





**BIBLIOTECA DE DERECHO PÚBLICO**

Tommaso Edoardo Frosini  
**(Director)**

Carlos Antonio Agurto Gonzáles  
Sonia Lidia Quequejana Mamani  
Benigno Choque Cuenca  
**(Coordinadores Generales)**



**ALLAN R. BREWER-CARÍAS**  
Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela

**CRÓNICA CONSTITUCIONAL SOBRE UNA  
VENEZUELA EN LAS TINIEBLAS  
2018-2019**

Edición al cuidado de  
**Carlos Antonio Agurto González**  
**Sonia Lidia Quequejana Mamani**  
**Benigno Choque Cuenca**

 editorial jurídica venezolana

 Ediciones  
Olejnik

Título: CRÓNICA CONSTITUCIONAL SOBRE UNA VENEZUELA  
EN LAS TINIEBLAS 2018-2019

© ALLAN R. BREWER-CARÍAS

© Ediciones Olejnik  
Huérfanos 611, Santiago - Chile  
E-mail: [contacto@edicionesolejnik.com](mailto:contacto@edicionesolejnik.com)  
Web site: <http://www.edicionesolejnik.com>

Primera edición en ediciones Olejnik: 2019

ISBN: 978-956-392-540-1

Diseño de Carátula: Ena Zuñiga  
Diagramación: Luis A. Sierra Cárdenas

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso expreso del editor.

2019: Reimpresión en coedición entre Ediciones Olejnik y  
Editorial Jurídica Venezolana  
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B.,  
Local 4, Sabana Grande, Caracas, 1015, Venezuela,  
por Lightning Source, an INGRAM Content company,  
para Editorial Jurídica Venezolana International Inc.  
Panamá, República de Panamá.

## ÍNDICE

NOTA DEL AUTOR .....	15
PRÓLOGO	
Allan R. Brewer-Carías: la luz de un jurista del Estado de Derecho frente a la oscuridad de la dictadura en Venezuela	
Eduardo Jorge Prats .....	21
INTRODUCCIÓN .....	33
PRIMERA PARTE	
REFLEXIONES SOBRE LA DICTADURA DESPUÉS DE LA FRAUDULENTA «RE- ELECCIÓN» PRESIDENCIAL DE MAYO DE 2018	
I. LA PERVERSIÓN DEL ESTADO DE DERECHO POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL Y LA REACCIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL EN 2016 .....	45
II. LA REACCIÓN INTERNACIONAL ANTE LA RUPTURA DEL HILO CONSTITUCIONAL .....	47
III. LA PROCURA DE LA DEMOLICIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL POR PARTE DEL GOBIERNO .....	51
IV. EL INCONSTITUCIONAL AVAL DADO POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL A LA INCONSTITUCIONAL CONVOCATORIA DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE .....	60
V. EL PROCESO DE REBELIÓN POPULAR CONTRA EL PROCESO CONSTITUYENTE EN 2017 Y LA REACCIÓN DE LA DICTADURA .....	65
VI. REFLEXIONES SOBRE LA ILEGÍTIMA «REELECCIÓN» DE NICOLÁS MADURO Y SUS POSIBLES CONSECUENCIAS, EN MAYO DE 2018 .....	68
VII. EL FIN DE CUALQUIER POSIBILIDAD DE SALIR DE LA DICTADURA POR VÍA ELECTORAL Y EL ANUNCIO DEL ROL QUE ASUMIRÍA LA ASAMBLEA NACIONAL .....	77
SEGUNDA PARTE:	
ALGUNA EJECUTORIAS DE LA TENEBROSA ASAMBLEA CONSTITUYENTE EN 2018:	
LA INSTITUCIONALIZACIÓN FORMAL DE LA CLEPTOCRACIA, CON LA MODIFICACIÓN ARBITRARIA DEL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	
I. EL SISTEMA INTEGRADO DE CONTRATACIONES DEL ESTADO .....	90

II.	EL REGISTRO ÚNICO DE CONTRATISTAS .....	91
1.	La inscripción en el Registro Único .....	92
2.	Documentos necesarios para la inscripción en el Registro Único .....	92
3.	Consecuencia de las declaraciones falsas en la inscripción ante el Registro .....	93
III.	UN GALIMATÍAS: LA DEFINICIÓN DE LA «UNIDAD PARA EL CÁLCULO ARITMÉTICO DEL UMBRAL MÁXIMO Y MÍNIMO (UCAU)» ...	94
IV.	LA PROMOCIÓN DE LA INFORMACIÓN ELECTRÓNICA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	95
V.	EL RÉGIMEN DEL VALOR AGREGADO NACIONAL .....	95
VI.	EL INTENTO DE PROMOCIÓN DE «ACTORES ECONÓMICOS DEL NUEVO TEJIDO PRODUCTIVO» QUE NO ES OTRO QUE EL REGULADO EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL .....	96
VII.	EL RÉGIMEN DE CONTRATACIONES PÚBLICA POR PARTE DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO, Y LA REGULACIÓN ESPECIAL DE LAS MISMAS PARA LAS EMPRESAS DE LA INDUSTRIA PETROLERA NACIONAL	98
1.	Ampliación de los poderes del Ministerio de Petróleos en relación con la organización, gestión y funcionamiento de las empresas de la industria petrolera .....	100
2.	La eliminación de la licitación en la contratación pública por parte de las empresas de la industria petrolera y la derogación «oblicua» de la Ley Orgánica que reserva al Estado bienes y servicios conexos a las actividades primarias de hidrocarburos de 2009 .....	102
A.	Contratación mediante consulta de precios .....	102
B.	Contratación directa .....	103
3.	Las obligaciones impuestas a las empresas petroleras contratantes .	104
4.	Las previsiones de control .....	104
	APRECIACIÓN FINAL .....	104

TERCERA PARTE:

ALGUNAS MUESTRAS DE LA DESTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE UN PAÍS QUE FUE HUNDIDO EN LAS TINIEBLAS

I.	LA CORRUPCIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL: LA PERVERSIÓN DEL ESTADO DE DERECHO POR OBRA DEL JUEZ CONSTITUCIONAL .....	107
1.	Sobre la corrupción de las instituciones y la «dictadura judicial» .....	107
2.	La reacción de la Asamblea Nacional titular de la representación popular frente a la «dictadura judicial», la respuesta del Juez Constitucional y el impacto internacional de la ruptura del orden democrático .....	110
3.	La corrupción de los principios del Estado de derecho .....	112
II.	LA DESTRUCCIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A MANOS DEL JUEZ CONSTITUCIONAL .....	115
1.	La Constitución venezolana de 1999 y la justicia constitucional .....	118
2.	Algo sobre la pretendida «sustitución» de la democracia representativa por la «democracia participativa» .....	123
3.	La arbitraria imposición por el Juez Constitucional de un gobierno sin legitimidad democrática (2013) .....	129
A.	Reelección presidencial, y falta temporal y falta absoluta del presidente electo en 2012-2013 .....	130



B.	La «continuidad administrativa» de un presidente ausente y enfermo, inventada por la Sala Constitucional .....	133
C.	La falta absoluta del presidente electo y la imposición por el Juez Constitucional de un presidente no electo popularmente .....	144
III.	SOBRE LA «FEDERACIÓN DESCENTRALIZADA»: LA GRAN MENTIRA CONSTITUCIONAL .....	148
1.	La tradición federalista venezolana y la federación centralizada .....	148
2.	El precario ámbito de las competencias estatales cuyo ejercicio se sujeta a lo que disponga la legislación nacional .....	150
A.	Las precarias competencias exclusivas de los Estados y su ejercicio conforme a la ley nacional .....	151
a.	Las competencias de orden institucional .....	151
b.	Las materias de la competencia exclusiva de los Estados y su «nacionalización «progresiva .....	152
B.	Las competencias concurrentes y su ejercicio con sujeción a la ley nacional .....	154
C.	Las competencias residuales no solo estatales sino nacionales y la amplitud desmesurada de la cláusula de competencias implícitas .....	155
3.	La limitada y limitable autonomía de los estados .....	155
A.	Las limitaciones a la autonomía organizativa respecto de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos ..	156
B.	Las limitaciones al ejercicio de las funciones legislativas y de control por parte de los Consejos Legislativos .....	157
C.	La limitación a la autonomía organizativa en cuanto al régimen de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo estatal y de la Administración Pública de los Estados .....	158
E.	El ahogamiento y neutralización del gobierno de los Estados con el establecimiento de «administraciones nacionales paralelas» .....	160
F.	Las limitaciones a la potestad organizativa del Poder Ciudadano estatal (Contralorías de los Estados) .....	162
G.	La limitación a la potestad organizativa relativa a los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas .....	164
H.	La inconstitucional intervención de la estructura federal del Estado mediante la creación paralela del Estado del Poder Popular o Estado Comunal .....	165
4.	La ausencia de igualdad institucional de los Estados por la eliminación del Senado .....	168
5.	La centralización tributaria y la dependencia financiera de los estados ..	169
A.	El régimen de las competencias tributarias de los Estados y sus limitaciones .....	169
B.	El financiamiento nacional a los Estados .....	170
a.	El Situado Constitucional .....	170
b.	Las asignaciones económicas especiales .....	171
C.	El manejo centralizado de la distribución y asignación de recursos hacia los Estados y otros entes .....	172
	Apreciación final .....	173
IV.	LA DEMOLICIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTROL EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN .....	173

1.	Dos paradigmas de la Administración: su carácter servicial y los controles .....	173
2.	La corrupción: un problema de siempre y ahora global .....	175
	A. La globalización del problema de la corrupción y algo de historia .....	175
	B. La globalización de la atención gubernamental sobre el problema de la corrupción .....	179
3.	La internacionalización de las normas para la lucha contra la corrupción .....	181
	A. La obligación de rendición de cuentas y la definición amplia de los funcionarios públicos .....	182
	B. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción .....	182
	C. Los órganos de prevención de la corrupción .....	183
	D. Régimen para el Estatuto de los funcionarios públicos .....	183
	E. Principios relativos a la contratación pública y gestión de la hacienda pública .....	183
	F. Principios sobre la transparencia, los procedimientos administrativos y la información pública .....	184
	G. Principios sobre la participación de la sociedad en la lucha contra la corrupción .....	184
4.	La condición mínima para que pueda haber efectivos controles y se pueda luchar efectivamente contra la corrupción: la existencia de un régimen democrático .....	185
5.	Un ejemplo de constitucionalización de mecanismos de control, lucha contra la corrupción y su carácter inservible en un régimen autoritario .....	187
	A. Sobre el régimen de los funcionarios públicos .....	187
	B. Sobre el derecho de acceso a la información .....	188
	C. Sobre el derecho de los funcionarios públicos a informar .....	188
	D. Sobre el principio y derecho a la transparencia .....	189
	E. Sobre la regulación del financiamiento de partidos políticos y campañas electorales .....	189
	F. Sobre los efectos de condenas por corrupción .....	190
	G. Sobre los órganos de control .....	191
5.	Un modelo sobre mecanismos de control de la Administración pública solo realizable en democracia .....	192
	A. El control político sobre la Administración Pública .....	193
	B. Control Administrativo .....	195
	a. El control derivado de las formas de la organización administrativa .....	195
	b. El control de la actividad administrativa .....	196
	D. Control Fiscal Externo .....	200
	E. Control judicial sobre la Administración Pública .....	202
	a. El principio de la especialidad de la Jurisdicción: actos administrativos, Administración, servicios públicos, actividad administrativa .....	204
	b. El principio de la universalidad del control: no hay actos excluidos de control .....	205
	c. El principio de la tutela judicial efectiva .....	206

d. Los procesos contencioso administrativos conforme a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010 .....	208
6. Apreciación final: la trágica realidad de la ineficiencia del sistema de controles sobre la Administración Pública en un régimen autoritario .	214
V. EL RÉGIMEN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN, SUS IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES Y LA DEMOLICIÓN DE LOS MECANISMOS PARA SU CONTROL .....	225
1. La Constitución, su supremacía y los mecanismos para su protección ..	225
2. Los estados de excepción en la constitución de 1999 .....	227
3. Las diversas formas de los estados de excepción .....	229
A. El estado de alarma .....	229
B. El estado de emergencia económica .....	229
C. El estado de conmoción interior .....	229
D. El estado de conmoción exterior .....	230
4. El decreto de estado de excepción, como acto de gobierno .....	230
A. El decreto de estado de excepción como acto de gobierno .....	230
B. Vigencia y publicación .....	230
C. Adaptación a lo dispuesto en los instrumentos internacionales de derechos humanos .....	231
D. Prórroga del decreto .....	231
5. Medidas que pueden adoptarse en virtud del decreto de estado de excepción .....	231
A. Régimen general de las medidas que pueden dictarse .....	231
B. La posibilidad restricción de las «garantías» constitucionales y sus limitaciones .....	232
C. Las garantías constitucionales que no pueden ser restringidas .....	233
D. La obligación de regular el ejercicio de las garantías restringida ....	234
E. Medidas de movilización militar .....	235
F. Medidas de restrictivas de la propiedad (requisiciones) .....	235
G. Medidas relativas a los artículos de primera necesidad y a los servicios públicos .....	235
H. Medidas de orden presupuestarias en cuanto al gasto público .	235
I. Los efectos jurídicos de los estados de excepción respecto de los ciudadanos: la obligación de cooperar .....	236
6. El control judicial de la constitucionalidad de los decretos sobre estados de excepción .....	236
A. La remisión del decreto a la Sala Constitucional .....	237
B. Los motivos del control judicial de constitucionalidad .....	238
C. Principios del procedimiento y la participación de interesados .....	239
D. El control por los demás tribunales mediante procesos de amparo constitucional .....	240
7. El control político parlamentario respecto de los decretos sobre estados de excepción y su neutralización en la práctica constitucional .....	240
A. El sometimiento del decreto de estado de excepción a la consideración de la Asamblea Nacional para su aprobación o desaprobación .....	240
B. El desconocimiento en la práctica política y judicial de los poderes de control político de los estados de excepción por parte de la Asamblea Nacional a partir de 2016 .....	242

C.	El control político ejercido por la Asamblea Nacional en relación con el decreto de emergencia económica de enero de 2016 y su neutralización por el control jurídico ejercido por el Tribunal Supremo de Justicia .....	243
D.	El desconocimiento por la Sala Constitucional de la potestad de control político por parte de la Asamblea de los decretos de estado de excepción .....	244
E.	La declaración de constitucionalidad de la prórroga del Decreto de Emergencia Económica, y su obligatoriedad para el Poder Público (incluyendo la Asamblea Nacional) decretada por la Sala Constitucional .....	248
F.	La restricción impuesta a las funciones de control político por parte de la Asamblea Nacional por el presidente de la República durante la vigencia del estado de excepción .....	249
G.	Un nuevo decreto de estado de excepción y emergencia económica y la usurpación definitiva de la función de legislar por el ejecutivo nacional y la suspensión de los remanentes poderes de control de la Asamblea con motivo de la declaratoria del estado de excepción y emergencia económica .....	252
H.	La inconstitucional declaración de una especie de «impunidad anticipada» para los funcionarios del poder ejecutivo frente al ejercicio del control político por parte de la asamblea nacional ...	255
I.	La eliminación definitiva de la potestad de legislar de la Asamblea Nacional durante los estados de excepción: el caso de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley especial para atender la crisis nacional de salud .....	256
VI.	EL BIZARRO «GOLPE DE ESTADO» DADO EN NOMBRE DE LA «SEGURIDAD DE LA NACIÓN» POR EL PRESIDENTE DEL CONSEJO LEGISLATIVO DEL ESTADO MÉRIDA EL 10 DE MARZO DE 2019, VIOLANDO LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA Y DEL ESTADO MÉRIDA .....	259

#### CUARTA PARTE

#### EL RÉGIMEN DICTATORIAL DENTRO DE SU PROPIO LABERINTO, QUE SE CONSTRUYÓ A PARTIR DE LA ILEGÍTIMA REELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2018

I.	EL RÉGIMEN EN SU LABERINTO Y LA ASAMBLEA NACIONAL AL RESCATE DE LA DEMOCRACIA (enero 2019) .....	263
1.	El laberinto político que se construyó el régimen con la inconstitucional e ilegítima «reelección» presidencial de mayo de 2018 .....	263
2.	La interpretación de la Constitución por la Asamblea Nacional ante la ausencia de presidente legítimamente electo para juramentarse el 10 de enero de 2019 para el período 2019-2025 .....	267
3.	La reacción de la Sala Constitucional, actuando de oficio, contra la interpretación de la Constitución adoptada por la Asamblea Nacional .....	273
4.	La consecuencia de la actuación de la Asamblea Nacional, para el restablecimiento del orden democrático .....	276

II.	LA ILEGÍTIMA JURAMENTACIÓN DE NICOLÁS MADURO COMO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ANTE EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA EL 10 DE ENERO DE 2019 Y LA ACTUACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL .....	279
1.	La situación constitucional al inicio del período constitucional 2019-2025 .....	279
2.	Sobre la decisión de la Sala Constitucional resolviendo la «duda razonable» planteada ante el Juez Constitucional: la juramentación de N. Maduro ante el Tribunal Supremo de Justicia .....	282
3.	Sobre la absurda justificación de una «democracia» vaciada de efectiva representatividad .....	283
4.	Sobre el poder constituyente y la doctrina de que la Asamblea Nacional Constituyente supuestamente tiene poderes absolutos y plenipotenciarios .....	285
5.	La «juramentación» de N. Maduro para el período 2019-2025 .....	287
III.	EL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL, JUAN GUAIDÓ NO SE «AUTOPROCLAMÓ» PRESIDENTE ENCARGADO DE LA REPÚBLICA, SINO QUE A PARTIR DEL 10 DE ENERO DE 2019, CONFORME A LA CONSTITUCIÓN Y ANTE LA AUSENCIA DE UN PRESIDENTE LEGÍTIMAMENTE ELECTO, EN TAL CARÁCTER DE PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA QUEDÓ ENCARGADO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PARA EL PERÍODO 2019-2025 .....	289
1.	Los antecedentes inmediatos .....	289
2.	La interpretación de la Constitución .....	291
3.	La interpretación de la Constitución efectuada por la Asamblea Nacional .....	292
IV.	SOBRE LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN QUE RIGE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA PARA RESTABLECER LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN (FEBRERO 2019) .....	295
1.	La crisis de enero de 2019 .....	295
2.	La interpretación primaria de la Constitución por la Asamblea nacional para enfrentar la crisis política .....	296
3.	El Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución .....	299
4.	Rango normativo del Estatuto, como ley especial y posterior de carácter temporal, modificatorio de las leyes preexistentes, mientras dure la transición .....	301
5.	La decisión de dejar sin efecto el retiro de Venezuela de la Organización de Estados Americanos .....	306
6.	La declaratoria del estado de alarma con motivo del blackout de marzo de 2019, en el marco del régimen de transición .....	306
7.	La decisión de suspender el suministro de crudo, combustibles y derivados a Cuba .....	308



## NOTA DEL AUTOR

Este libro recoge algunos de los estudios que he escrito entre 2018 y 2019, donde he venido analizado, a manera de crónica constitucional sobre una Venezuela en las tinieblas, desde algunas ejecutorias de la tenebrosa Asamblea Constituyente electa en 2017, pasando por la lobreguez de un régimen tiránico colapsado, que en su proceso de extinción provocó el mayor «apagón» eléctrico (*blackout*) que haya ocurrido en el mundo,<sup>1</sup> sumiendo a todo el país, a comienzos de marzo de 2019, en la oscuridad total por varios días; hasta el único asomo de esperanza democrática que el país tiene por delante, que es la lámpara encendida de la Asamblea Nacional.

Los trabajos fueron escritos aisladamente, en diferentes tiempos y con propósitos y motivaciones diversas, desde cuando ya se apreciaba el inicio del total y vertiginoso colapso del régimen autoritario que se instaló en el país desde 1999, cuando un grupo de exmilitares y sus servidores, entonces asaltaron el poder con una inconstitucional Asamblea Constituyente;<sup>2</sup> colapso que fue acelerado, también, precisamente, con el comienzo del funcionamiento de otra fantasmagórica Asamblea Constituyente en 2017, igualmente convocada en forma inconstitucional y fraudulenta,<sup>3</sup> repitiéndose así como tragedia, lo que veinte años atrás fue una farsa.<sup>4</sup>

Dichos trabajos, precedidos de una Introducción, los he agrupado en las siguientes cuatro partes:

La *Primera Parte*, sobre «Reflexiones sobre la dictadura en Venezuela, después de la fraudulenta «reelección» presidencial», es el texto de un documento elaborado en mayo de 2018 y publicado en mi página web: [www.allanbrewercarias.com](http://www.allanbrewercarias.com).

La *Segunda Parte*, sobre «Algunas ejecutorias de la tenebrosa Asamblea Constituyente en 2018: la institucionalización formal de la cleptocracia, con la modifica-

---

<sup>1</sup> Véase Adriana Fernández, «Venezuela enfrenta un apagón sin precedentes en el mundo», en *El Nacional*, 10 de marzo de 2019, en [http://www.el-nacional.com/noticias/servicios/venezuela-enfrenta-apagon-sin-precedentes-mundo\\_273877](http://www.el-nacional.com/noticias/servicios/venezuela-enfrenta-apagon-sin-precedentes-mundo_273877).

<sup>2</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

<sup>3</sup> Sobre ello véanse los estudios publicados en Allan R. Brewer-Carías y Carlos García Soto, *Estudios la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2017. Véase igualmente Allan R. Brewer-Carías, *La inconstitucional convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en mayo de 2017. Un nuevo fraude a la Constitución y a la voluntad popular*, Colección Textos Legislativos, No. 56, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017.

<sup>4</sup> Sobre ello Allan R. Brewer-Carías, *Usurpación Constituyente 1999, 2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Colección Estudios Jurídicos, N.º. 121, Editorial Jurídica Venezolana International, 2018.

ción arbitraria del régimen de contratación pública», es el texto de un documento elaborado en abril de 2018, y publicado en mi página web.

La *Tercera Parte*, sobre «Algunas muestras de la destrucción institucional de un país que fue hundido en las tinieblas», recoge los siguientes cinco estudios: 1. La Ponencia sobre «La corrupción política e institucional: la perversión del Estado de derecho por obra del Juez Constitucional», presentada al *XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, celebrado en la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México febrero de 2017; 2. La Ponencia sobre «La justicia constitucional, la demolición del estado democrático en Venezuela en nombre de un «nuevo constitucionalismo», y una tesis «secreta» de doctorado en la Universidad de Zaragoza», presentada en las *Jornadas sobre el papel de la justicia constitucional en los procesos de asentamiento del Estado democrático en Iberoamérica*, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, octubre de 2018; 3. La Ponencia sobre «La mutación de la Federación en Venezuela», presentada en las *Jornadas sobre la Organización territorial de los Estados: Experiencias y problemas en América y Europa*, Universidad de Salamanca, Instituto Internacional de Derecho Administrativo, enero de 2019; 4. El estudio sobre «La demolición de los sistemas de control en el funcionamiento de la Administración», que es el texto del trabajo sobre: «El Estado, la Administración Pública y la corrupción: el carácter servicial de la Administración Pública y los sistemas de control como paradigmas frente a la corrupción», para su publicación en una obra colectiva sobre *Paradigmas del derecho administrativo*, Guadalajara, México, julio 2018; 5. El estudio sobre «El régimen de los estados de excepción, sus implicaciones constitucionales y la demolición de los mecanismos para su control», preparado para una obra colectiva sobre el tema, septiembre 2018; y 6. El estudio sobre «El bizarro «golpe de Estado» dado en nombre de la «seguridad de la Nación» por el presidente del Consejo Legislativo del Estado Mérida el 10 de marzo de 2019, violando la Constitución y las leyes de la República y del Estado Mérida», 18 de marzo de 2019, que muestra otra faceta del desquiciamiento institucional del régimen.

Y la *Cuarta Parte*, sobre «El régimen dictatorial dentro de su propio laberinto, que se construyó a partir de la ilegítima reelección presidencial de 2018», recoge, a su vez, cinco estudios: 1. El documento sobre «El régimen en su laberinto y la Asamblea Nacional al rescate de la democracia», que fue el texto de mi Presentación ante *La Asamblea Ciudadana: desafíos y oportunidades de una transición democrática en Venezuela*, *Fordham University at Lincoln Center, Law School Costantino*, Nueva York, 2 de febrero de 2019; 2. El documento sobre «La ilegítima juramentación de Nicolás Maduro como presidente de la República ante el Tribunal Supremo de Justicia el 10 de enero de 2019 y la actuación de la Sala Constitucional», Nueva York, 10 de enero de 2019, que fue publicado en mi página web; 3. El documento sobre «El presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó no se «autoproclamó» presidente encargado de la República, sino que a partir del 10 de enero de 2019, conforme a la Constitución y ante la ausencia de un presidente legítimamente electo, en tal carácter de presidente de la Asamblea quedó encargado de la presidencia de la República para el período 2019-2025», que fue el texto de mi Presentación en el evento «*Ask a Venezuelan: On the Current Constitutional Situation of the Country, March 2019*», en la *Northwestern Pritzker School of Law, Northwestern University*, Chicago, 8 de marzo de 2019; y 4. El documento a «Sobre la regulación del régimen que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución (febrero 2019)», Nueva York, 13 de marzo de 2019.



Como se puede apreciar de todos estos textos, lo acaecido en este último año en Venezuela, sumida en las tinieblas, es el colapso definitivo del régimen autoritario que asaltó el poder hace veinte años, producto del desgobierno y del fracaso al pretender implantar, en medio de la más rampante corrupción, un llamado «socialismo del siglo XXI».

Ese colapso final, por lo demás, se puede resumir con las palabras de Heinz Dietrich, uno de los ideólogos iniciales del propio régimen, en un artículo recién publicado que lleva el simple título de «*Ha muerto el gobierno de Maduro*», al expresar que, como ocurre en Venezuela:

«Cuando, en el Siglo 21, un gobierno no puede garantizar el suministro de electricidad en un país, *entonces ha dejado de existir*, porque sin la energía, la vida corporal de la Nación no es posible. Cuando ese Estado tampoco puede garantizar la existencia de un equivalente general de valor (dinero), entonces *ha dejado de existir*, porque la metamorfosis de las mercancías se vuelve imposible y el torrente sanguíneo de la economía se seca. Finalmente, cuando un Estado no ha podido sostener su metabolismo productivo y distributivo (agro, industria, petróleo), entonces *las señales vitales de su corporalidad quedan en cero*. Desaparece, *Requiescat in pace* (RIP)».<sup>5</sup>

Por ello, ya exánime, un gobierno a quien nadie reconoce como legítimo, no le quedó otra alternativa que desde las oscuridades tratar de buscar reconocimiento apelando al vil chantaje institucional, como sucedió en el mundo universitario, tal como lo rechazó la Asociación Venezolana de Rectores Universitarios, denunciando el 15 de marzo de 2019:

«la ilegal pretensión del Ministerio de Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología, de condicionar la liberación de los fondos destinados al pago de los gastos de personal (activo, jubilado y pensionado) correspondiente a la primera quincena del mes de marzo de 2019, a la expedición de una certificación de mera relación que emane de la máxima autoridad de las Casas de Estudios que representamos, en la que se haga contar un reconocimiento expreso al Sr. Nicolás Maduro como Presidente constitucional de Venezuela».<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Véase Heinz Dietrich, «Ha muerto el gobierno de Maduro», en *Informe 21*, 13 de marzo de 2019, en <https://informe21.com/blog/heinz-dieterich/ha-muerto-el-gobierno-de-maduro> (Fuente: <https://www.aporrea.org/ideologia/a276932.html>).

<sup>6</sup> Véase Comunicado de la Asociación Venezolana de Rectores, 15 de marzo de 2019, en el cual siguieron expresando los rectores que: «La arbitrariedad que comete el Ministerio configura un claro supuesto de abuso de autoridad que no solo atenta contra la autonomía universitaria y el normal funcionamiento de las Universidades Nacionales, sino que viola flagrantemente el derecho constitucional de los trabajadores a recibir oportunamente su salario. // La AVERU no acepta ser sometida a ninguna especie de coacción, extorsión o amenaza que, disfrazada de certificación de mera relación (lo cual de por sí ya es ilegal por mandato del artículo 147 de la Ley Orgánica de la Administración Pública), tenga por objeto supeditar el envío de los recursos financieros que pertenecen a las Universidades Nacionales, a la emisión de una declaración con marcada intención política. // Venezuela atraviesa una de las etapas más oscuras de su historia contemporánea, viéndose actualmente sumergida en una grave crisis política, institucional, económica, de servicios públicos y, sobre todo, moral, que ha hecho que en casos como el que hoy se denuncia, la Administración Pública Nacional incurra en conductas desviadas que alteran su sentido y razón de ser». Véase en el reportaje: «¡Solo les queda el chantaje! AVERU: El Ministerio

Parafraseando a Dietrich, un Gobierno que tiene que llegar a tan abyecta técnica de chantajear el pago de salarios a cambio del reconocimiento político, no solo es que no tiene reconocimiento alguno, sino que, no teniendo otra forma de gobernar, lo que está es definitivamente muerto.

Y lo más dramático de todo ello, en todo caso, es que la técnica del chantaje dentro de las ejecutorias del gobierno fantasma que de facto ya deambula en las tinieblas desde hace tiempo, utilizado como instrumento para que lo reconocieran, no resultó ser nada nuevo, pues se denunció hasta la saciedad en mayo de 2018 durante la ilegítima de «reelección» de N. Maduro, cuando se materializó en la entrega de comida y subsidios a la población menos favorecida solo a cambio de votos,<sup>7</sup> lo cual quedó confirmado en marzo de 2019, con las dramáticas denuncias formuladas por un grupo de médicos cubanos, de los contratados durante los últimos veinte años para trabajar sin licencia médica en Venezuela en los programas de atención de salud del régimen en las zonas populares, sobre las ordenes que recibieron «de solo dar servicios médicos a quienes votaran por Maduro, y de negarle tales servicios a quien no manifestara respaldo al gobierno».<sup>8</sup>

---

exige a universidades reconocer a Maduro para...», en *Noticias Venezuela*, 16 de marzo de 2019, en <https://noticiasvenezuela.org/2019/03/16/solo-les-queda-el-chantajee-averu-el-ministerio-exige-a-universidades-reconocer-a-maduro-para/>.

<sup>7</sup> Véase el reportaje de Jim Wyss y Cody Weddle, «Maduro usa el hambre como arma política a cambio de votos», en *El Nuevo Herald*, 16 de mayo de 2018. En el reportaje se recogen las apreciaciones de Luis Lander quien afirmó que: «en un país donde la mayoría depende de los subsidios para sobrevivir, el sistema se ha convertido en una herramienta electoral poderosa y pernicioso», que «está siendo claramente utilizado para amenazar a los votantes», quienes temen «que si no votan, podrían perder sus alimentos subsidiados por el gobierno». Igualmente, se recogen la apreciaciones de Michael Penfold, cuando afirmó que el perverso mecanismo «no solo anima a los partidarios del gobierno a ir a las urnas, dice, sino que intimida a los votantes de la oposición a no morder la mano que literalmente los alimenta», agregando que si bien la compra de votos es tan antigua como las elecciones mismas, «esta nueva forma de clientelismo es posiblemente la más desarrollada y autoritaria de América Latina, y representa una amenaza colosal para el retorno de la democracia en Venezuela». Véase en <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article211236754.html>.

<sup>8</sup> Véase Nicholas Casey, «Trading Lifesaving Treatment for Maduro Votes», en *The New York Times*, New York, 17 de marzo de 2019, pp. 1 y 18. En el reportaje se recogen declaraciones de 16 médicos cubanos, donde exponen con todo dramatismo lo ocurrido, es decir, «un sistema de manipulación política deliberada en el que sus servicios se usaron para afianzar los votos del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), a menudo a través de la coerción», utilizándose muchas tácticas, «desde simples recordatorios para votar por el gobierno hasta denegar tratamiento a los simpatizantes de la oposición que tienen enfermedades mortales». «Los médicos cubanos comentaron que se les ordenó ir puerta por puerta en barrios pobres para ofrecer medicinas y advertir a los residentes que se les cortaría el acceso a los servicios médicos si no votaban por Maduro o por sus candidatos. Muchos dijeron que sus superiores les instruyeron a hacer las mismas amenazas en consultas a puerta cerrada con pacientes que buscaban tratamiento para enfermedades crónicas». Véase igualmente el reportaje en castellano en Nicholas Casey, «Nicolás Maduro usó a médicos cubanos y a los servicios de salud para presionar a los votantes», en *The New York Times.es*, 17 de marzo de 2019, en <https://www.nytimes.com/es/2019/03/17/maduro-voto-medicinas-cuba/>. Sobre el mismo tema véase el reportaje: «Votos a cambio de comida y medicinas, el método electoral de Maduro en 2018», en *el Periódico*, 18 de marzo de 2019, en <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20190318/votos-comida-medicinas-metodo-electoral-maduro-7360323>.

De nuevo, parafraseando a Heinz Dietrich, cuando un gobierno en sus servicios de atención médica más básica llega a utilizar una bombona de oxígeno «como arma política: no para las emergencias médicas del día, sino para repartirse cuando la elección estuviera más cerca, como parte de una estrategia nacional para obligar a los pacientes a votar por el gobierno»,<sup>9</sup> sus signos vitales definitivamente desaparecieron, con la gravedad, en este caso, de que los que lo conducen ni siquiera se dieron cuenta de su propia desaparición.

New York, 18 de marzo de 2019.

ALLAN R. BREWER-CARIAS

---

<sup>9</sup> *Idem.*



## PRÓLOGO

### ALLAN R. BREWER-CARÍAS: LA LUZ DE UN JURISTA DEL ESTADO DE DERECHO FRENTE A LA OSCURIDAD DE LA DICTADURA EN VENEZUELA

EDUARDO JORGE PRATS

Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Madre y Maestra;  
Presidente del Instituto Dominicano de Derecho Constitucional

En la presentación a su compendio de breves biografías intitulado *Hombres en tiempos de oscuridad*, la filósofa política Hannah Arendt afirma que «aún en los tiempos más oscuros tenemos el derecho a esperar cierta iluminación, y dicha iluminación puede provenir menos de las teorías y conceptos que de la luz incierta, titilante y a menudo débil que algunos hombres y mujeres reflejarán en sus trabajos y sus vidas bajo cualquier circunstancia y sobre la época que les tocó vivir en la tierra».<sup>10</sup>

Precisamente el libro que tiene en sus manos el lector, *Crónica constitucional sobre una Venezuela en las tinieblas*, es la muestra más reciente de la iluminación que, sobre la situación política y jurídica de Venezuela y las lecciones que podemos de ella extraer los pueblos de nuestra América, nos da Allan R. Brewer-Carías, con su narrativa y análisis de la historia y la realidad político-constitucional del denominado régimen bolivariano. Como nos advertía Arendt, esa iluminación proviene no solo del aparato teórico-conceptual elaborado, instalado y aplicado por el autor para explicar la tragedia venezolana sino también del ejemplo vivo de un jurista que, como Brewer-Carías, ha pagado con la implacable persecución y el frío exilio su temprana y valiente crítica al régimen dictatorial que conculca los derechos de los venezolanos, lo que no ha sido óbice para seguir desarrollando una obra doctrinal y crítica que es fundamental para el entendimiento del Derecho Público y el Estado de Derecho en la tierra de Simón Bolívar y en el resto de América Latina.

La oscuridad que aborda Brewer-Carías en esta obra no solo es política y constitucional sino también efectivamente real y material. Como bien indica el autor en su nota al inicio de este libro, el mismo «recoge algunos de los estudios que he escrito entre 2018 y 2019, donde he venido analizado, a manera de crónica constitucional sobre una Venezuela en las tinieblas, desde algunas ejecutorias de la tenebrosa Asamblea Constituyente electa en 2017, pasando por la lobreguez de un régimen tiránico colapsado, que en su proceso de extinción provocó el mayor «apa-

---

<sup>10</sup> Hannah Arendt, *Men in Dark Times*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1968 [trad. cast, en Gedisa, Barcelona, 1990], p. 11.

gón» eléctrico (*blackout*) que haya ocurrido en el mundo, sumiendo a todo el país, a comienzos de marzo de 2019, en la oscuridad total por varios días; hasta el único asomo de esperanza democrática que el país tiene por delante, que es la lámpara encendida de la Asamblea Nacional» (p. 9). El autor escribe, pues, frente al apagón democrático, constitucional, institucional y económico que vive la hermana nación americana y vislumbra la única luz que puede iluminar el presente y el futuro de los venezolanos, la Asamblea Nacional. Nunca, pues, ha sido más cierto el adagio de que siempre es más oscuro cuando va a amanecer.

En este sentido, este libro y, en sentido general, toda la obra de Brewer-Carías tiene una cuádruple importancia. Un gran jurista como Eduardo García de Enterría «logró hacer frente a tres desafíos: imponer una concepción liberal del Derecho administrativo bajo un régimen autoritario, permitiendo así la transición democrática en España; dotar al Derecho administrativo español de una identidad propia, y, por último, fundar una escuela española de Derecho administrativo de renombre internacional».<sup>11</sup> Por su parte, Brewer-Carías, si bien comienza su obra doctrinaria en los inicios de la era democrática, sienta las bases para la transformación de un Derecho Administrativo, y Público en general, de presupuestos autoritarios heredados de la decimonónica tradición jurídico-público francesa, a un Derecho propio de un Estado de Derecho conciliado con el Estado Social y que resistiese las tentaciones del Estado interventor. En ese proceso, el autor no solo contribuye a construir un Derecho Público venezolano de sólidas y paradigmáticas bases dogmáticas, sino también a erigir una verdadera escuela iberoamericana de Derecho Público, lo que le coloca «en un puesto de primer orden entre los iuspublicistas hispanoamericanos, dado que contribuyó conjuntamente con otros prestigiosos juristas de ambos lados del Atlántico a superar la antigua desconexión y ‘desinterés españoles respecto del mundo jurídico-público hispanoamericano’, y viceversa».<sup>12</sup> La singularidad de Brewer-Carías, sin embargo, es que, aparte de los anteriores tres retos, ha debido enfrentar un cuarto reto en particular y que lo emparenta con los grandes juristas liberales alemanes que presenciaron la destrucción de la Constitución de Weimar en 1933: el ser testigo, analista y crítico de la progresiva demolición del Estado de Derecho y del Estado democrático en Venezuela.

Fue Brewer-Carías el primer jurista que advirtió el pecado original del sistema político-venezolano, lo que él ha denominado el «golpe de estado constituyente», es decir, el hecho de que la Asamblea Constituyente de 1999 fue convocada en contra de lo que establecía la Constitución de 1961, usurpó los poderes constituidos y se puso por encima de la Constitución. En este sentido, «la asamblea constituyente venezolana en 1999, si bien no detentaba el poder constituyente originario, pues era simplemente un poder constituido que debía actuar dentro del marco establecido para su elección y funcionamiento, amparada en su nombre de ‘constituyente’, entendió que era un poder supremo, extraordinario, soberano, unitario e indivisible, como lo quiere la teología política de Emmanuel-Joseph Sieyès e ignorando adrede el mandato conferido por el pueblo venezolano al momento de la elección

---

<sup>11</sup> Camille Mialot, «Un gigante del derecho público: Eduardo García de Enterría», en *Revista de Administración Pública*, No. 195, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2014, p. 257.

<sup>12</sup> Jesús María Alvarado Andrade, «Sobre el Derecho Público iberoamericano: A propósito del Tratado de Derecho Administrativo de Allan R. Brewer Carías», en *Revista de Administración Pública*, No. 193, Madrid 2014, p. 459.

de los constituyentes, se autoproclamó poder constituyente originario, suspendió la Constitución de 1961, sustituyó e intervino el resto de los poderes constituidos, los que quedaron subordinados totalmente a la asamblea constituyente y debieron cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos que emanaron de ésta, pasando así la asamblea constituyente no a reformar la Constitución, como era el mandato original y único del pueblo soberano que la eligió, sino a gobernar directamente el país, en lugar de los mandatarios elegidos para ello por el pueblo».<sup>13</sup>

Como afirma en esta *Crónica* el autor, «ese fue el origen de un régimen constitucional que en definitiva fue establecido para no ser cumplido, configurándose como una gran mentira desde su inicio, en particular por lo que se refiere al establecimiento de un régimen político democrático representativo y participativo, que no ocurrió; al establecimiento de un Estado democrático de derecho y de justicia, fundamentado en el principio de la separación de poderes, lo cual no sucedió; a la consolidación de un Estado federal descentralizado, que al contrario fue una forma estatal que se abandonó; y al establecimiento de un Estado social, que no pasó de ser una vana ilusión propagandista, habiendo solo adquirido la deformada faz de un Estado populista para en definitiva empobrecer y hacer dependiente de una burocracia gigante e ineficiente a las personas de menos recursos, que hoy ya son casi todos los habitantes del país, que sufren las mismas carestías» (p. 115). Pero el pecado original de la asamblea constituyente se queda corto frente a la inconstitucional y «tenebrosa» Asamblea Constituyente convocada en 2017 que no solo usurpó el poder constituyente originario y los poderes constituidos como la de 1999 sino que, entre muchos desmanes, en 2018 contribuyo a lo que el autor denomina en este libro «la institucionalización formal de la cleptocracia, con la modificación arbitraria del régimen de contratación pública» (p. 78). Así, «la historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia», como bien subtítulo el autor su anterior libro *Usurpación constituyente (1999, 2017)*.<sup>14</sup>

La referencia en el caso venezolano a Weimar y al régimen nazista que le sucedió es ineludible por tres razones:

1º Con la elección de Hugo Chávez, Venezuela comenzó a transitar los senderos de la democracia personalista y plebiscitaria, que, aunque es formalmente democrática, en modo alguno es liberal, ya que, desde el principio, como bien ha explicado Brewer-Carías, una a una y poco a poco las libertades y derechos fueron limitados y violados, comenzando con las libertades económicas de la libre empresa y la propiedad y terminando con los derechos de expresión y de participación política, conculcados mediante la agresiva política de expropiaciones y nacionalizaciones, la presión sobre los medios de comunicación y la gran cantidad de presos políticos.

Esa democracia populista antiliberal de Chávez que, pese a todo, se legitimaba, mal que bien, en constantes y continuos procesos electorales con participación, más o menos limitada, de la oposición, hoy, con Nicolas Maduro, cuando el

---

<sup>13</sup> Eduardo Jorge Prats, «El poder constituyente de Sieyès a Maduro», en *Acento*, 26 de mayo de 2017, <https://acento.com.do/2017/opinion/8459922-poder-constituyente-sieyes-maduro/>. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías y Carlos García Soto (Compiladores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2017, pp. 19-21.

<sup>14</sup> Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2018.

populismo «bolivariano» es absolutamente impopular, tras años de apelarse desde el poder a la manifestación del pueblo soberano, se prohíben, restringen y reprimen violentamente las manifestaciones de ese pueblo en las calles y por la vía constitucional del referendo, se encarcela y tortura a los opositores y se anulan desde el Tribunal Supremo de Justicia las legítimas decisiones de los representantes populares en la soberana Asamblea Nacional dominada por la oposición. De este modo, la democracia autoritaria del chavismo original deja sus pretensiones de ser democracia y se convierte, bajo Maduro y comparsa, en una verdadera dictadura, pues ya no solo es que se limitan las libertades propias del Estado de Derecho como en la era de Chávez, sino que los derechos de participación política de los electores y de los representantes quedan tan severamente limitados que lo que queda es simple pantomima y la clara, servil y total obediencia de todos los poderes, salvo la Asamblea Nacional, a la dictadura.

Venezuela demuestra así al mundo que lo que inicia como un supuesto renacer de la democracia popular termina de mala manera enterrando no solo las libertades del Estado de Derecho sino también las propias libertades democráticas de participación política,<sup>15</sup> con el agravante de que, como bien establece el autor, con «la ‘reelección’ del presidente Nicolás Maduro en las elecciones presidenciales anticipadas dispuestas por la fraudulenta e inconstitucional Asamblea Nacional Constituyente instalada en 2017, y que se celebraron el 20 de mayo de 2018, aparte de poner en evidencia el absoluto rechazo popular contra dicho funcionario y contra el régimen que presidía, lamentablemente abrieron la puerta para la solidificación de la dictadura en Venezuela, evaporando toda posibilidad de que el régimen pudiera ser desplazado solo por vía electoral, pacífica y democrática» (p. 26). Tiene razón por ello Brewer Carías al señalar que cuando los chavomaduristas hablan en su discurso de «democracia participativa», «en realidad, de democracia solo tiene el nombre, siendo hábilmente utilizado frente a los fracasos políticos que han experimentado las democracias representativas por la incomprensión de los partidos políticos en permitir su evolución y perfeccionamiento. Es claro que muchas veces la expresión se utiliza sin que se sepa efectivamente de qué se trata y, generalmente, confundiendo indebidamente a la democracia participativa con elementos de democracia directa, como podría ser la iniciativa para convocar una Asamblea Constituyente o para proceder a la revocación de mandatos populares. Pero en la mayoría de los casos se utiliza como una engañosa y clara estrategia para acabar con la propia democracia representativa como régimen político, exacerbando la desconfianza en las propias instituciones del Estado constitucional democrático de derecho» (p. 120).

2º El estudio del régimen chavomadurista nos revela un dato que no pasó inadvertido para Carl Schmitt: aunque se asocia la democracia a un régimen que respeta los derechos fundamentales de las personas, lo cierto es que la democracia, entendida ésta en el sentido único y estricto de elección popular de los gobernantes, no es incompatible con regímenes autoritarios. Y es que, contrario a la idea extendida de que toda democracia es liberal y todo liberalismo es esencialmente democrático, democracia y liberalismo responden en realidad a dos tradiciones diferentes: una, la liberal, basada en el gobierno de la ley, la defensa de los derechos

---

<sup>15</sup> Eduardo Jorge Prats, «Existe una dictadura en Venezuela?», en *Acento*, 21 de abril de 2017, <https://acento.com.do/2017/opinion/8450729-existe-una-dictadura-venezuela/>



humanos y el respeto a la libertad individual, y otra, la democrática, fundada en la igualdad, la identidad entre gobernantes y gobernados y la soberanía popular.

Y es que hay una diferencia radical entre liberalismo y democracia: el liberalismo parte de que «el poder corrompe y que el poder absoluto corrompe absolutamente» (Lord Acton) –de donde nace la necesidad de limitar al poder mediante la división de poderes y la garantía de las libertades–, en tanto que, en la democracia, como todo el poder deriva del pueblo, no se acepta, en principio, como legítima ninguna limitación al poder popular –que todo lo quiere y todo lo puede–, limitación que siempre será una subversión al derecho absoluto del pueblo a autodeterminarse (Rousseau). Lógicamente, la cláusula constitucional del Estado social y democrático permite, como lo quiere Jürgen Habermas, la unión paradójica de estos dos principios en principio contradictorios.<sup>16</sup> Pero en las patologías de las democracias realmente existentes, se puede afirmar, como demuestra el caso de Venezuela, que una democracia, sin los controles constitucionales que propugna el liberalismo, puede perfectamente evolucionar hacia un régimen autoritario y, posteriormente, hacia una dictadura.

3º Por otro lado, el Derecho chavomadurista, al igual que el nazi, es un claro ejemplo hoy de lo que Bernd Rüthers, en referencia al régimen nazi, denomina un «Derecho degenerado»,<sup>17</sup> es decir, no un Derecho positivista que parte de una aplicación estricta y formal de la ley, sino uno que, en base a piruetas hermenéuticas, «alquimia interpretativa»<sup>18</sup> que en realidad es «maltrato constitucional»<sup>19</sup> perpetrado por los «juristas del horror» del régimen chavomadurista, vacía de contenido la Constitución y los derechos que ella consagra, para favorecer así la perpetuación del régimen dictatorial. Ya lo dice el autor en esta *Crónica*: «Es ciertamente inconcebible, o si se quiere, sería una contradicción intrínseca que un Juez Constitucional pudiera tener como misión la de demoler el Estado de derecho y con ello, destruir las bases del sistema democrático. Sin embargo, después de más de cuarenta años de consolidación de una Justicia Constitucional autónoma e independiente en Venezuela impartida por la antigua Corte Suprema de Justicia, eso fue lo que precisamente ocurrió en el país durante los últimos 20 años, donde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, lejos de haber garantizado el Estado social y democrático de derecho y de justicia que quedó plasmado en el texto de la Constitución de 1999, ha sido el más importante instrumento utilizado por el régimen autoritario, ya dictatorial, para demoler sus bases y principios; y ello, además en nombre de un supuesto ‘nuevo constitucionalismo’ latinoamericano» (p. 109).

El ejemplo más insólito, estrambótico y vulgar de este Derecho degenerado, del cual da cuenta el autor, cual anatomo-patólogo que realiza una autopsia al cuerpo de ese zombi político-jurídico que es la dictadura de Maduro, es el recurso

---

<sup>16</sup> Jürgen Habermas, «El Estado democrático de Derecho. ¿Una unión paradójica de principios contradictorios», *Anuario de Derechos Humanos? Nueva Época*, Vol 2 (2001), Universidad Central de Madrid, Madrid 2001.

<sup>17</sup> Bernd Rüthers, *Derecho degenerado: teoría jurídica y juristas de cámara en el Tercer Reich*, Marcial Pons, 2016.

<sup>18</sup> Néstor Sagüés, *Interpretación constitucional y alquimia interpretativa. (El arsenal argumentativo de los tribunales supremos)*, Lexis Nexis, Buenos Aires 2004.

<sup>19</sup> Roberto Gargarella, «De la alquimia interpretativa al maltrato constitucional. La interpretación del Derecho en manos de la Corte Suprema argentina», *Jurisprudencia Argentina*, Lexis Nexis, Buenos Aires 2007.

de interpretación constitucional interpuesto ante el Tribunal Supremo de Justicia por Maduro para legalizar su juramentación anticipada como presidente el 24 de mayo de 2018. Este, en apropiadas palabras del autor, «proceso judicial de interpretación constitucional exprés, tramitado con todo sigilo, pero con un resultado previamente anunciado que se produjo en cuestión de horas» (p. 75), no concluyó en sentencia, por lo menos publicada, pese a lo cual se produjo la juramentación anticipada de Maduro ante la Asamblea Nacional Constituyente. Pero son más de cincuenta las decisiones de los jueces supremos venezolanos cuyos fundamentos son más propios del oportunista, inescrupuloso y desvergonzado malabarismo conceptual que de lo que debe ser el justificado y ponderado razonamiento constitucional de una corte suprema o constitucional.

Lo singular del caso venezolano, por tanto, no solo es la transformación de la democracia imperfecta en una dictadura sino también la utilización distorsionada de los instrumentos del Estado de Derecho, como lo es el control jurisdiccional de constitucionalidad, para obstaculizar al gobierno popular y a sus expresiones legislativas. Si la lección de los primeros años del chavismo es que la democracia, si no es sujeta a los correctivos constitucionales del liberalismo, destinados a limitar y controlar el poder de las mayorías a través de las garantías de los derechos fundamentales y la división de los poderes, conduce, necesariamente, a la tiranía democrática, la otra lección «es que un gobierno autoritario puede cerrarle las puertas del poder al pueblo mediante el uso abusivo por una jurisdicción constitucional politizada de la declaratoria de inconstitucionalidad de todos los productos de los representantes del pueblo, desde la interpelación de los funcionarios ejecutivos hasta la amnistía a los presos políticos, desde el cambio del régimen del Banco Central hasta la celebración de un referendo popular.

La justicia constitucional venezolana, al cerrarle jurisdiccionalmente todas las vías a la representación política y a la participación popular, ha socavado para siempre una, según John Ely, de las bases fundamentales de la legitimidad de toda corte constitucional no elegida por el pueblo: decidir cuestiones constitucionales para garantizar el proceso democrático y reforzar la representación y participación popular. La Sala Constitucional venezolana, con su descarada y estrambótica alquimia interpretativa, ha llevado a los venezolanos a lo peor de ambos mundos: una corte constitucional que, por un lado, no frena al poder y que, por otro lado, pone frenos ilegítimos a la participación popular. Si ‘el sueño de la razón produce monstruos’, no hay dudas de que la ‘razón populista’ de Ernesto Laclau ha producido esta horrible pesadilla de un populismo impopular».<sup>20</sup>

Ante este estado de cosas, ¿qué hacer? Cuando escribí en 1991 mi tesis de maestría en ciencias políticas y asuntos internacionales en la New School for Social Research sobre «Transiciones pactadas a la democracia: los casos de Venezuela (1957) y Colombia (1958)», parecía posible y plausible, en medio de las transiciones pacíficas a la democracia en América Latina y Europa del Este, transitar del autoritarismo a la democracia en base a pactos entre las elites («from above») presionados desde abajo («from below») y que estableciesen una «democracia consociacional»<sup>21</sup> o consensual. Y los casos de Colombia y Venezuela de transición de la dictadura de

---

<sup>20</sup> Eduardo Jorge Prats, «Populismo impopular», en *Acento*, 27 de mayo de 2016, en <https://acento.com.do/2016/opinion/8352150-populismo-impopular/>.

<sup>21</sup> Arand Lijphart. *Democracias*, Yale, New York, 1984.

Gustavo Rojas Pinilla y de Marcos Pérez Jiménez a la democracia, que establecieron regímenes estables y democráticos, hoy tan denostados, parecían modelos a seguir. Hoy, sin embargo, no existen partidos políticos de la fortaleza de hace 60 años, que permitan una transición basada en pactos multipartidistas como fueron el del Frente Nacional en Colombia y el de Punto Fijo en Venezuela.

En el caso chileno, Pinochet convocó un plebiscito, lo perdió, aceptó sus resultados y transfirió el poder a un presidente electo por el pueblo. Luce entonces que es más fácil salir de una dictadura que respeta ciertas libertades –aun sea las económicas–, los llamados «liberalismos antidemocráticos», al estilo del Chile de Pinochet, o de dictaduras «desarrollistas» como las de Rojas Pinilla y Pérez Jiménez, que de una democracia autoritaria o antiliberal, como la de la Turquía de Erdogan o la venezolana, que, aparte de no respetar los derechos del catálogo liberal, viola ya el principio democrático y ha mutado de una especie de «híbrido de autoritarismo y sultanismo»<sup>22</sup> a una dictadura pura y dura.

Aunque parezca cruel, y sin compartir en modo alguno sus premisas ni sus conclusiones, que sirven de base a un ilegítimo e inconstitucional «liberalismo autoritario», inspirado en el «Estado fuerte» para un sistema económico de mercado libre, postulado originalmente por Carl Schmitt, no dejaba de tener cierta razón el economista Friedrich von Hayek, por lo menos en lo que respecta a las posibilidades de transitar a la democracia desde un régimen «liberal-autoritario», cuando, en declaración al diario chileno «El Mercurio» en una de sus visitas al Chile de Pinochet en 1981, afirmaba: «Yo diría que estoy totalmente en contra de las dictaduras, como instituciones a largo plazo. Pero una dictadura puede ser un sistema necesario para un período de transición. A veces es necesario que un país tenga, por un tiempo, una u otra forma de poder dictatorial. Como usted comprenderá, es posible que un dictador pueda gobernar de manera liberal. Y también es posible para una democracia el gobernar con una falta total de liberalismo. Mi preferencia personal se inclina a una dictadura liberal y no a un gobierno democrático donde todo liberalismo esté ausente. Mi impresión personal –y esto es válido para América del Sur– es que, en Chile, por ejemplo, seremos testigos de una transición de un gobierno dictatorial a un gobierno liberal. Y durante esta transición puede ser necesario mantener ciertos poderes dictatoriales, no como algo permanente, sino como un arreglo temporal. Desafortunadamente, en estos tiempos las democracias están concediendo demasiado poder al Estado. Esta es la razón por la cual soy muy cuidadoso de distinguir entre ‘democracias limitadas’ y ‘democracias ilimitadas’. Y obviamente mi elección es por las democracias limitadas. En algunos países, las mayorías son capaces de convertirse en grupos discriminatorias que favorecen a ciertas personas en detrimento de otras. Para mí se trata de democracias ilimitadas. Por otro lado, la democracia limitada debe ser capaz de dar a los propios grupos de contribuyentes las mismas posibilidades que al resto».<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Nelly Arenas, «Poder reconcentrado: el populismo autoritario de Hugo Chávez», en *Revista Politeia*, No. 39, Vol. 30, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2007, p. 56.

<sup>23</sup> Eduardo Jorge Prats, «El camino de Hayek a Pinochet», en *Hoy*, 20 de marzo de 2015, en <http://hoy.com.do/el-camino-de-hayek-a-pinochet/>. Ver también «La dictadura de Hayek», en *El Replicador Liberal* en <https://elreplicadorliberal.com/2018/05/06/la-dictadura-de-hayek/>.

Sin embargo, la situación de Chile bajo Pinochet no es la misma de Venezuela bajo Maduro. Por eso el primer paso hacia la democracia debe ser, tal como ha procedido con innegables inteligencia y creatividad la oposición venezolana, con fundamentos jurídico-constitucionales justificados en este libro por Brewer-Carías, desde la movilización civil y política nacional con el apoyo de la comunidad internacional, hacia el desplazamiento y sustitución del gobierno ilegítimo de Maduro y la asunción plena y efectiva de un gobierno provisional bajo la égida de la Asamblea Nacional y del Presidente encargado Juan Guaidó que pase a convocar elecciones libres, democráticas, con supervisión nacional e internacional. Aquí resaltan dos elementos fundamentales:

1º Una de las virtudes de la transición democrática venezolana es que es un proceso cuyos actores fundamentales consciente y deliberadamente buscan encuadrarla jurídicamente, lo que se evidencia en la aprobación el 15 de enero de 2019 por parte de la Asamblea Nacional del «Acuerdo sobre la declaratoria de usurpación de la Presidencia de la República por parte de Nicolas Maduro Moros y el restablecimiento de la vigencia de la Constitución». Como bien explica Brewer-Carías, «en el Acuerdo se hace mención en forma general a un ‘proceso progresivo y temporal de transferencia de las competencias del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo,’ cuando en realidad de lo que se trata es de un proceso de asunción progresiva y temporal por parte del presidente de la Asamblea Nacional de las competencias que le corresponden como encargado de la Presidencia de la República. Las competencias del Poder Ejecutivo, como tales, no pueden ser transferidas al Poder Legislativo» (p. 289).

Ese proceso de transición es regido, desde el día 5 de febrero de 2019, por la Ley del Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada por la Asamblea Nacional y en virtud de la cual se confirmó, en el artículo 14, que «el presidente de la Asamblea Nacional es, de conformidad con el artículo 233 de la Constitución, el legítimo presidente encargado de la República Bolivariana de Venezuela». Tal como establece el autor, «en consecuencia, luego de la interpretación constitucional efectuada por la Asamblea Nacional en el antes mencionado Acuerdo de 15 de enero de 2019, y en dicho Estatuto de Transición, al aplicar analógicamente el artículo 233 de la Constitución ante la ausencia de presidente legítimamente electo que pudiera juramentarse como presidente de la República para el período 2019-2025, ello implicó que a partir del 10 de enero de 2019, el diputado Juan Guaidó, en su carácter de presidente de la Asamblea Nacional, por mandato de la Constitución y sin perder su condición de tal, quedó de derecho encargado de la Presidencia de la República, lo que, entre otras manifestaciones, fue expresado por el propio diputado Guaidó en acto público y popular realizado el día 23 de enero de 2019. Al encargarse de la presidencia de la República como Presidente de la Asamblea Nacional, el diputado Juan Guaidó lo que hizo fue cumplir un deber que le impone la Constitución. No se trató de ninguna ‘autoproclamación’ como se ha afirmado, sino de la asunción de una de las competencias que tiene constitucionalmente impuestas, como presidente de la Asamblea Nacional» (p. 313).

2º La transición democrática venezolana es también un proceso encuadrado jurídicamente desde la perspectiva del Derecho internacional. En este sentido, el extendido reconocimiento internacional de Guaidó marca una nueva doc-

trina del reconocimiento internacional de los gobiernos pues «mientras antes el reconocimiento se debía producir si existía autoridad efectiva y capacidad de cumplir las obligaciones internacionales preexistentes, en el entendido de que era intervención no reconocer un gobierno que reunía las dos precitadas condiciones, ahora es posible reconocer a un gobierno, aun en ausencia de dichas condiciones, siempre y cuando se trate de un gobierno legítimo. Esto último no es tan nuevo, sin embargo, como lo demuestra el caso de México, que solo reconoció como legítimo al gobierno republicano español en el exilio, a pesar de que, durante 40 años, únicamente el de Franco podía cumplir las obligaciones de España ante la comunidad internacional y gobernar efectivamente el territorio español.

Hay otros dos elementos fundamentales de la emergente nueva doctrina del reconocimiento de gobiernos por parte de los Estados. Primero, la popularización del reconocimiento en masa, como lo evidencia el reconocimiento del gobierno de Guaidó por parte de los países del Grupo de Lima y de la Unión Europea. Segundo, la consolidación de un modelo de reconocimiento condicionado, pues a Guaidó se le reconoce bajo la condición de convocar elecciones posteriormente. El giro operado en las relaciones por esta doctrina es, consecuentemente, copernicano pero la misma, en realidad, no es de ahora y tan solo recarga y actualiza la vieja Doctrina Tovar, que propugna por el desconocimiento de gobiernos fruto de golpes militares o constitucionales y la del preclaro presidente Rómulo Betancourt quien, en 1959, postuló que 'no pueden formar parte de la comunidad regional sino los gobiernos nacidos de elecciones legítimas, respetuosos de los derechos del hombre y garantizadores de las libertades públicas», pues la no intervención «no puede ser escudo bruñido detrás del cual se abroquelen y protejan los gobiernos dictatoriales, que son escarnio de un continente nacido para la libertad y los cuales constituyen focos permanentes de perturbación de la paz y seguridad de los regímenes democráticos'.<sup>24</sup>

Y he aquí que aparece un quinto reto singular para Brewer-Carías y para el resto de los juristas venezolanos que ya el autor de la presente *Crónica* comienza a asumir con todo el bagaje teórico-conceptual que ha elaborado al analizar el nacimiento, desarrollo y colapso del régimen chavomadurista, y como atestigua el libro que el lector tiene en sus manos: el de construir e implementar las herramientas jurídico-institucionales que permitan transitar pacífica y democráticamente de las cenizas todavía ardientes del régimen dictatorial hacia la verdadera democracia, el Estado de Derecho y el Estado social. Como se explica muy bien en esta *Crónica* y como antes hemos visto, la transición venezolana a la democracia se caracteriza por el deliberado objetivo de encuadrar jurídicamente el proceso de democratización. Y esto es así y debe ser así porque, tal como señala el autor, «el régimen ya no da más en cuanto a deterioro se refiere, ya no hay casi nada más que destruir en el país, habiéndose la crisis tragado ya a una generación, como un apocalipsis, y con ella hasta el agua y la luz como ocurrió a partir de marzo de 2019. Ante ello, no hay otra alternativa en las fuerzas democráticas que no sea buscar el restablecimiento de la efectiva vigencia de la Constitución de 1999. Es decir, ante lo que el país ha sufrido hasta 2019, de por una parte haber tenido una Constitución que no se ha

<sup>24</sup> Eduardo Jorge Prats, «La nueva doctrina de reconocimiento de gobiernos», en *Acento*, 8 de febrero de 2019, en <https://acento.com.do/2019/opinion/8649151-la-nueva-doctrina-del-reconocimiento-gobiernos/>.

aplicado, y por la otra, haber soportado la total destrucción del Estado y de la sociedad, y de sus instituciones político-constitucionales; la alternativa para la transición no debe ser otra sino el restablecimiento de la vigencia plena de la Constitución que nunca la tuvo» (p. 18).

Por el momento, en estos tiempos de oscuridad que vive Venezuela, donde apenas el rayo de luz de la Asamblea Nacional y de la presidencia encargada de Guaidó ilumina a los venezolanos, la tarea debe ser fundamentalmente, tal como se ha venido haciendo hasta ahora y como explica este libro, la de afinar los instrumentos de este «Derecho para la transición democrática» y apurar los mecanismos de la reconstrucción económica y social del país con el apoyo internacional y la movilización nacional. Ya más adelante habrá que emprender el camino del «Derecho para el blindaje de la democracia y los derechos», es decir, el del fortalecimiento del sistema político como una «democracia militante», blindada contra el despotismo «democrático» y el absolutismo constituyente, desde la propia Constitución y desde una nueva jurisdicción constitucional especializada, que tan bien ha analizado Brewer-Carías a nivel venezolano y del Derecho comparado, que preserve la democracia y los derechos y esté inmunizada contra los desvaríos y atropellos interpretativos de un Tribunal Supremo de Justicia que no ha sido capaz de resistir las pulsiones y presiones autoritarias del régimen. Este será un sexto reto jurídico que enfrentará Brewer-Carías y la comunidad jurídica venezolana y que tiene pocos precedentes históricos, salvo la desnazificación vivida por Alemania tras 1945 y los procesos de justicia transicional de Sudáfrica y más recientemente de Colombia. Lo cierto es que, como bien enfatiza el autor, «el futuro, en todo caso, si no queremos entrar en la oscuridad definitiva, exige afinar la imaginación creadora que tiene que ser desplegada, como ha venido ocurriendo desde enero de 2019, pues lo que no podemos hacer ahora, es no hacer nada» (p. 22).

No quisiera desaprovechar este gran honor y esta magnífica oportunidad que nos concede el maestro Brewer-Carías de prologar esta obra tan importante para la reconstrucción democrática de Venezuela y reiterar la importancia de los extraordinarios aportes del autor al Derecho iberoamericano y a la comunidad jurídica transnacional que lo sustenta. En otra ocasión, he dicho que «más allá de la ostensible influencia de Allan R. Brewer-Carías en nuestro Derecho, creemos que el principal legado del iuspublicista es el hecho de que, a su alrededor, se haya podido consolidar un círculo tan amplio, variado y sólido de generaciones distintas de iuspublicistas reunidos en torno a y en diálogo con su doctrina y que, además, estas generaciones hayan podido trabar un fluido y fuerte entramado de relaciones humanas y académicas. En el maestro venezolano, en el jurista de nuestra América, valoramos la amistad sincera; la fortaleza patricia frente a las amenazas y los atropellos de los gobiernos autoritarios que muchas veces en la historia americana han azotado la región; el orgullo de la independencia y honestidad del académico crítico y comprometido; la ética de la convicción que debe servir de norte tanto a la profesión jurídica como a la de la enseñanza y la de la dogmática; la pasión por la cultura y el arte de nuestro continente, que hace que Brewer-Carías sea, por ejemplo, uno de los especialistas en el desarrollo urbano de la América colonial; y, finalmente, lo que no es menos importante la creencia firme de que el jurista tiene el compromiso de construir e interpretar un Derecho que sirva como límite a un poder público que no por democrático puede ser menos autoritario e injusto y que, en el verdade-

ro Estado Social y Democrático de Derecho al cual aspiramos todos en América, debe estar siempre al servicio de la persona y de la garantía efectiva de sus derechos fundamentales».<sup>25</sup>

La *Crónica constitucional sobre una Venezuela en las tinieblas* es muestra fehaciente de la trayectoria de trabajo de más de cinco décadas de un incansable y generoso maestro del Derecho, dedicado en cuerpo y alma a la construcción diaria de las bases dogmáticas del Estado de Derecho y, sobre todo, es faro que debe iluminar a los hermanos venezolanos en la salida del túnel oscuro del autoritarismo y servir como antídoto permanente para los ciudadanos de nuestra América contra el venenoso encanto de las sirenas de la «democracia» populista, portadora del destructivo virus del autoritarismo y la dictadura. Estamos seguros de que esto será más que ostensible para quienes incursionen en esta importante, apasionada y apasionante obra cuya lectura ya no sigo retrasando más al paciente lector.

La Romana, 24 de marzo de 2019

---

<sup>25</sup> Eduardo Jorge Prats, «Allan Brewer-Carías en Santo Domingo», en *Hoy*, 10 de junio de 2016, en <http://hoy.com.do/allan-brewer-carias-en-santo-domingo/>.





## INTRODUCCIÓN

Para comienzos de 2018 Venezuela ya se encontraba en una situación de destrucción catastrófica, obra de humanos, careciendo de hecho de una Constitución,<sup>26</sup> y conducida, a medias, por un gobierno asambleario y tumultuario que actuaba sin reglas preestablecidas, jugando con una montonera agrupada bajo la denominación de Asamblea Nacional Constituyente que había sido electa en 2017;<sup>27</sup> pero que a partir de 2019 ya mostraba los estertores de su fin, a manos de una institución democrática como es la Asamblea nacional electa en diciembre de 2015.

La Asamblea Constituyente de 2017, en efecto, puede considerarse como la última manifestación del apocalipsis del régimen político que se instaló en el país desde 1999, cuya consecuencia fue la destrucción institucional, económica, social y cultural del país, en un proceso donde el régimen pasó progresivamente de ser un régimen autoritario al régimen totalitario de la actualidad.<sup>28</sup>

Ese régimen, sin embargo, ya no goza de buena salud, y desde hace ya unos lustros viene entrando en un estado de «apoptosis», término que si bien se utiliza en el campo de la medicina, se puede aplicar a las instituciones, y que consiste en la muerte o suicidio programado de las células o componentes de un cuerpo; es decir, el método que el cuerpo usa para deshacerse de las células innecesarias o anormales,<sup>29</sup> pero que cuando todas ya son de esta naturaleza, conduce a su autodestrucción.

El fenómeno es similar al que observaba Maurice Duverger al referirse al Estado colapsado de mitades del siglo pasado, con aquel animal mitológico llamado el *catoblepas*, una legendaria creatura de Etiopía de la cual dio cuenta Plinio el

---

<sup>26</sup> Véase por ejemplo, Jesús María Alvarado Andrade, «Sobre la destrucción del «Estado de derecho» (*Rule of Law*) y la democracia en Venezuela (Reflexiones sobre una obra de Allan R. Brewer-Carías)», en *Revista de Derecho Público*, N° 145-146, (enero-junio 2016), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 49- 69. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York 2010, 418 pp.

<sup>27</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Usurpación Constituyente (1999, 2017 La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Colección Estudios Jurídicos, No. 121, Editorial Jurídica Venezolana International, 2018, 654 pp.

<sup>28</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, 532 pp.; segunda edición, Caracas 2015, 542 pp.

<sup>29</sup> Su descubrimiento se atribuye a la neuróloga Rita Levi-Montalcini, Premio Nobel de Medicina, 2005. Véase sobre la apoptosis, la información. Véase en <https://biotecnologiauem.wordpress.com/2013/03/29/apoptosis-muerte-celular-programada/>

Viejo hace dos mil años, y que según indicó Duverger, era un animal «tan estúpido que se comía sus propios miembros sin siquiera darse cuenta».<sup>30</sup>

Y en eso ha estado últimamente el régimen que gobierna al país desde 1999, destruyéndose a sí mismo, en todos sus componentes, y con ello, lamentablemente al país, siendo los últimos signos de ese proceso de «apoptosis», entre muchos otros, los siguientes: *primero*, el mencionado desdibujamiento del propio gobierno del Estado, en su totalidad, al convocarse e instalarse el referido gobierno asambleario y tumultuario a partir de agosto de 2017, a cargo de una Asamblea Nacional Constituyente fraudulenta e inconstitucional que actúa sin reglas ni Constitución; *segundo*, la transformación del régimen político del Estado en un gobierno militar, sujeto además a directrices de un gobierno extranjero, para el cual no existe el imperio de la ley ni de la Constitución, habiendo invadido las estructuras de la Administración del Estado y todos los espacios sociales, apoderándose incluso de los medios de comunicación; *tercero*, el desconocimiento total de las bases de la democracia y de la separación de poderes, con el sometimiento de todos los poderes del Estado al Ejecutivo y la progresiva inhabilitación de la Asamblea Nacional electa en diciembre de 2015, por parte de un Tribunal Supremo de Justicia totalmente sometido al poder, lo que de por sí ya imposibilita la realización de elecciones libres y transparentes; *cuarto*, la consideración de la disidencia y de la oposición política como enemigos internos por parte del aparato del Estado, el cual persigue y discrimina política y administrativamente, y no solo con la fuerza policial, que ha sido militarizada, sino con cuerpos paramilitares y delincuenciales insertos en el Estado, y además mediante una policía política que acusa y encarcela como si fuera un juez; *quinto*, la desproporcionada represión, persecución e inaceptable masacre que comenzó masivamente contra los jóvenes y estudiantes por las manifestaciones de protesta contra el gobierno sucedidas en Caracas en julio de 2017, y que ha continuado contra opositores y disidentes, y lo más grave, con la resurrección de los horrendos episodios de otras épocas, de torturas y desapariciones forzadas, y de la abyecta e injustificada ejecución sin fórmula de juicio de antiguos miembros de sus propia policía y sus acompañantes, quienes osaron rebelarse contra el régimen; *sexto*, la configuración de un descomunal totalitarismo en materia económica, montado sobre un ineficiente capitalismo de Estado, producto de la destrucción total del aparato productivo del país mediante expropiaciones que han resultado en estruendosos fracasos improductivos, llevando al país al colapso total en materia de servicios sociales y de infraestructura, como quedó en evidencia en el *blackout* total del país de marzo de 2019, y a la expansión de la corrupción a niveles nunca antes vistos, como lo muestran las propias denuncias de última hora formuladas desde dentro del propio régimen; y *séptimo*, incluso, la persecución que ha sido desatada dentro del propio régimen contra antiguos miembros de su propia nomenclatura, como fue el caso contra la ex Fiscal General de la República, precisamente la encargada, desde 2005, de llevar a cabo toda la persecución política contra la oposición democrática; el caso contra el ex embajador y ex presidente de la empresa petrolera nacional, y principal responsable, como tal y como ministro de Energía desde 2002,

---

<sup>30</sup> Véase Maurice Duverger, *Las dos caras de Occidente*, Barcelona 1972, pp. 278–279. El *catoblepas* (del griego «mirar hacia abajo») que identificó Plinio el Viejo en su *Historia Natural*, 8, 77, era una creatura con cuerpo de búfalo y cabeza de cerdo, pesada, que miraba siempre hacia abajo. Se decía que su mirada o su respiración eran letales, y que podían convertir a la gente en piedra o matarlas. Véase en <http://es.mitologia.wikia.com/wiki/Catoblepas>

no solo de la destrucción inmisericorde de la industria petrolera nacional, cuya producción bajó insólitamente, al igual que lo que ocurrió con la industria energética, sino del criminal endeudamiento extremo del país que ha llevado a Venezuela a la quiebra en el marco global; así como los casos contra el mismo exfuncionario y sus principales colaboradores, con cargos de corrupción por montos nunca vistos en la historia de ningún país, salvo quizás, recientemente, lo que se ha publicado sobre algunos príncipes del reino de Arabia Saudita; y del caso del ex ministro del Interior y de Justicia, creador de la policía política, encarcelado por la misma por supuesta sedición o rebelión militar, junto con varias decenas de oficiales superiores activos del mundo militar, por las mismas razones.

Estos signos de la «apoptosis», en mi criterio, pone en evidencia que el régimen efectivamente está en proceso de extinción, al menos en la deformación que ha adquirido como consecuencia de su autodestrucción; como lo reconoció en enero de 2018 un ex ministro de Energía y Minas del régimen autoritario, al cual sirvió durante 17 años (2000-2017), habiendo sido uno de los más grandes responsables de la catástrofe del ocurrió; diciendo que el régimen «tiene los días contados»,<sup>31</sup> reconociendo que el mismo – en sus propias palabras – como si fuera un grito de *mea culpa* lanzado desde las tinieblas –, «un estruendoso fracaso»,<sup>32</sup> lleno de «iniciativas fallidas e improvisadas, con la subsecuente ineficacia o incapacidad del gobierno en la gestión de soluciones a los problemas del pueblo».<sup>33</sup> Todas estas expresiones del ex ministro – que parecía dirigidas a sí mismo –, si bien las utilizó para referirse al gobierno de Nicolás Maduro al cual sirvió como ministro de Energía, como Canciller y como Embajador, para tratar infructuosamente de deslindarlo del gobierno de Hugo Chávez, a nadie pueden engañar, pues se aplican a todo el régimen al cual él sirvió sumiso desde 2000, habiendo sido él mismo, precisamente, como dije, uno de los principales responsables de su desfiguración, que es por lo que precisamente «está pagando caro todo el país», como luego él mismo lo «descubrió».<sup>34</sup>

Piénsese solo en las catastróficas consecuencias de las confiscaciones generalizadas que dicho ministro irresponsablemente impulsó y ejecutó personalmente en el sector de los hidrocarburos contra las empresas asociadas que operaban en la Faja del Orinoco y en las explotaciones costa afuera en 2007, conforme al programa

---

<sup>31</sup> Véase Rafael Ramírez, «El error fundamental», en *aporrea.org.*, 21 de enero de 2018, en <https://www.aporrea.org/actualidad/a258154.html>. Otro ex ministro del gobierno, Felipe Pérez Martí, de Planificación, al referirse a la arbitraria detención del Dr. Enrique Aristeguieta Gramko expresó en el mismo sentido lo siguiente: «Detener a un anciano de la edad de Enrique Aristeguieta Gramko, como dijo un amigo, muestra que este gobierno está a punto de caer. [...] Así que esta acción de ustedes, a través de sus generales y personal cubano aquí, agentes de la dominación militar y económica de una potencia extranjera en nuestro país, muestra que también están cometiendo errores crasos, que van a contribuir a la caída de Maduro». Véase en Felipe Pérez Martí, «Raúl: ya basta, esto no es Cuba», en *aporrea.org*, 2 de febrero de 2018, en <https://www.aporrea.org/oposicion/a258799.html>.

<sup>32</sup> Véase Rafael Ramírez, «El error fundamental», en *aporrea.org.*, 21 de enero de 2018, en <https://www.aporrea.org/actualidad/a258154.html>.

<sup>33</sup> Véase Rafael Ramírez, «Carta abierta al pueblo de Venezuela», en *La Patilla*, 28 de enero de 2018, en <https://www.lapatilla.com/site/2018/01/28/carta-abierta-al-pueblo-de-venezuela-por-rafael-ramirez/>.

<sup>34</sup> Véase Rafael Ramírez, «El error fundamental», en *aporrea.org.*, 21 de enero de 2018, en <https://www.aporrea.org/actualidad/a258154.html>.

de la «Apertura Petrolera», y la deuda que ello le originó al país y que todos los venezolanos tendremos que pagar. La última decisión en esas materias adoptada por un tribunal arbitral internacional del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial, entre las varias docenas que se dictaron condenando a Venezuela desde 2008, y que fue anunciada precisamente el 8 de marzo de 2019, cuando comenzó el *blackout* más grande y prolongado que en la historia contemporánea haya ocurrido en país alguno sin estar en guerra (salvo la guerra del gobierno contra su propia población, como es el caso venezolano), fue por la cantidad de 8.446 millones de dólares;<sup>35</sup> cifra, esa sola, incluso, superior al monto de las reservas internacionales que el país tenía para ese momento de 2019.<sup>36</sup>

La crisis política actual, por otra parte, fue convertida desde el gobierno en una guerra institucional, económica y social que quienes asaltaron el poder con la Asamblea Constituyente de 1999, y lo volvieron a asaltar con la otra Asamblea Constituyente en 2017, declararon contra toda la población, para asegurar su sumisión, con el único propósito de perpetuarse en el poder, pues como lo reconoció el mismo ex alto funcionario del gobierno antes mencionado, quien lo sirvió entre 2000 y 2017, el gobierno mismo –dijo– «se ha convertido en una plataforma [solo] para el ejercicio del poder».<sup>37</sup>

Sin embargo, en ese panorama puede reconocerse que el régimen ya no da más en cuanto a deterioro se refiere, ya no hay casi nada más que destruir en el país, habiéndose la crisis tragado ya a una generación, como un apocalipsis, y con ella hasta el agua y la luz como ocurrió a partir de marzo de 2019. Ante ello, no hay otra alternativa en las fuerzas democráticas que no sea buscar el restablecimiento de la efectiva vigencia de la Constitución de 1999. Es decir, ante lo que el país ha sufrido hasta 2019, de por una parte haber tenido una Constitución que no se ha aplicado, y por la otra, haber soportado la total destrucción del Estado y de la sociedad, y de sus instituciones político constitucionales; la alternativa para la transición, no debe ser otra sino el restablecimiento de la vigencia plena de la Constitución que nunca la tuvo.

En este marco, sin embargo, no hay que perder de vista que el régimen tiene como su único objetivo político asegurar su permanencia en el poder, lo cual por lo demás, no es de reciente data pues se había anunciado en forma pública, desde cuando el propio presidente Chávez amenazó en 2008, que «lo que tenemos que garantizar es que si a Hugo Chávez le toca entregar el gobierno el 10 de enero de 2013 no sea a un contrarrevolucionario porque vendría la guerra aquí;»<sup>38</sup> lo cual fue

---

<sup>35</sup> Véase Laudo Arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas d Inversiones (CIADI) dictado el 8 de marzo de 2019 en el *Caso CIADI No. ARB/07/30, ConocoPhillips Petrozuata B.V., ConocoPhillips Hamaca B.V., ConocoPhillips Gulf of Paria B.V. y ConocoPhillips Company vs. República Bolivariana de Venezuela*, en [http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSIDBLOBS/OnlineAwards/C259/DS11957\\_En.pdf](http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSIDBLOBS/OnlineAwards/C259/DS11957_En.pdf).

<sup>36</sup> Que en enero de 2019 eran 8.399 millones de dólares. Véase la información «Sigue bajando el nivel de las reservas internacionales de Venezuela», en Descifrado, 21 enero 2019, en <http://www.descifrado.com/2019/01/21/sigue-bajando-el-nivel-de-las-reservas-internacionales-de-venezuela/>.

<sup>37</sup> Véase Rafael Ramírez, «El error fundamental», en *aporrea.org*, 21 de enero de 2018, en <https://www.aporrea.org/actualidad/a258154.html>.

<sup>38</sup> Véase en *El Universal*, Caracas 27 de enero de 2008.

ratificado una y otra vez con frases y tonos similares, por diversos y variados líderes gubernamentales,<sup>39</sup> ofreciéndole incluso a los venezolanos reducir a cenizas al país, antes de entregar el poder.<sup>40</sup>

En Venezuela, por tanto, en estos momentos de crisis terminal se plantean dos opciones: por una parte, la del gobierno, que lo único que pretende hacia el futuro es perpetuarse en el poder y evitar a toda costa que quien quiera que sea de la oposición pueda volver a gobernar en el país, eliminando todo vestigio de democracia, pluralismo y alternabilidad; y por la otra, la de la gran mayoría del país, que lo que quiere es que la crisis desemboque en un proceso de reconstrucción y transición hacia la democracia.

No es sino otra lucha condicionada por los mismos factores fundamentales del poder, de siempre, que hoy también están presentes: la lucha entre la civilidad y el militarismo; la lucha entre las fuerzas centrífugas y las fuerzas centrípetas del territorio en el dominio del poder; y la lucha entre la democracia y la autocracia; lo que, en definitiva, como lo dijo Faustino Domingo Sarmiento, es la lucha entre la civilización y la barbarie.<sup>41</sup>

Y eso será lo que provocará más temprano que tarde el colapso definitivo del régimen, aunado al hecho político de que ahora, como antes dije, el país carece de Constitución, pues la de 1999 desde el inicio se tornó en un papel que no tiene aplicación; agravado todo en los últimos años con el desmantelamiento «oficial» de la democracia a partir del desconocimiento del resultado de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015,<sup>42</sup> lo que se hizo mediante una repugnante colusión fraguada entre el Ejecutivo, el Poder Electoral y el Tribunal Supremo de Justicia,

---

<sup>39</sup> Delcy Rodríguez, como presidenta de la Asamblea Nacional Constituyente, el 16 de marzo de 2018 expresó: «a quienes quieren volver al poder les decimos que nosotros más nunca entregaremos el poder político». Véase en Indira Crespo, «Delcy Rodríguez: «Nosotros más nunca vamos a entregar el poder político». En *Punto de Corte. Agencia de Informaciones*, 16 de marzo de 2018, en <http://puntodecorte.com/rodriguez-nunca-entregar-poder-politico/>. Por su parte, Diosdado Cabello, Presidente de la misma Asamblea Nacional Constituyente, el 15 de marzo de 2019 declaró que «la oposición no volverá más nunca al Palacio de Miraflores», Véase en EFE, «Diosdado Cabello: La oposición no volverá a Miraflores», en *El Nacional*, 17 de marzo de 2019, en [http://www.el-nacional.com/noticias/politica/diosdado-cabello-oposicion-volvera-miraflores\\_275030](http://www.el-nacional.com/noticias/politica/diosdado-cabello-oposicion-volvera-miraflores_275030).

<sup>40</sup> Iris Valera, Ministra del régimen y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente dijo en agosto de 2017: «Así dejemos a Venezuela en cenizas, no nos iremos del poder», y además agregó que todo aquel que venga a querer sacarlos del poder «será fusilado». Ver video en *arepadiario*, 26 de enero de 2018, en <http://arepadiario.com/asi-dejemos-al-pais-en-cenizas-no-dejaremos-el-poder/>. En el mismo sentido véase lo expresado en, <http://www.tostonconsoda.com.ve/asi-dejemos-al-pais-en-ruinas-no-dejaremos-el-poder/>.

<sup>41</sup> Véase Domingo Faustino Sarmiento, *Civilización o Barbarie*. Vida de Juan Facundo Quiroga (1845). Véase además, Asdrúbal Aguiar, *Civilización y Barbarie*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Miami 2018.

<sup>42</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional (De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela impuso un gobierno sin legitimidad democrática, revocó mandatos populares de diputada y alcaldes, impidió el derecho a ser electo, restringió el derecho a manifestar, y eliminó el derecho a la participación política, todo en contra de la Constitución)*, Colección Estudios Políticos No. 8, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, 354 pp.; segunda edición, (Con prólogo de Francisco Fernández Segado), 2015, 426 pp.

despojándose completamente durante 2016 a 2018 a la Asamblea Nacional de todos sus poderes, y dejándola como una entequeia vacía.<sup>43</sup>

Para ello, el Tribunal Supremo de Justicia, dando un golpe de Estado, asumió el rol de verdugo principal de la democracia, usurpando directamente las funciones del Legislador; y cuando ya no hubo posibilidad de continuar con esa tragicomedia, se produjo un nuevo golpe de Estado con la convocatoria inconstitucional y fraudulenta de la Asamblea Constituyente en julio de 2017, para que la misma asumiera el poder total en contra de lo previsto en la Constitución de 1999,<sup>44</sup> buscando suplantarse a la otrora dictadura judicial que comandó el Tribunal Supremo, por una «dictadura constituyente».

Para ejercer ese poder absoluto, la Asamblea Constituyente se auto atribuyó poderes soberanos y supra constitucionales que no puede tener, llegado incluso a formalizar expresamente el golpe de Estado en uno de sus decretos (en las «Normas para garantizar el pleno funcionamiento institucional de la Asamblea Nacional Constituyente en armonía con los Poderes Públicos constituidos» de agosto de 2017), copiando la fórmula tradicional usada en otros golpes de Estado, como la que está en las actas de las Juntas de Gobierno de 1945 y 1958, al señalar que «la Constitución de 1999 solo seguirá en vigencia, en todo aquello en lo que la Asamblea Constituyente no disponga lo contrario».<sup>45</sup>

Con ello, la Asamblea Nacional Constituyente simplemente borró la Constitución como norma suprema, pudiendo haber pasado a disponer lo que quisiera, sin límites, habiendo sido sus decisiones incontrolables por haber sometido a sus designios a todos los poderes del Estado, incluyendo al Tribunal Supremo de Justicia. Y así, lo que se fraguó fue el establecimiento de un gobierno asambleario y tumultuario que actúa sin Constitución, conducido por un reducido grupo de asaltantes del poder, sin control alguno, configurándose como el reino de la arbitrariedad.

Ante esta fase final de la crisis política del Estado centralizado y tiránico que agobia a los venezolanos, puede decirse que estamos de nuevo, precisamente, en el vértice de los antes mencionados tres factores del poder, por una parte, con un gobierno militarista, centralista y autocrático, que maneja un Estado fallido y que lo único que ofrece y pretende es perpetuarse en el poder; y por la otra, con fuerzas opositoras que están apostando por una alternativa civilista, descentralizadora y democrática, que el gobierno anuncia que a toda costa impedirá que se pueda materializar, pero que ha emergido con una luz impresionante, a pesar de las

---

<sup>43</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La dictadura judicial y la perversión del Estado de derecho. El juez constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela* (Prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial IUSTEL, Madrid 2017, 608 pp.

<sup>44</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La inconstitucional convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en mayo de 2017. Un nuevo fraude a la Constitución y a la voluntad popular*, Colección Textos Legislativos, N° 56, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 178 pp.

<sup>45</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La gran usurpación basada en una gran mentira: La fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente no puede pretender imponerse sobre los poderes constituidos y menos sobre la Asamblea Nacional», (documento), agosto 2017, en Allan R. Brewer-Carías, *Usurpación Constituyente 1999, 2017, La historia se repite, una vez como farsa y otra como tragedia*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2018, pp. 491-505.

tinieblas del régimen dictatorial, encarnada en la fuerza del único órgano con representatividad democrática en el país, desde diciembre de 2015, como es la Asamblea Nacional, que en enero de 2019 asumió su rol de conductora de la transición hacia la democracia, con su presidente, Juan Guaidó, como encargado de la Presidencia de la República en virtud de la Constitución.

Las nuevas generaciones, en realidad, no han sabido qué significa tener una estabilidad institucional, y más bien, de lo que han sido es testigos de un gobierno que solo ha estado guiado por el resentimiento demoleedor y por la técnica del desconcierto. Y todo ello agravado por la guerra económica y social declarada y conducida por el propio gobierno contra la población venezolana, para reducirla a mendigar y a la absoluta pobreza, particularmente cuando, como ahora ocurre, una vez que ya ha sido destruido todo el aparato productivo del país por el propio Estado, ya no puede haber divisas para importar lo necesario para la sobrevivencia, pues las pocas que pueda generar la menguada exportación petrolera, excluidos los barriles pre-pagados o que deben entregarse para pagar deudas a China, Rusia y Cuba, o para pagar deuda pública, y excluidas también las ingentes sumas de dinero que se han robado los gobernantes y sus aliados, no alcanzan para nada.

El problema en Venezuela, en definitiva, es ciertamente el petróleo, cuyo mal manejo después de haberse hecho depender absolutamente todo el país de su exportación será, lo que, en definitiva, por la hambruna, terminará de desencadenar el desenlace, con el régimen hundiéndose en el laberinto que construyó desde mayo de 2018, y arrastrando a las tinieblas del mismo, entre otros, a Cuba.

Por todo ello, en la situación que tenemos en el país, como la comenzó a anunciar la Asamblea Nacional al asumir el rol de garantizar la transición a la democracia, con su presidente como presidente encargado de la República, más temprano que tarde el país recomenzará un nuevo ciclo de reconstrucción institucional – pues los países no se acaban –, como por los que Venezuela ha pasado en varias ocasiones en su historia. Ahora el país está de nuevo en una situación en la cual el cambio, que es inevitable, ya se comenzó a producir; y que ha colocado a los militares que gobiernan en no otra alternativa sino en la de terminar de incinerar todo, o la de abrirle paso a un gobierno civil zafándolo de las garras extranjeras.<sup>46</sup>

Es decir, ahora sí, el país, o entrará en el período más oscuro y horrendo de su historia, o saldrá de la pesadilla política que lo aqueja tan severamente. La situación es tan grave que, en este mismo estadio, ya no hay posibilidad de que todo continúe igual como va. Y por ello la importancia de la decisión tomada por la Asamblea Nacional a partir de enero de 2019, de asumir el reto de reconstruir la democracia, mediante el cese de la usurpación, un gobierno de transición y la realización de elecciones libres y justas.

Lo que es cierto, es que el futuro va con todo, pues como antes dije, ya no queda más nada por destruir. Todo está demolido, de manera que, con cara en el futuro, ya no hay casi nada que conservar, y lo que habrá que hacer es reconstruir. La democracia misma simplemente ya desapareció, y sin democracia, con un go-

---

<sup>46</sup> Véase Asdrúbal Aguiar, «La tragedia militar venezolana», *Correo Austral*, 17 de marzo de 2018.

bierno asambleario dictatorial y totalitario conducido por un gobierno inepto e ilegítimo y una Asamblea Constituyente con pretensiones de ser todopoderosa, con poderes ilimitados y sin control ni Constitución, y con posibilidades de funcionamiento *sine die*, no puede haber ejercicio democrático alguno pues no hay posibilidad de garantizar elecciones libres.

Ello nos conduce a constatar, lo que se confirma con el rol asumido por la Asamblea Nacional para asegurar el proceso de reconstitución de la democracia, para los que creen en la democracia, que no hay otra alternativa inmediata que no sea la de acordar y pactar entre las fuerzas democráticas para formar un frente común sólido, de manera que la nueva generación que viene de irrumpir, asuma el liderazgo para el cambio que el país requiere. El futuro, en todo caso, si no queremos entrar en la oscuridad definitiva, exige afinar la imaginación creadora que tiene que ser desplegada, como ha venido ocurriendo desde enero de 2019, pues lo que no podemos hacer ahora, es no hacer nada

Los partidos políticos, con vista a luchar por el restablecimiento de la democracia, solo pueden actuar con base en pactos y acuerdos políticos. Sin éstos no hay posibilidad de alternativa contra el acaparamiento del poder y la política definida de no permitir la alternabilidad, como lo anunció el propio presidente Chávez en 2008 al sentenciar que quienes antes de 1999 habían gobernado el país, «más nunca volverán a gobernar a Venezuela».<sup>47</sup>

En realidad, en cuanto a las personas, el tiempo se ha encargado de «ejecutar» parcialmente esa «orden», ya que muchos de aquellos líderes que otrora gobernaron ya están muy viejos; pero en cuanto a las organizaciones políticas y el nuevo liderazgo, a pesar de que hasta ahora, fueron el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Supremo de Justicia, cabeza de la dictadura judicial, los que se encargaron de tratar de ejecutar la «orden», solícitos, inhabilitando y eliminando los posibles contendores políticos,<sup>48</sup> ya ello lo cuestionó la Asamblea Nacional al asumir el reto de llevar al país hacia la democracia, guiada por el nuevo liderazgo que le toca conducirla y conducirnos.

Pero fue precisamente, en la situación existente en 2018, cuando la inconstitucional y fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente decidió ordenar la convocatoria de la elección presidencial para mayo de 2018;<sup>49</sup> ante lo cual, por ejemplo, entre tantas importantes manifestaciones de rechazo formuladas desde fuera del país, el Parlamento de la Unión Europea expresó su desconocimiento a «cualquier decisión adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente por constituir una violación de todas las reglas y normas democráticas», expresado que «la Unión [Europea] y sus instituciones, incluido el Parlamento Europeo, únicamente reconocerán unas elecciones que estén basadas en un calendario electoral viable y acordadas en el contexto del diálogo nacional con el conjunto de los actores pertinentes y parti-

---

<sup>47</sup> Véase en *El Universal*, Caracas, 21 de enero de 2007.

<sup>48</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La dictadura judicial y la perversión del Estado de derecho. El juez constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela* (Prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial IUSTEL, Madrid 2017, 608 pp.

<sup>49</sup> Véase *Gaceta Oficial* N° 41.327 de 24 de enero de 2018; y *Gaceta Oficial* N° 6361 Extra. de 23 de enero de 2018.



dos políticos en las que se cumplan unas condiciones de participación equitativas, justas y transparentes».<sup>50</sup>

Ante esta situación, ante el dilema que se le planteó a los venezolanos entre participar o no en el proceso o «farsa» electoral, lo único cierto era que de antemano se sabía que dicho proceso iba a estar viciado y su resultado iba a ser un fraude. Lo que se resolviera, por tanto, ante ello, tenía que ser el resultado de una acción política unitaria adoptada por el liderazgo político del país representado en todos los partidos y grupos políticos de la oposición, entre otros, con el objeto principal de seguir desenmascarando aún más el fraude que se pretendía cometer, y además, boicotear activamente el que se cometiera.

Y la decisión unitaria de no participar en la farsa de proceso electoral, se adoptó teniendo siempre en cuenta que una de las variables impuestas por la usurpación constituyente, fue que la Asamblea Constituyente se había fijado a sí misma un plazo de funcionamiento hasta agosto de 2019 (el cual podía prorrogar *ad libitum*), lo que implicaba que un presidente que se eligiera en 2018, para tomar posesión del cargo, debía juramentarse ante la misma, reconocer su supremacía y someterse a sus designios.

Y ello, sin olvidar que en el ínterin, la Asamblea Constituyente podía simplemente cambiar la estructura del Estado, desdibujar la separación de poderes, eliminar la figura de un presidente como Jefe del Ejecutivo electo en forma directa por el pueblo y consolidar un gobierno de Asamblea, con un presidente que supuestamente sea electo por las organizaciones del Poder Popular, designado en forma indirecta por los agregados de los Consejos Comunales. De todo lo cual, la elección presidencial convocada, solo era una burla más al país, como en definitiva y lamentablemente fue la elección presidencial de 2018, pero con una característica esencial, y es que, con ella, el régimen mismo como antes dije, se construyó su propio laberinto, en el cual entró, pero del cual no podrá salir jamás, iniciando con ello el colapso absoluto del régimen.

A partir de dicha elección, la ilegitimidad de origen del régimen, desde 2013, se convirtió en una usurpación la cual desenmascaró la Asamblea Nacional al haberla declarado inexistente en mayo y noviembre de 2018 y el 10 de enero de 2019, fecha a partir de la cual ante la inexistencia de algún presidente electo legítimamente para asumir la presidencia de la república para el período presidencial 2019-2025, guiado por la interpretación de la Constitución que hizo dicha Asamblea nacional, como interprete primario de la misma, el presidente del cuerpo legislativo, Juan Guaidó asumió como presidente encargado de la República por mandato constitucional, dando inicio al proceso de transición para la recuperación del orden democrático y de la vigencia de la Constitución.

---

<sup>50</sup> Véase Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de febrero de 2018, sobre la situación en Venezuela (2018/2559(RSP)); en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0087&format=XML&language=EN>.



**PRIMERA PARTE:**

**REFLEXIONES SOBRE LA DICTADURA DES-  
PUÉS DE LA FRAUDULENTO «REELECCIÓN»  
PRESIDENCIAL DE MAYO DE 2018\***

La «reelección» del presidente Nicolás Maduro en las elecciones presidenciales anticipadas dispuestas por la fraudulenta e inconstitucional Asamblea Nacional Constituyente instalada en 2017, y que se celebraron el 20 de mayo de 2018,<sup>51</sup> aparte de poner en evidencia el absoluto rechazo popular contra dicho funcionario y contra el régimen que presidía, lamentablemente abrieron la puerta para la solidificación de la dictadura en Venezuela,<sup>52</sup> evaporando toda posibilidad de que el régimen pudiera ser desplazado solo por vía electoral, pacífica y democrática.

Durante los últimos lustros, en efecto, y en fraude a lo establecido en la Constitución de 1999, Venezuela vivió un proceso deliberado de perversión del Estado de derecho, llevado a cabo por todos los órganos del Estado, con la consecuente consolidación paulatina de una dictadura que destruyó todos los valores y principios democráticos y jurídicos de la Nación.

---

\* Texto del documento que con el mismo título se publicó en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2018/05/184.-Brewer.-doc.-SOBRE-LA-DICTADURA.-VENEZUELA.-5-2018..pdf> New York, 27 de mayo de 2018.

<sup>51</sup> Como lo resumió Margarita López Maya, «Fueron unas presidenciales convocadas anticipadamente por un cuerpo institucional ilegítimo, la Asamblea Nacional Constituyente. Desde que se abriera el proceso y aún antes, estuvo plagado de irregularidades, bajo la mirada impasible de un CNE controlado por Nicolás Maduro y al servicio de los intereses de su cúpula militar y civil», calificándolas como «un episodio más en la continuada marcha del gobierno hacia su meta, que es la estabilización de un régimen autoritario de vocación totalitaria». Véase Margarita López Maya, «¿Qué esperar luego del 20M?» en *Prodavinci*, 25 de mayo de 2018, en <https://prodavinci.com/que-esperar-luego-del-20m-b/?platform=hootsuite>.

<sup>52</sup> La palabra «dictadura» definida en el *Diccionario de la Lengua Española*, como «Régimen político que, por la fuerza o violencia, concentra todo el poder en una persona o en un grupo u organización y reprime los derechos humanos y las libertades individuales». Lech Walesa, sin embargo, ha apreciado que «el caso de Venezuela es único y jamás se había parecido a nadie [...] es un caso a estudiar en la historia a futuro, es un país que está secuestrado por un grupo de neo-traficantes y terroristas [...] A mi parecer, no es una dictadura porque no está regida por un solo líder, una sola persona». Véase en Ana Ramos, «Caso «Venezuela: Similar a los nazis», en *ACN, Agencia Carabobeña de Noticias*, 25 de mayo de 2018, en <http://acn.com.ve/lech-walesa-venezuela-parece-caso-nazis/>.

Un factor fundamental en ese proceso fue la actuación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que desde 2000 se convirtió en el agente más artero al servicio del autoritarismo, lo que se evidenció particularmente después del triunfo de la oposición en las elecciones parlamentarias de 2015, cuando la misma, abiertamente actuó como Juez Constitucional sometido al control político por parte del Poder Ejecutivo.<sup>53</sup>

Con ello, el sistema de Justicia Constitucional en Venezuela, que tantos años costó para desarrollar, se convirtió muy rápidamente en un sistema de «in» justicia inconstitucional,<sup>54</sup> que distorsionó la propia función de la Jurisdicción Constitucional,<sup>55</sup> abandonando su carácter de guardián de la Constitución y pasando a convertirse en el principal instrumento para destruir la democracia.<sup>56</sup>

En Venezuela se comenzó a seguir la «peligrosa doctrina» que Thomas Jefferson había identificado hace más de doscientos años, y que fue la de llegar a «considerar a los jueces como los últimos árbitros de todas las cuestiones constitucionales», advirtiendo ya desde entonces, que ello a lo que podía conducir era a colocar peligrosamente un país «bajo el despotismo de una oligarquía»;<sup>57</sup> que en nuestro caso fue la de los jueces - no tan capaces, por cierto -, que llegaron a implantar una dictadura judicial que funcionó en el marco de la fachada de un «Estado de derecho», el cual fue vaciado totalmente de contenido democrático.

Esa aberración institucional, incluso, llevó a uno de los conspicuos representantes de la dictadura, antiguo miembro de la Asamblea Constituyente, de la cual fue vicepresidente, antiguo vicepresidente de la República y antiguo Fiscal General de la República, a afirmar irresponsablemente, y por supuesto sin fundamento alguno e ignorando lo que establece la Constitución, que el sistema de gobierno en Venezuela «no es parlamentario, [ni...] es presidencialista, es semi-presidencialista, porque en nuestro régimen *todo el poder está en la Sala Constitucional*».<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Véase sobre ello Allan R. Brewer-Carías, «El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)», en *Revista de Administración Pública*, N° 180, Madrid 2009, pp. 383-418; y en *IUSTEL, Revista General de Derecho Administrativo*, N° 21, Madrid, junio 2009.

<sup>54</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Crónica sobre la «In» Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

<sup>55</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Práctica y distorsión de la justicia constitucional en Venezuela (2008-2012)*, Colección Justicia N° 3, Acceso a la Justicia, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Metropolitana, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012; *La patología de la Justicia Constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, tercera edición, Caracas, 2015.

<sup>56</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional (De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela impuso un gobierno sin legitimidad democrática, revocó mandatos populares de diputada y alcaldes, impidió el derecho a ser electo, restringió el derecho a manifestar, y eliminó el derecho a la participación política, todo en contra de la Constitución)*, Colección Estudios Políticos N° 8, Editorial Jurídica Venezolana, segunda edición, (Con prólogo de Francisco Fernández Segado), Caracas, 2015.

<sup>57</sup> Véase Thomas Jefferson, «Letter to William Jarvis», Sept. 28, 1820, en Dr. Robert A. J. Gagnon, «Thomas Jefferson on Judicial Tyranny», en <http://www.robgagnon.net/JeffersonOnJudicialTyranny.htm>.

<sup>58</sup> Véase Isaías Rodríguez, «Sala Constitucional tiene poder absoluto sobre la AN», en *Últimas Noticias*, Caracas 4 de agosto de 2016, en <http://www.ulti-masnoticias.com.ve/noticias/politica/isaias-rodriguez-afirma-la-sala-constitucional-poder-absoluto-la-an/>

Aparte de que la afirmación lo que demuestra es una ignorancia total de los principios más elementales del derecho constitucional, lo cierto es que, de hecho, y dando un golpe de Estado, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, estando siempre controlada por el Poder Ejecutivo, efectivamente se arrogó todo el poder en Venezuela, ejerciéndolo arbitrariamente y sin control.

Esta actuación se acrecentó después del triunfo de la oposición en las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015, como consecuencia de las cuales el partido de gobierno perdió el control de la mayoría que había detentado desde 2005 en la Asamblea Nacional, al asumir la Sala Constitucional la misión de impedir que la nueva representación popular encarnada en la Asamblea Nacional pudiera ejercer sus funciones constitucionales, y así terminar de destruir lo que quedaba de democracia.

## I. LA PERVERSIÓN DEL ESTADO DE DERECHO POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL Y LA REACCIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL EN 2016

Esa acción sistemática e inconstitucional asumida por las Salas del Tribunal Supremo, y que quedó expresada en una multitud de sentencias dictadas desde enero de 2016 hasta 2017,<sup>59</sup> hasta que la Asamblea Nacional Constituyente inconstitucionalmente convocada e instalada en agosto de ese año 2017, asumiera el poder total desplazando en el ejercicio exclusivo de la arbitrariedad al propio Tribunal Supremo,<sup>60</sup> y pretendiera sustituir incluso a la Asamblea Nacional.

Todo aquel proceso, por supuesto, fue denunciado por ésta última en un histórico Acuerdo adoptado el 10 de mayo de 2016,<sup>61</sup> en el cual la representación popular advirtió sobre la ruptura del orden constitucional y democrático que había ocurrido en el país, precisamente por obra del Juez Constitucional y del Poder Ejecutivo, al desconocerse la elección parlamentaria como genuina expresión de la soberanía popular.

El Acuerdo de la Asamblea Nacional fue analizado, entre otros, por los 22 presidentes latinoamericanos que integran la *Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA)*, habiendo emitido una importante Declaración de fecha 13 de mayo de 2016, indicando:

*Primero*, que el presidente de la República en Venezuela gobernaba «por decreto, haciendo valer un estado de emergencia que no ha autorizado el Poder Legis-

---

<sup>59</sup> Véase el análisis de las sentencias en Allan R. Brewer-Carías, Allan R. Brewer-Carías, *Dictadura Judicial y perversión del Estado de derecho. La Sala Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela*, segunda edición: Caracas / New York 2016, 488 pp.; *La consolidación de la tiranía judicial. El Juez Constitucional controlado por el Poder Ejecutivo, asumiendo el poder absoluto*, Colección Estudios Políticos, No. 15, Editorial Jurídica Venezolana Internacional. Caracas / New York 2017.

<sup>60</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Usurpación Constituyente 1999, 2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Colección Estudios Jurídicos, No. 121, Editorial Jurídica Venezolana Internacional Caracas/ New York 2018.

<sup>61</sup> Véase «Acuerdo exhortando al cumplimiento de la Constitución, y sobre la responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional, del Tribunal Supremo de Justicia y del Consejo Nacional Electoral para la preservación de la paz y ante el cambio democrático en Venezuela», 10 de mayo de 2016, disponible en [http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc\\_d75ab-47932d0de48f142a739ce13b8c43a236c9b.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_d75ab-47932d0de48f142a739ce13b8c43a236c9b.pdf).

lativo como lo manda la Constitución, y el Tribunal Supremo de Justicia, además de declarar inconstitucionales todas las leyes dictadas por la Asamblea desde su instalación el pasado 5 de enero, pretende imponerle reglas para deliberar y sujeta la labor legislativa a la previa iniciativa del gobierno».

*Segundo*, que el presidente de Venezuela debía respetar «sin restricciones el mandato de cambio democrático y constitucional que decidió la mayoría del pueblo de Venezuela el 6 de diciembre de 2015» exhortándolo «a que no utilice a los demás poderes del Estado para impedir u obstaculizar las acciones que adelanta constitucionalmente la Asamblea Nacional para resolver la grave crisis que aqueja al país».

*Tercero*, que rechazaban «el activismo político partidista del Tribunal Supremo de Justicia, que pretende desconocer la autoridad del Poder Legislativo mediante limitaciones y condiciones al ejercicio de sus funciones, entre otras las amenazas de acciones penales contra los diputados que han acudido ante las organizaciones internacionales a denunciar las violaciones al Estado de derecho, a quienes el gobierno ha tildado de «traidores a la patria».

*Cuarto*, que exigían al Consejo Nacional Electoral, que asumiera «su obligación constitucional de generar condiciones favorables para el ejercicio del derecho fundamental a la participación política de los venezolanos, a través de los mecanismos constitucionales del referendo, consulta popular y revocatoria de mandato, pero por sobre todo, que actúe como un órgano imparcial de modo que, en 2016, el pueblo de Venezuela pueda expresar libremente su voluntad de cambio democrático a través de un referéndum revocatorio presidencial».

*Quinto*, que llamaban a las instituciones internacionales para que se pronunciasen al respecto y adoptasen «las medidas tendientes a exigir al gobierno y los poderes públicos a su servicio, garantizar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales en Venezuela, recordándoles que la separación de poderes constituye un principio fundamental de funcionamiento del Estado y que las reglas del buen gobierno democrático les imponen la obligación de respetar las decisiones que la Asamblea Nacional adopte en el ámbito de sus competencias».

Y *sexto*, que denunciaban «el desconocimiento por el Ejecutivo Nacional y por el Tribunal Supremo de Justicia, de la autoridad de la Asamblea Nacional, cuerpo representativo del pueblo venezolano, cuya legitimidad deriva de la expresión mayoritaria del electorado y de la soberanía popular».<sup>62</sup>

Unas semanas después, sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, lejos de acatar los principios del Acuerdo legislativo que comentaron los expresidentes, suspendió «los efectos jurídicos» de dicho Acuerdo, al dictar una medida cautelar en un disparatado juicio de amparo constitucional iniciado nada menos que por el Procurador General de la República, es decir, por el abogado de la República. Al intentar éste una demanda contra el propio órgano legislativo de la República (la Asamblea Nacional), la Sala mediante sentencia N° 478 de 14 de mayo de 2016,<sup>63</sup> resolvió suspender de oficio «los efectos jurídicos» del Acuerdo

---

<sup>62</sup> Véase IDEA, «Declaración sobre la ruptura del orden constitucional y democrático en Venezuela», 13 de mayo de 2016, disponible en <http://www.fundacionfaes.org/es/preview/noticias/45578>.

<sup>63</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/188339-478-146-16-2016-16-0524.HTML>.

cuestionado, lo que de por sí era otro disparate y una violación flagrante de la libertad de expresión del pensamiento de los diputados que les garantizaba la Constitución (art. 57), pues «los efectos» de una declaración política se producen de inmediato, al emitirla, y no hay forma jurídica de «suspenderlos».

## II. LA REACCIÓN INTERNACIONAL ANTE LA RUPTURA DEL HILO CONSTITUCIONAL

En todo caso, fue con base en lo expresado públicamente por la Asamblea Nacional en su Acuerdo, que IDEA y los ex presidentes iberoamericanos hicieron constar «que Venezuela atraviesa la peor crisis económica, social y de gobernabilidad de su historia republicana», todo lo cual coincidió con la iniciativa del Secretario General de la Organización de Estados Americanos, Luis Almagro, unos días después, el 30 de mayo de 2016, a dirigirse al presidente del Consejo Permanente de la Organización<sup>64</sup> solicitando la convocatoria del mismo conforme al procedimiento previsto en el artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana, considerando que en Venezuela se había producido una alteración del orden constitucional que afectaba gravemente su orden democrático.<sup>65</sup>

En la comunicación, Almagro expresó que «en la situación actual que vive Venezuela, no se puede más que concluir que estamos ante alteraciones graves al orden democrático tal como se ha definido en numerosos instrumentos regionales y subregionales»,<sup>66</sup> de manera que después de constatar, entre múltiples hechos, por ejemplo, que «no existe en Venezuela una clara separación e independencia de los poderes públicos, donde se registra uno de los casos más claros de cooptación del Poder Judicial por el Poder Ejecutivo»,<sup>67</sup> presentó un amplio *Informe* con una serie de propuestas con el objeto:

«de devolver a la normalidad algunas situaciones que, analizadas del modo más objetivo, *no resultan compatibles* con lo previsto en la Carta de la OEA, en la Convención Americana de Derechos del Hombre y Convenciones Interamericanas de Derechos Humanos, así como en la Carta Democrática Interamericana.

El funcionamiento democrático normal debe ser subsanado de modo urgente y en forma consistente con los elementos esenciales y los componentes funda-

---

<sup>64</sup> Véase la comunicación del Secretario General de la OEA de 30 de mayo de 2016 con el *Informe sobre la situación en Venezuela en relación con el cumplimiento de la Carta Democrática Interamericana*, en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](http://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf). Véase el documento en el libro: *La Crisis de la democracia en Venezuela, la OEA y la Carta Democrática Interamericana. Documentos de Luis Almagro*, Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA), Editorial Jurídica Venezolana International, 2016.

<sup>65</sup> Ello, por supuesto no es nada nuevo, como lo observamos ya en 2002: Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2002. Véase además un resumen de las violaciones a la Carta Democrática hasta 2012 en Allan R. Brewer-Carías y Asdrúbal Aguiar, en *Historia Inconstitucional de Venezuela. 1999-2012*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 511-534.

<sup>66</sup> Véase la comunicación del Secretario General de la OEA de 30 de mayo de 2016 con el *Informe sobre la situación en Venezuela en relación con el cumplimiento de la Carta Democrática Interamericana*, p. 125. Disponible en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](http://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf).

<sup>67</sup> *Idem*. p. 73. Disponible en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](http://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf).

mentales de la democracia representativa expresada en los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana. Sin la solución de estos principales asuntos no hay solución institucional posible para Venezuela». <sup>68</sup>

Por ello, en particular, el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, en su *Informe* expresó específicamente que:

«La continuidad de las violaciones de la Constitución, especialmente en lo que se refiere a equilibrio de poderes, funcionamiento e integración del Poder Judicial, violaciones de derechos humanos, procedimiento para el referéndum revocatorio y su falta de capacidad de respuesta respecto a la grave crisis humanitaria que vive el país lo cual afecta el pleno goce de los derechos sociales de la población, todo ello implica que la responsabilidad de la comunidad hemisférica es asumir el compromiso de seguir adelante con el procedimiento del artículo 20 de una manera progresiva y gradual que no descarte ninguna hipótesis de resolución, ni las más constructivas ni las más severas». <sup>69</sup>

Y con base en ello, fue que el Secretario General, luego de analizar la situación institucional y constitucional del país, expresó que:

«5. Exhortamos al Poder Ejecutivo de la República Bolivariana de Venezuela a eliminar toda forma de incumplimiento de los preceptos constitucionales y políticos respecto al equilibrio de poderes del Estado. En ese sentido se solicita se detenga inmediatamente el ejercicio de bloqueo permanente del Poder Ejecutivo respecto de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional. Así como asegurar la vigencia de las leyes que han sido aprobadas hasta ahora.

6. Solicitamos una nueva integración del Tribunal Supremo de Justicia [...] dado que la actual integración está completamente viciada tanto en el procedimiento de designación como por la parcialidad política de prácticamente todos sus integrantes». <sup>70</sup>

La situación de la democracia en Venezuela, ciertamente era y continuaba siendo absolutamente precaria, tal como lo fuimos denunciado y analizado desde hace años, <sup>71</sup> la cual fue progresivamente desmantelada y demolida desde que se sancionó la Constitución de 1999, precisamente utilizando los instrumentos de la democracia previstos en la misma, <sup>72</sup> con el objeto final de establecer de un régimen autoritario de gobierno en el marco de un Estado totalitario en desprecio de la Constitución y de la ley. <sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> *Ídem*, pp. 125-126. Disponible en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](https://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf).

<sup>69</sup> *Ídem*, p. 128. Disponible en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](https://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf).

<sup>70</sup> *Ídem*, p. 127. Disponible en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](https://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf).

<sup>71</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La ruina de la democracia. Algunas consecuencias. Venezuela 2015*, (Prólogo de Asdrúbal Aguiar), Colección Estudios Políticos, N° 12, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015.

<sup>72</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York 2010.

<sup>73</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemo-cratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, segunda edición, (Con prólogo de José Ignacio Hernández), Caracas 2015; *Authoritarian Government v. The Rule Of Law. Lectures and Essays (1999-2014) on the Venezuelan Authoritarian Regime Established in Contempt of the Constitution*, Fundación de Derecho Público, Editorial *Jurídica Venezolana*, Caracas 2014.



Con tal propósito, el instrumento más artero utilizado para la perversión del Estado de derecho y la destrucción de la democracia fue, precisamente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sometida al Poder Ejecutivo,<sup>74</sup> la cual lejos de garantizar la vigencia de la Constitución, lo que aseguró fue su violación impune,<sup>75</sup> destruyendo y golpeando los principios y valores de la democracia.<sup>76</sup>

Por ello no podía extrañar que el 23 de junio de 2016, el Secretario General de la OEA Luis Almagro hubiera expresado ante el Consejo Permanente de la Organización en relación con la situación de la «alteración del orden constitucional que trastoca el orden democrático» de Venezuela, al resumir su *Informe* del 30 de mayo de 2016, que:

«Lo que hemos atestiguado en Venezuela es la pérdida del propósito moral y ético de la política. El Gobierno se ha olvidado defender el bien mayor, el bien colectivo [...].

El pueblo venezolano se enfrenta a un Gobierno que ya no le rinde cuentas. Un Gobierno que ya no protege los derechos de los ciudadanos. Un Gobierno que ya no es democrático [...]

En Venezuela hemos sido testigos de un esfuerzo constante por parte de los poderes ejecutivo y judicial para impedir e incluso invalidar el funcionamiento normal de la Asamblea Nacional. El Ejecutivo repetidamente ha empleado intervenciones inconstitucionales en contra de la legislatura, con la connivencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Las evidencias son claras [...]

Estos ejemplos demuestran claramente la falta de independencia del poder judicial. El sistema tripartito de la democracia ha fracasado y el poder judicial ha sido cooptado por el ejecutivo [...]<sup>77</sup>

Todavía más expresivo y trágico fue lo que expresó el Secretario General Almagro en la Carta abierta que envió a Leopoldo López el día 22 de agosto de 2016, luego de la injusta sentencia que lo condenó a prisión sin prueba alguna, como preso político,<sup>78</sup> en la cual refiriéndose al «horror político» que vive el país, le dijo que en su criterio, dicha:

---

<sup>74</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La patología de la justicia constitucional*, Tercera edición ampliada, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

<sup>75</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Crónica sobre la «in» justicia constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, N° 2, Caracas 2007; *Práctica y distorsión de la justicia constitucional en Venezuela (2008-2012)*, Colección Justicia N° 3, Acceso a la Justicia, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Metropolitana, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012.

<sup>76</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional (De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela impuso un gobierno sin legitimidad democrática, revocó mandatos populares de diputada y alcaldes, impidió el derecho a ser electo, restringió el derecho a manifestar, y eliminó el derecho a la participación política, todo en contra de la Constitución)*, Colección Estudios Políticos N° 8, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014.

<sup>77</sup> Véase el texto de la exposición del Secretario General Luis Almagro ante el Consejo Permanente de la OEA, 23 de junio de 2016, en: [http://www.el-nacional.com/politica/PresentacindelSecretarioGeneraldeOEAante\\_NACFIL20160623\\_0001.pdf](http://www.el-nacional.com/politica/PresentacindelSecretarioGeneraldeOEAante_NACFIL20160623_0001.pdf).

<sup>78</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La condena contra Leopoldo López por el «delito de opinión». O de como los jueces del horror están obligando al pueblo a la rebelión popular», en *Revista de Derecho Público*, No. 143-144, (julio- diciembre 2015, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, pp. 438-459.

«sentencia que reafirma tu injusta condena marca un hito, *el lamentable final de la democracia en Venezuela*. Párrafo a párrafo es, asimismo, la *terminación del Estado de Derecho*. En esa sentencia queda claramente establecido que en Venezuela hoy no rige ninguna libertad fundamental y ningún derecho civil o político y que estos han expresamente quedado sin efecto en la conducción de los asuntos de gobierno».

En la misma carta abierta, Luis Almagro al constatar que en Venezuela «se ha traspasado un umbral, que significa que es *el fin mismo de la democracia*», expresó que:

«Ningún foro regional o subregional puede desconocer la realidad de que *hoy en Venezuela no hay democracia ni Estado de Derecho*. El MERCOSUR, constituye hoy el mejor ejemplo a seguir y la aplicación de las cláusulas internacionales que condenan actos de ruptura del orden constitucional y del sistema democrático se hace cada vez más necesaria».<sup>79</sup>

Finalmente, refiriéndose al procedimiento iniciado por la oposición, conforme a la Constitución, para la realización del referendo revocatorio del mandato del presidente de la República que solo podía tener lugar hasta 2016, indicó que:

«Seguir un procedimiento previsto en la Constitución no es un golpe de Estado; por el contrario, negar, postergar u obstruir este proceso por cualquier vía es un abuso de poder y un trastorno patente del orden democrático [...]»

La celebración del referendo revocatorio en 2016 es la única manera constitucional de resolver la crisis política en Venezuela [...].<sup>80</sup>

Lo importante de estas apreciaciones, que resumen la trágica realidad política y constitucional del país que tanto se había denunciado en los últimos años, fue que fueron expresadas oficialmente por el Secretario General de la OEA ante los representantes permanentes de los Estados americanos miembros de la Organización,<sup>81</sup> quienes rechazando las pretensiones del representante de Venezuela,<sup>82</sup> con el voto

---

<sup>79</sup> Véase el texto de la carta abierta del Secretario General Luis Almagro a Leopoldo López, de 22 de agosto de 2016, en *Lapatilla.com*, 23 de agosto de 2016, en <http://www.lapatilla.com/site/2016/08/22/almagro-a-leopoldo-lopez-tu-injusta-sentencia-marca-un-hito-el-lamentable-final-de-la-democracia-carta/>.

<sup>80</sup> Véase el texto de la exposición del Secretario General Luis Almagro ante el Consejo Permanente de la OEA, de 23 de junio de 2016, en [http://www.el-nacional.com/politica/PresentaciondelSecretarioGeneraldeOEAante\\_NACFIL20160623\\_0001.pdf](http://www.el-nacional.com/politica/PresentaciondelSecretarioGeneraldeOEAante_NACFIL20160623_0001.pdf).

<sup>81</sup> Como lo expresó José Miguel Vivanco de Human Rights Watch: «Tras la histórica sesión del Consejo Permanente de hoy, donde una mayoría de países rechazó el intento de Venezuela para cerrar la discusión internacional sobre la situación en el país, el presidente Maduro quedó bajo la mira de la OEA. El secretario general sobresalió con una valiente y honesta intervención sobre la gravísima crisis que aqueja a Venezuela, legitimando a la OEA como foro para fiscalizar el cumplimiento de Venezuela con sus obligaciones jurídicas internacionales en materia de derechos humanos y democracia. Maduro deberá ahora corregir sus prácticas y mostrar resultados concretos en el marco del proceso de la Carta Democrática». Véase en @HRW\_Venezuela; y en «Human Rights Watch celebró votación en la OEA sobre Venezuela», en *Diario de la Américas*, 24 de junio de 2016, en [http://www.diariolasamericas.com/4848\\_venezuela/3896835\\_human-rights-watch-celebro-votacion-en-oea-sobre-venezuela.html](http://www.diariolasamericas.com/4848_venezuela/3896835_human-rights-watch-celebro-votacion-en-oea-sobre-venezuela.html).

<sup>82</sup> Véase la carta de 20 de junio de 2016 del entonces y ahora fallecido Embajador de Venezuela Bernardo Álvarez al Consejo Permanente de la OEA, en <https://www.scribd.com/doc/316-293813/Carta-del-Gobierno-de-Venezuela-a-la-OEA>.

de 20 Estados Miembros entraron a considerar el *Informe* que describía la grave situación de la democracia Venezuela.

En dicho Informe quedó evidenciada la situación de *golpe de Estado permanente y continuo* que en Venezuela ha dado el Poder Ejecutivo en colusión con el Tribunal Supremo, contra la Constitución y contra la Asamblea Nacional como la legítima representación popular electa en diciembre de 2016.

En este caso, en Venezuela, quienes fueron los golpistas que desconocieron la Constitución, alteraron el orden constitucional, trastocaron el orden democrático del país, y destruyeron el Estado de derecho, fueron quienes han ejercido la Presidencia de la República desde 1999, en colusión con los magistrados del Tribunal Supremo.

### III. LA PROCURA DE LA DEMOLICIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL POR PARTE DEL GOBIERNO

En efecto, un Estado de derecho existe cuando la organización política de una sociedad está regida por una Constitución como ley suprema; que ha sido adoptada por el pueblo como pacto político en ejercicio de su soberanía a través de sus representantes electos; quienes tienen que gobernar sometidos a los límites y controles constitucionales derivados del sistema de separación de poderes previsto en la Constitución; conforme al cual se define el sistema de gobierno y la relación entre los diversos poderes públicos autónomos e independientes; en un marco en el cual todos deben actuar con sujeción al derecho, prevalezca la primacía de la dignidad humana y la garantía de los derechos del hombre, y los ciudadanos siempre tengan la posibilidad de controlar judicialmente el ejercicio del poder, mediante un Juez Constitucional autónomo e independiente.<sup>83</sup>

En ese contexto, por tanto, las declaraciones formales en las Constituciones no bastan para que quede un Estado configurado como Estado de derecho, siendo lo primero que tiene que existir para caracterizarlo, el hecho de que tiene que estar efectivamente regido por una Constitución, que como ley suprema contenga normas de aplicación directa e inmediata tanto para las autoridades como para los ciudadanos; a las cuales tienen que estar sujetos y la deben aplicar, el Congreso o Asamblea Legislativa cuando sanciona una ley; el presidente de la República cuando dicta un acto de gobierno; el propio presidente y todos los funcionarios públicos cuando dictan actos administrativos; y el Tribunal Supremo y todos los jueces al decidir las causas en sus sentencias, en estos dos últimos casos aplicando también todas las leyes y reglamentos que rigen su actuación.

Es inconcebible por tanto, en ese esquema, que un Juez Constitucional pueda llegar a ser el instrumento para lograr lo contrario de aquello para lo cual fue concebido, es decir, para acabar con la Constitución y configurarse, arrogándose todo el poder del Estado, como el instrumento para garantizar su violación impune por parte de los otros órganos del Estado, asegurando así la destrucción del Estado

---

<sup>83</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Estado de derecho. Aproximación histórica*, Cuadernos de la Cátedra Mezerhane sobre democracia, Estado de derecho y derechos humanos, Miami Dade College, Programa Goberna Las Américas, Editorial Jurídica Venezolana International, Miami-Caracas, 2016.

de derecho o el desmantelamiento de la democracia, o incluso para convertirse en el instrumento para implementar y sostener un régimen autoritario, como precisamente ocurrió en Venezuela.

Como lo observó atinadamente en Secretario General de la OEA, Luis Almagro, al dirigirse al presidente del Consejo Permanente de la Organización el 30 de mayo de 2016:

«Hoy en día, a cada ley aprobada por el Parlamento, el Gobierno opone su mayoría en la Sala Constitucional, la cual se ha convertido en la instancia que puede desactivar los efectos de cualquier instrumento jurídico emanado del Congreso contrario a sus intereses».<sup>84</sup>

Quedó claro, por tanto, cómo fue a partir de 2016 que se produjo la alteración del orden constitucional que trastocó el orden democrático en el país, y quiénes fueron sus causantes y responsables, todo lo cual, a pesar de la política de mentiras, no se puede ignorar.<sup>85</sup>

Y tan ello fue así que después de la presentación del Informe del Secretario General ante la OEA, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo continuó dictando sentencias, coartando las funciones de la Asamblea Nacional, tarea a la cual se sumó la Sala Electoral, coartando el ejercicio de los derechos electorales y de votación. Ello, entre otros factores, motivó la realización de la manifestación denominada «Toma de Caracas» el 1 de septiembre de 2016,<sup>86</sup> la cual sin duda fue la concentración política o manifestación de fuerza popular de oposición pacífica al gobierno más multitudinaria que en una sola ciudad haya ocurrido en todo el Continente; buscando exigir el cumplimiento de los lapsos para la efectiva realización del

---

<sup>84</sup> Véase la comunicación del Secretario General de la OEA de 30 de mayo de 2016 con el Informe sobre la situación en Venezuela en relación con el cumplimiento de la Carta Democrática Interamericana, p. 125. Disponible en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](http://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf).

<sup>85</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente. Venezuela 1999-2015*, Editorial Jurídica Venezolana, (Con prólogo de Manuel Rachadell), Caracas 2015. Así, por ejemplo, después de más de seis meses de sistemático ataque desarrollado entre enero y agosto de 2016 por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial contra la Asamblea Nacional, al punto de ahogarla y eliminarle sus competencias, el vicepresidente Ejecutivo, Aristóbulo Istúriz, llegó a afirmar sin ningún rubor y con mucho cinismo que: «En Venezuela no hay una confrontación de poderes, sino un Poder [refiriéndose a la Asamblea Nacional] que está alzado frente al resto. Nosotros hacemos un llamado patriótico a funcionar dentro de la Constitución, con la colaboración de poderes que se armonicen y respeten unos a otros, respetemos la autonomía de cada uno y podamos, juntos, en un juego democrático, trabajar en función de los intereses de la patria y unir esfuerzos todos». Véase en (@VTVcanal8 / ) «Istúriz: En Venezuela hay un Poder que está alzado», Caracas, agosto 11 / Mariela Vázquez.

<sup>86</sup> Véase Nicholas Casey y Patricia Torres, «Thousands of Venezuelans March for President's Ouster», en *The New York Times*, New York, 2 de septiembre d 2016, p. A 4.; «Multitudinaria marcha en Venezuela a favor del referendo», en *El Nuevo Herald*, Miami, 1º de septiembre de 2016, disponible en <http://www.el-nuevoherald.com/noticias/mundo/article99222082.html>; «Más de medio millón de venezolanos protestaron contra Nicolás Maduro en la «Toma de Caracas»», en *La Nación*, Buenos Aires, 1º de septiembre de 2016, en <http://www.lanacion.com.ar/1933646-toma-de-caracas-oposicion-marcha-nicolas-maduro>.

referendo revocatorio del mandato de Nicolás Maduro<sup>87</sup> con el objeto de sacarlo a él y a su régimen del poder;<sup>88</sup> así como para exigir del Consejo Nacional Electoral la realización de las votaciones para elegir gobernadores y miembros de los Consejos Legislativos de los Estados que correspondía realizar en 2016; y que el régimen le había secuestrado a los venezolanos.

En la víspera de dicha convocatoria, el Gobierno formuló toda suerte de amenazas represivas imaginables contra la oposición, apresando a líderes políticos sin motivo, o con motivos falsos, y trasladado presos políticos arbitrariamente de sus lugares de detención, al punto de que ante la negativa del Estado de aceptar una misión de observación y acompañamiento que le formuló la Secretaría General de la OEA al gobierno, el Dr. Luis Almagro tuvo que advertirle al Gobierno en comunicación del 30 de agosto de 2016 que hacía «responsable al Gobierno de Venezuela de asegurar al pueblo su derecho a manifestarse pacíficamente, su derecho de asociación y su derecho de libre expresión sin sufrir ningún tipo de violencia e intimidación», manifestándole:

«su preocupación por lo ocurrido estos días previos al llamado de la oposición democrática venezolana del 1° de septiembre, donde se han recibido denuncias que demuestran el recrudecimiento de la represión y de las violaciones de Derechos Humanos. Se pretende criminalizar la protesta, se amenaza con inhabilitar a partidos políticos, y se criminaliza la actuación de diputados de la Asamblea Nacional y activistas de la sociedad civil, acciones que dejan serias dudas de que al gobierno venezolano le interese un diálogo serio y constructivo para salir de la crisis en la que ha sumergido a Venezuela».<sup>89</sup>

En las semanas anteriores a estos acontecimientos, la conducta del Tribunal Supremo para dismantelar la democracia y el Estado de derecho, impo-

<sup>87</sup> La movilización popular convocada por la oposición fue calificada por el presidente de la República como nuevo «plan golpista» contra su gobierno. Véase «Maduro denuncia planes de derrocamiento contra gobiernos de izquierda en América Latina», en [spanish.peopledaily.com](http://spanish.peopledaily.com), 28 de agosto de 2016 en <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2016/0828/c316179106554.html>; y por el vicepresidente Ejecutivo, igualmente, conforme al mismo *script* como «un plan desestabilizador, golpista para buscar tumbiar a Maduro». Véase «Aristóbulo Istúriz denunció que la oposición intenta derrocar al presidente Nicolás Maduro», Noticiero Venevisión, 28 de agosto de 2016 en <http://www.noticierovenevision.net/politica/2016/agos-to/28/167263=aristobulo-isturiz-denuncio-que-la-oposicion-intenta-derrocar-al-presidente-nicolas-maduro>. No sin antes haber deportado a la candidata a la presidencia de Ecuador, diputada Cynthia Viteri, y su comitiva que estaban de visita en el país, acusándola de realizar «actividades proselitistas y desestabilizadoras» Véase el «Comunicado» del Gobierno venezolano en «Gobierno venezolano ordenó deportación de Viteri por actividades desestabilizadoras (Comunicado)», en *La patilla.com*, Caracas 27 de agosto de 2016, en <http://www.lapatilla.com/site/2016/08/27/gobierno-venezolano-ordeno-deportacion-de-viteri-por-actividades-desestabilizadoras-comunicado/>.

<sup>88</sup> Como lo expresó Enrique Aristiguieta Gramcko: «el objetivo no debe limitarse a exigir una fecha para el referendo revocatorio, sino a lograr un cambio de gobierno». Véase «Aristiguieta Gramcko: La Toma de Caracas debe ser un nuevo 23 de enero», en *Lapatilla.com*, 21 de agosto en <https://www.lapa-tilla.com/site/2016/08/21/ariste-guieta-gramckola-toma-de-caracas-debe-ser-un-nuevo-23-de-enero/>.

<sup>89</sup> Véase en: *Mensaje de la Secretaría General de la OEA en ocasión de las manifestaciones del 1 de septiembre*, Luis Almagro, 30 de agosto de 2016, en [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-090/16](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-090/16).

niendo la «dictadura judicial» no se detuvo, procediendo su Sala Electoral a dictar la sentencia N° 108 de 1° de agosto de 2016,<sup>90</sup> mediante la cual se preparó el camino para la adopción del acto más irresponsable y definitivo en la confrontación de los poderes del Estado,<sup>91</sup> consistente en la «disolución» de hecho de la Asamblea Nacional, al declarar no solo que la nueva juramentación de los diputados electos por el Estado Amazonas efectuada ante la Asamblea el 28 de julio de 2016, carecía «de validez, existencia y no produce efecto jurídico alguno» por haber sido la proclamación de los mismos «suspendida» judicialmente desde el 30 de diciembre de 2015; sino que a partir de dicho día 1° de agosto de 2016, también decidió la Sala que carecían «de validez, existencia y no producían efecto jurídico alguno» todos los «actos o actuaciones *que en el futuro* dictare la Asamblea Nacional» con la participación de los diputados juramentados.

Se trató, así, de una nulidad declarada respecto de actos inexistentes y desconocidos, por ser futuros e inciertos, lo cual fue un soberano, arbitrario y peligroso disparate. Ello, además, fue ratificado por la Sala Constitucional en sentencia N° 808 de 2 de septiembre de 2016, que declaró la nulidad de la Ley que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación de Oro sancionada unas semanas antes,<sup>92</sup> todo lo cual fue sucesivamente ratificado en múltiples sentencias dictadas posteriormente, por ejemplo, las sentencias N° 810 de septiembre de 2016, N° 952 de 21 de noviembre de 2016, Nos. 1012, 1013 y 1014 de 25 de noviembre de 2016 y N° 1086 de 13 de diciembre de 2016.<sup>93</sup>

Y así siguió la situación hasta que la Sala Constitucional dictó la sentencia N° 3 de 11 de enero de 2017,<sup>94</sup> mediante la cual se le cercenó definitivamente al pueblo su derecho más elemental en un Estado de derecho, como es el de ejercer la soberanía mediante sus representantes.

Es decir, si los diputados habían sido electos y juramentados era para que participaran en las labores legislativas. Pero no, bajo el criterio de la Sala, a partir del 1° de agosto de 2016 todo lo que había decidido la Asamblea Nacional carecía de validez y existencia, y no producía efecto jurídico alguno. Y como la decisión se adoptó en el marco de un amparo cautelar –aun cuando sin identificarse el supuesto derecho fundamental lesionado ni citarse a los supuestos agraviantes–, entonces, con la misma también se abrió la puerta para que la Sala Constitucional procediera sucesivamente a avocarse al conocimiento de los asuntos por simple «notoriedad judicial», y preparara el camino para poder proceder a aplicar la inconstitucional doctrina que sentó en 2014, en el caso de los Alcaldes de los Municipios San Diego

---

<sup>90</sup> Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/162025-138-17314-2014-14-0205.HTML>.

<sup>91</sup> Véase sobre este proceso lo expuesto por Ernesto Estévez León, «El enfrentamiento de poderes», en *La Caja de Pandora*, 5 de agosto de 2016, en <https://cajadepandora49.wordpress.com/2016/08/05/el-enfrentamiento-de-poderes/>.

<sup>92</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/190395-808-2916-2016-16-0831.HTML>.

<sup>93</sup> Véanse los comentarios a esas sentencias en Allan R. Brewer-Carías, *Dictadura Judicial y perversión del Estado de derecho. La Sala Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela*, segunda edición: Caracas / New York 2016, 488 pp.

<sup>94</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/194892-03-11117-2017-17-0002.HTML>.

del Estado Carabobo y San Cristóbal del Estado Táchira,<sup>95</sup> pudiendo terminar entonces decretando la «cesación» de las funciones de los diputados que incurrieran en desacato, y con ello proceder a «disolver» de hecho la Asamblea, como se fue anunciando en forma desvariada.<sup>96</sup>

La decisión de la Sala Constitucional también abrió la puerta para que otros órganos depredadores del poder público pudieran también contribuir a cerrar la Asamblea Nacional, como fue lo anunciado del Poder Ejecutivo, de proceder a ahogarla presupuestariamente para, de hecho, tratar de impedir que funcionara,<sup>97</sup> lo que efectivamente comenzó a ocurrir al terminar las sesiones ordinarias de la Asamblea el 15 de agosto de 2016.<sup>98</sup>

En fin, de lo que se trataba en lo que ya era una «dictadura judicial» que se había instalado en el país, fue de desplazar a los representantes de la voluntad popular del marco institucional del Estado, como la culminación del proceso de demolición de la democracia, lo que incluso fue formalmente «anunciado» por el presidente de la República en respuesta a la multitudinaria manifestación popular de rechazo a su Gobierno del 1º de septiembre de 2016, al declarar que:

«Le he pedido a un grupo de juristas, al Procurador General, que en el marco del Decreto de Emergencia Económica y Estado de Excepción, me preparen un decreto constitucional para consultarle a la Sala Constitucional para levantar la inmunidad a todos los cargos públicos, empezando por la inmunidad parlamentaria en Venezuela, si fuese necesario».<sup>99</sup>

Como bien lo observó José Ignacio Hernández:

«Esta amenaza podría ser preludio de un nuevo episodio del conflicto contra la Asamblea Nacional, que incorporaría un elemento sumamente peligroso

---

<sup>95</sup> Véase sobre esas sentencias los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional (De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela impuso un gobierno sin legitimidad democrática, revocó mandatos populares de diputada y alcaldes, impidió el derecho a ser electo, restringió el derecho a manifestar, y eliminó el derecho a la participación política, todo en contra de la Constitución)*, Colección Estudios Políticos Nº 8, Editorial Jurídica venezolana, segunda edición, Caracas 2015, pp. 115 ss.

<sup>96</sup> La única posibilidad constitucional que existe en la Constitución para que el presidente de la República pueda disolver la Asamblea Nacional es cuando en un mismo período constitucional se remueva al vicepresidente Ejecutivo tres veces como consecuencia de la aprobación por la Asamblea de tres mociones de censura (art. 240). Por tanto, para que ese supuesto se pueda llegar a producir, es porque la voluntad de la Asamblea de que la disuelvan.

<sup>97</sup> Véase Yelesza Zavala, «Maduro: Si la AN está fuera de ley yo no puedo depositarle recursos», en *NoticieroDigital.com*, 2 de agosto de 2016, en <http://www.noticiero-digital.com/forum/viewtopic.php?t=38621>.

<sup>98</sup> Véase las declaraciones del presidente de la Asamblea: «Ramos Allup: Gobierno suspendió salario a diputados opositores», en *El Tiempo*, Puerto La Cruz, 24 de agosto de 2016, disponible en *El Tiempo.com.ve*, en <http://eltiempo.com.ve/venezuela/gobierno/ramos-allup-gobierno-suspendio-salario-a-diputados-opositores/227363>.

<sup>99</sup> Véase «Maduro pide evaluar levantamiento de inmunidad a parlamentarios en Venezuela», en *El Espectador*, Bogotá, 1 de septiembre de 2016, disponible en [http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/maduro-pide-evaluar-levantamiento-de-inmunidad-parlamen-articulo-652327\\_El primer vicepresidente de la Asamblea Nacional Enrique Márquez consideró con razón que «Es un golpe de Estado que Maduro pretenda levantar la inmunidad a los parlamentarios»](http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/maduro-pide-evaluar-levantamiento-de-inmunidad-parlamen-articulo-652327_El primer vicepresidente de la Asamblea Nacional Enrique Márquez consideró con razón que «Es un golpe de Estado que Maduro pretenda levantar la inmunidad a los parlamentarios»), Caracas 1º de septiembre de 2016. Véase en <http://unidadvenezuela.org/2016/09/42810/>.

para el orden democrático y constitucional: desconocer la inmunidad parlamentaria con base en argumentos jurídicos bastante primitivos, permitiendo no solo el enjuiciamiento sino, además, la privación de libertad de diputados, como consecuencia de una acción de retaliación política». <sup>100</sup>

Ello por supuesto era absolutamente inconstitucional pues conforme al artículo 200 de la Constitución la inmunidad parlamentaria como privilegio de los diputados solo puede ser allanada por el Tribunal Supremo de Justicia en los casos de comisión de delitos, siendo el Tribunal la «única autoridad que podrá ordenar, previa autorización de la Asamblea Nacional, su detención y continuar su enjuiciamiento», luego de realizado el antejuicio de méritos correspondiente (art. 266.3). Como lo observó María Alejandra Correa Martín:

«La Constitución no confiere al presidente de la República atribución alguna para instar al Tribunal Supremo de Justicia para allanar la inmunidad parlamentaria, ni para dictar decretos que la condicionen o excluyan. Ni siquiera en el marco de un Estado de Excepción, porque durante la vigencia de éstos no se afecta el funcionamiento de los demás Poderes Públicos (artículo 339, último aparte de la Constitución)». <sup>101</sup>

Sin embargo, lo que era evidente era la intención del Gobierno en conjunción con la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de acabar definitivamente con la Asamblea Nacional y la representación popular, buscando la expresada inconstitucional y tortuosa vía para, alegando el desacato de los diputados a cumplir con las inconstitucionales sentencias del Tribunal Supremo de Justicia que le fueron cerceado las facultades constitucionales a la Asamblea, proceder a «allanarle» la inmunidad parlamentaria a los diputados con la sola intervención de dicho Tribunal Supremo. Es decir, al considerar que la «autorización» que la Constitución exige que deba dar la propia Asamblea Nacional para allanar la inmunidad no era posible que pudiera ser emitida, ya que las Salas del Tribunal habían decidido en sentencias, como la N° 108 de 1° de agosto de 2016 de la Sala Electoral, y la N° 808 de 2 de septiembre de 2016 y todas las posteriores de 2016 de la Sala Constitucional, que todos los actos de la Asamblea carecían «de validez, existencia y no producían efecto jurídico alguno;» entonces era simple y burdo que la misma no podía autorizar el allanamiento de la inmunidad parlamentaria de los diputados como lo exigía la Constitución, pudiendo entonces directamente el Tribunal Supremo hacerlo, usurpando dicha función legislativa de control.

Pero antes de llegar a eso, el Tribunal Supremo siguió emitiendo nuevas decisiones a través de sus Salas, buscando clausurar de hecho a la Asamblea Nacional, como fue la sentencia de la Sala Constitucional N° 814 de 11 de octubre de 2016, <sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Véase José Ignacio Hernández, «¿Qué puede pasar con la inmunidad parlamentaria, tras el anuncio de Maduro?», en *Prodavinci*, 1° de septiembre de 2016, en <http://prodavinci.com/blogs/que-puede-pasar-con-la-inmunidad-parlamentaria-tras-el-anuncio-de-maduro-por-jose-i-herandez/>.

<sup>101</sup> Véase María Alejandra Correa Martín, «Inmunidad parlamentaria incomoda al Ejecutivo Nacional», 1 de septiembre de 2016, disponible en <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fec2/Content/MAC..%20Inmunidad%20parlamentaria.pdf>.

<sup>102</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/190792-814-111016-2016-2016-897.HTML>.



dictada con motivo de «ampliar» supuestamente lo resuelto en una sentencia anterior, mediante la cual la propia Sala asumió directamente las competencias de la Asamblea Nacional esta vez en materia presupuestaria, en una evidente usurpación de autoridad, llegando a aprobar un decreto-ley en sustitución de la Ley de Presupuesto para 2017.

La Sala Electoral del Tribunal Supremo por su parte, además, dictó la sentencia N° 417 del 17 de octubre de 2016,<sup>103</sup> mediante la cual secuestró de nuevo el derecho ciudadano a la revocatoria de mandatos presidenciales para la realización del referendo revocatorio que debía haberse realizado en 2016, «interpretando» en forma inconstitucional que el respaldo de firmas que se necesitaba para convocar dicho referendo era del 20% de los electores inscritos en el Registro Electoral *en cada una* de las circunscripciones de cada uno de los Estados de la República y del Distrito Capital, y no en la circunscripción nacional.

La consecuencia fue que la oposición democrática se preparó para una nueva recolección de firmas para los días 26 al 28 de octubre de 2016, conforme a lo dispuesto por el Consejo Nacional Electoral, lo cual fue frustrado por la acción conjunta de cinco gobernadores de Estado y sendos jueces penales de los Estados «dejado sin efecto la recolección de firmas del 1% del padrón electoral», que se había realizado cuatro meses antes por la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) para promover el referendo».<sup>104</sup>

Ello condujo al Consejo Nacional Electoral, el mismo día 20 de octubre, a paralizar «hasta nueva orden judicial, del proceso de recolección de 20% de las manifestaciones de voluntad, que estaba previsto para el 26, 27 y 28 de octubre de 2016», posponiendo «el proceso de recolección hasta nueva instrucción judicial»<sup>105</sup> (es decir, en la práctica *sine die*), con lo cual se acabó la posibilidad de que el pueblo venezolano pudiera ejercer su derecho constitucional al referendo revocatorio presidencial, que debió haber ocurrido en 2016. Una nueva manifestación de la dictadura judicial lo impidió.

El balance de las actuaciones y decisiones adoptadas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia durante todo el año 2016, fue en definitiva, que absolutamente todas las leyes y actos parlamentarios sancionados y adoptados por la Asamblea Nacional fueron declarados nulos, concluyendo el proceso a principios de 2017, al disponer la misma Sala Constitucional la cesación definitiva, de hecho, de la Asamblea Nacional al disponer mediante sentencia N° 2 de 11 de enero de 2017,<sup>106</sup> que declaró nulo tanto el acto de instalación de la Asamblea para su segundo período anual del 5 de enero de 2017, como el Acuerdo de 9 de enero de 2017 que declaró la falta absoluta del presidente de la República, que:

«Cualquier actuación de la Asamblea Nacional y de cualquier órgano o individuo en contra de lo aquí decidido será nula y carente de toda validez y eficacia jurídica, sin menoscabo de la responsabilidad a que hubiere lugar».

<sup>103</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/selec/octubre/190852-147-171016-2016-2016-000074.HTML>.

<sup>104</sup> Véase la información en CNN. Español, 20 de octubre de 2016, en <http://cnnespanol.cnn.com/2016/10/20/anulan-firmas-de-la-primera-fase-del-revocatorio-en-varios-estados-de-venezuela/#0>.

<sup>105</sup> Véase en: [http://www.cne.gov.ve/web/sala\\_prensa/noticia\\_detallada.php?-id=3483](http://www.cne.gov.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?-id=3483).

<sup>106</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/194891-02-11117-2017-17-0001.HTML>.

En esta forma, mediante un sablazo final de la «Justicia», que se ratificó en la sentencia de la misma Sala Constitucional N° 3 de 11 de enero de 2017,<sup>107</sup> se le cercenó definitivamente al pueblo su derecho más elemental en un Estado de derecho, que es el de ejercer la soberanía mediante sus representantes; y posteriormente, mediante sentencia N° 7 de 26 de enero de 2017, en la cual si bien se declaró inadmisibile la acción intentada, de oficio, en un supuesto *Obiter Dictum*, la Sala procedió a darle la estocada final a la Asamblea, al ratificar la declaratoria de nulidad absoluta e de inconstitucionalidad de todas las actuaciones de la misma, pero dando inicio al procedimiento para proceder a enjuiciar a los diputados de la Asamblea por desacato, revocarle su mandato popular y encarcelarlos.<sup>108</sup>

Con posterioridad, y con ocasión de la adopción por la Asamblea Nacional de un nuevo Acuerdo, esta vez *sobre la Reactivación del Proceso de Aplicación de la Carta Interamericana de la OEA* como mecanismo de resolución pacífica de conflictos para restituir el orden constitucional en Venezuela,<sup>109</sup> la Sala Constitucional dictó la muy conocida sentencia N° 155 de 27 de marzo de 2017, con la cual consolidó definitivamente la dictadura judicial, en la cual, violando las reglas más elementales del debido proceso, dictó una serie de medidas cautelares de oficio.

En ella, la Sala le ordenó al presidente de la República que gobernara violando abiertamente la Constitución, «decretando» para ello un inconstitucional estado de excepción, iniciando a la vez un juicio para el «control innominado de la constitucionalidad» de no se sabe qué actos, y como se había anunciado amenazadoramente, eliminando la inmunidad parlamentaria de la mayoría de los diputados electos en diciembre de 2015.

Dos días después, mediante sentencia N° 156 de fecha 29 de marzo de 2017,<sup>110</sup> la misma Sala decidió un recurso de interpretación intentado el día antes por los representantes de una empresa del Estado del sector hidrocarburos, disponiendo que como la Asamblea Nacional no podía funcionar por estar la mayoría de los diputados que la componen en situación de desacato de sentencias anteriores, considerando ello como una supuesta *omisión inconstitucional legislativa*, entonces la propia Sala Constitucional procedió a sustituirse en la Asamblea Nacional y «de pleno derecho» asumir directamente sus funciones, y ejercer *de facto* las competencias parlamentarias; auto-atribuyéndose incluso la potestad de «delegarlas» en «el órgano que ella disponga;» y finalmente atribuyendo inconstitucionalmente al presidente de la República la potestad de legislar en materia de hidrocarburos.

La gravísima alteración del orden constitucional que ocurrió con estas dos sentencias, que no fue otra cosa que otro golpe de Estado, fue advertida de inmediato por el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, quien apenas conoció de las sentencias denunció, con razón, el día 30 de marzo de 2017, «el auto-golpe de Estado perpetrado por el régimen venezolano contra la Asamblea Nacional, último poder del Estado

---

<sup>107</sup> <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/194892-03-11117-2017-17-0002.HTML>.

<sup>108</sup> Véase en [historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/195578-07-26117-2017-17-0010.HTML](http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/195578-07-26117-2017-17-0010.HTML).

<sup>109</sup> Sentencia N° 155 de 27 de marzo de 2017, en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197285-155-28317-2017-17-0323.HTML>.

<sup>110</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197364-156-29317-2017-17-0325.HTML>.

legitimado por el voto popular», afirmando con lamento que lo que tanto había «advertido lamentablemente se ha concretado». El Secretario General fue también preciso al destacar los aspectos medulares de las dos sentencias indicando que:

«El Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) ha dictado dos decisiones por las que despoja de sus inmunidades parlamentarias a los diputados de la Asamblea Nacional y, contrariando toda disposición constitucional, se atribuye las funciones de dicho Poder del Estado, en un procedimiento que no conoce de ninguna de las más elementales garantías de un debido proceso.

Por la primera de ellas, del 27 de marzo de 2017, el TSJ declara la inconstitucionalidad de acuerdos legislativos calificando como actos de traición a la patria el respaldo a la Carta Democrática Interamericana, instrumento jurídico al cual Venezuela ha dado su voto al tiempo de aprobarlo y fue el primer país en solicitar su aplicación en el año 2002.

Por el segundo fallo, del 29 de marzo, este tribunal declara la «situación de desacato y de invalidez de las actuaciones de la Asamblea Nacional», en forma que no conoce respaldo constitucional ni en las atribuciones de la Asamblea (art. 187 de la Constitución), ni mucho menos en la de la Sala Constitucional del TSJ (art. 336 de la Constitución) y que viola la separación de poderes que la propia Constitución exige sea respetada por todos los jueces los que deben «asegurar su integridad» (art. 334).

Dichas sentencias, a juicio del Secretario General, al «despojar de las inmunidades parlamentarias a los diputados de la Asamblea Nacional y de asumir el Poder Legislativo en forma completamente inconstitucional son los últimos golpes con los cuales el régimen subvirtió el orden constitucional». Con ello coincidió la Fiscal General de la República, en contraste con la posición del presidente de la República que celebró las sentencias considerándolas como «históricas».

La Fiscal General, en efecto - y dejando de lado que durante más de tres lustros ella había sido la principal cómplice de la dictadura -, indicó que de dichas sentencias se evidenciaban «varias violaciones del orden constitucional y desconocimiento del modelo de Estado consagrado en nuestra Constitución», considerando que ello constituía «una ruptura del orden constitucional».<sup>111</sup>

Luego de todas esas reacciones generalizadas, el presidente de la República, considerando que lo que había ocurrido era un simple «impasse» entre la Sala Constitucional y la Fiscal General de la República, convocó una reunión del Consejo (consultivo) de Defensa de la Nación,<sup>112</sup> el cual exhortó, por supuesto, ilegalmen-

---

<sup>111</sup> Véase el texto en la reseña «Fiscal general de Venezuela, Luisa Ortega Díaz, dice que sentencias del Tribunal Supremo sobre la Asamblea Nacional violan el orden constitucional», en Redacción BBC Mundo, *BBC Mundo*, 31 de marzo de 2017, en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39459905> Véase el video del acto en <https://www.youtube.com/watch?v=GohPIrveXFE>.

<sup>112</sup> La propia Sala confesó en un Comunicado de 3 de abril de 2017 publicado en *Gaceta Oficial* que «El Tribunal Supremo de Justicia en consideración al exhorto efectuado por el Consejo de Defensa de la Nación ha procedido a revisar las decisiones 155 y 156, mediante los recursos contemplados en el ordenamiento jurídico venezolano, y en tal sentido, hoy son públicas y notorias sendas sentencias aclaratorias que permiten sumar en lo didáctico y expresar cabalmente el espíritu democrático constitucional que sirve de fundamento a las decisiones de este Máximo Tribunal». Véase en la *Gaceta Oficial* N° 41.127 de 3 de abril de 2017.

te al Tribunal Supremo que modificara sus decisiones, a lo cual, sumisa, accedió la Sala Constitucional, anunciando el 1º de abril de 2017,<sup>113</sup> que procedería de oficio a *reformular y revocar* parcialmente las mencionadas sentencias N° 155<sup>114</sup> y 156<sup>115</sup> de 27 y 29 de marzo de 2017.

Ello, por supuesto, no era posible de acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano; sin embargo, la Sala dictó las sentencias Nos. 157<sup>116</sup> y 158<sup>117</sup> de fecha 1º de abril de 2017 (cuyo texto sin embargo solo fue conocido cerca de las 11 am del día 4 de abril de 2017) para complacer al Poder Ejecutivo, modificando sus sentencias anteriores en violación de los principios más elementales del debido proceso; pero irónicamente invocando como motivación fundamental, la «garantía de la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 26 constitucional».

Con dichas sentencias, como lo precisó Román José Duque Corredor, los magistrados de la Sala Constitucional cometieron «fraude procesal por falseamiento de la verdad, la adulteración del proceso, y fraude a la ley».<sup>118</sup>

#### IV. EL INCONSTITUCIONAL AVAL DADO POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL A LA INCONSTITUCIONAL CONVOCATORIA DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

La labor destructiva del Juez Constitucional en todo caso, no concluyó allí, siendo otra manifestación de ello, su actuación ante la definitiva manifestación de desprecio a la Constitución que se produjo en el país, como fue la inconstitucional convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, sin consultar al pueblo, que se realizó por decreto N° 2.830 de 1º de mayo de 2017.<sup>119</sup>

De acuerdo con el texto de la Constitución, el cual supuestamente está montado sobre el concepto de «democracia participativa», cualquier reforma constitucional exigía la participación del pueblo mediante referendo en cualquier de los tres mecanismos previstos (la enmienda constitucional, la reforma constitucional y la

---

<sup>113</sup> Véase sobre el anuncio de las aclaratorias, los comentarios en Allan. Brewer-Carías: «El golpe de Estado judicial continuado, la no creíble defensa de la constitución por parte de quien la desprecia desde siempre, y el anuncio de una bizarra «revisión y corrección» de sentencias por el juez constitucional por órdenes del poder ejecutivo. (Secuelas de las sentencias N° 155 y 156 de 27 y 29 de marzo de 2017), New York, 2 de abril de 2017, en <http://allanbrewercarias.net/site/wp-content/uploads/2017/04/150.-doc.-BREWER.-EL-GOLPE-DE-ESTADO-Y-LA-BIZARRA-REFORMA-DE-SENTENCIAS.-2-4-2017.pdf>

<sup>114</sup> Véase sentencia N° 155 de 27 de marzo de 2017, en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197285-155-28317-2017-17-0323.HTML>.

<sup>115</sup> Véase la sentencia N° 156 de 29 de marzo de 2017 en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197364-156-29317-2017-17-0325.HTML>.

<sup>116</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/197399-157-1417-2017-17-0323.HTML>.

<sup>117</sup> Véase en <http://Historico.Tsj.Gob.Ve/Decisiones/Scon/Abril/197-400-158-1417-2017-17-0325.Html>.

<sup>118</sup> Véase Román José Duque Corredor, «Fraude procesal de los magistrados de la Sala Constitucional», 4 de abril de 2017, en <http://justiciayecologia-integral.blogspot.com/2017/04/fraude-procesal-de-los-magistrados-de.html?spre=fb&m=1>.

<sup>119</sup> Véase *Gaceta Oficial* N° 6295 Extraordinario de 1 de mayo de 2017. Véase sobre ello Allan R. Brewer-Carías, *La inconstitucional convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en mayo de 2017. Un nuevo fraude a la Constitución y a la voluntad popular*, Colección Textos Legislativos, No. 56, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017.

asamblea constituyente), en forma tal que en la enmienda y la reforma constitucional el pueblo debe aprobarlas mediante referendo aprobatorio, una vez que ha sido sancionada, (arts. 341.3, y 344); y en el caso de la Asamblea Nacional Constituyente el pueblo es el que puede convocarla mediante referendo de convocatoria (art. 347).<sup>120</sup>

No es posible concebir que para cambiar una coma de un artículo (enmienda constitucional), o para reformar un artículo fundamental (la reforma constitucional) se requiera de la participación del pueblo mediante referendo; y ello no se requiera, en cambio, para cambiar toda la Constitución y dictar una nueva (asamblea constituyente).

Por ello, la Constitución exige que sea el pueblo el que pueda convocar una Asamblea Constituyente, pudiendo manifestarse solo mediante referendo, debiendo votar en el mismo también las bases comiciales sobre la asamblea constituyente que deben garantizar el funcionamiento de la misma conforme a los valores, principios y garantías democráticas (art. 350), y entre ellas, el derecho a la democracia representativa. Ello implicaba que los constituyentes se tenían que elegir exclusivamente mediante sufragio universal, directo y secreto (art. 63), quedando proscrita toda otra forma de representación grupal, sectorial, de clase o territorial.

Esa convocatoria necesariamente popular de la Asamblea Nacional Constituyente (mediante referendo) era distinta a la *iniciativa* para que dicha convocatoria la pudiera realizar el pueblo, que la Constitución le atribuye al presidente en Consejo de ministros, a la Asamblea Nacional con voto calificado, a los dos tercios de los Concejos Municipales, o a un quince por ciento de los electores (art. 348).

Por tanto, el hecho de poder tener la iniciativa para que se convocase la Asamblea Nacional Constituyente no podía implicar que se pudiera usurpar el carácter del pueblo como depositario del poder constituyente originario, y que el presidente de la República pudiera convocar directamente una Constituyente sin el voto popular expresado en un referendo.<sup>121</sup>

Pero ninguno de estos argumentos tuvo valor alguno para la Sala Constitucional del Tribunal Supremo y para la forma cómo ha «interpretado» la Constitución *a la medida* conforme a lo que le fuera requerido o exigiera el presidente de la República, razón por la cual al decidir un recurso de interpretación interpuesto por un ciudadano respecto de los artículos 357 y 358 de la Constitución que regula la figura de la Asamblea Nacional Constituyente como instrumento para la reforma total e integral de la Constitución, dictó la sentencia N° 378 de 31 de mayo de 2017 para permitirle al presidente usurpar la voluntad popular para su convocatoria.

La sentencia simplemente concluyó indicando que como dichas normas constitucionales no preveían expresamente que debía haber un referendo popular para

---

<sup>120</sup> Véase sobre ello lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Reforma constitucional y fraude a la Constitución (1999-2009)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2009, p. 64-66; y en *La Constitución de 1999 y la Enmienda constitucional N° 1 de 2009*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 299-300.

<sup>121</sup> Véase los estudios sobre ello en Allan R. Brewer-Carías y Carlos García Soto (compiladores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Colección Estudios Jurídicos N° 119, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, 778 pp. y Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2017.

convocar dicha Asamblea, ignorando que es el pueblo el que solo puede convocarla, usurpando la voluntad popular indicó que el presidente de la República sí podía hacer la convocatoria sin consultar al pueblo.

Como lo observó Ramón Escobar León, en la sentencia, la Sala Constitucional:

«afirmó a los cuatro vientos que no había que consultar al pueblo para realizar una asamblea nacional constituyente originaria, porque –según dice la «ponencia conjunta»–la Constitución no lo establecía expresamente. Los «jueces» que integran la Sala Constitucional no interpretaron la Constitución relacionando una norma con otra, sino que tomaron el artículo 347 y extrajeron de él un significado contrario al que la misma Constitución, la doctrina y la experiencia enseñan».<sup>122</sup>

Es decir, ni más ni menos, lo que decidió la Sala Constitucional equivalió a indicar, como se dijo, que para cambiar una simple «coma» en una frase de un artículo en la Constitución mediante el procedimiento de enmienda constitucional, o para reformar un artículo de la misma mediante el procedimiento de reforma constitucional se requería de un referendo popular, pero que sin embargo, para reformar *toda la Constitución y sustituir el texto vigente por otro nuevo*, no se necesitaba consultar al pueblo.<sup>123</sup>

Ante este absurdo constitucional, con toda razón, la Fiscal General de la República solicitó al Tribunal Supremo con fecha 1º de junio de 2017, conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, una aclaratoria de dicha sentencia, la cual ni siquiera fue considerada por el Tribunal Supremo de Justicia. Éste, que hizo fue decidir mediante sentencia N° 441 de 7 de junio de 2017,<sup>124</sup> que la Fiscal General de la República carecía de legitimación para solicitar aclaratorias de sentencias pues supuestamente no era «parte» en el proceso específico, ignorando que en una parte de derecho en todos los procesos constitucionales es el Ministerio Público como garante de las garantías constitucionales en los procesos (art. 285.1).<sup>125</sup> La Sala para decidir en esta forma, incluso llegó a eliminar en la sentencia el carácter de «proceso» que necesariamente debía tener el «proceso constitucional» de interpretación constitucional que se origina con los recursos de interpretación.

Ante este revés, al día siguiente, la Fiscal General de la República en su condición de «ciudadana, de electora y de Fiscal General» -quien hasta ese momento, como se dijo, había sido cómplice de todas las actuaciones inconstitucionales de los poderes públicos en el país-, buscando poder argumentar ante alguna autoridad

---

<sup>122</sup> Véase Ramón Escobar León, «Activismo y originalismo constitucional versus tiranía judicial», en *Prodavinci*, 20 de junio de 2017, en <http://prodavinci.com/blogs/activismo-y-originalismo-constitucional-versus-tirania-judicial-por-ramon-escobar-leon/?platform=hootsuite>.

<sup>123</sup> Ante las críticas generalizadas, mediante Decreto No. 2889 de 4 de junio de 2017 (*Gaceta Oficial* N° 6303 Extra de 4 de junio de 2017), el presidente de la república «complementó las bases comiciales» exhortando a la Asamblea Nacional Constituyente que se elija para someter a referendo aprobatorio la Constitución que se sancione.

<sup>124</sup> Véase <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/199712-441-7617-2017-17-0519.HTML>.

<sup>125</sup> Véase en <http://www.panorama.com.ve/politicaeconomia/TSJ-declaro-inadmisiblesolicitud-de-aclaratoria-interpuesta-por-la-fiscal-Luisa-Ortega-Diaz-20170607-0083.html>

judicial su demanda de inconstitucionalidad de todo el proceso de convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente fraudulenta hecha por el Poder Ejecutivo, introdujo recurso contencioso electoral por razones de inconstitucionalidad, conjuntamente con una petición de amparo cautelar ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia,<sup>126</sup> contra las decisiones del Consejo Nacional Electoral mediante las cuales había aprobado y convalidado la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente efectuada por el presidente de la República, validado las bases comiciales respectivas, y convocado a postulaciones para constituyentístas y a las elecciones de los mismos.

En los días que siguieron, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia cesó de dar audiencias de despacho a los efectos de no recibir ningún recurso o adhesión a la acción presentada por la Fiscal, como ella lo había solicitado públicamente; y en todo caso, las fuerzas de seguridad represivas del gobierno bloquearon e impidieron a las personas llegar hasta la sede del mismo. Además, desde la organización administrativa del Poder Judicial, los Jueces rectores civiles en los Estados se dirigieron a todos los jueces de cada Estado informándoles que *debían abstenerse de recibir dichas adhesiones*.

Días después, mediante sentencia N° 67 de 12 de junio de 2017, la Sala Constitucional simplemente declaró inadmisibles el recurso intentado por la Fiscal General, por supuestamente haber una «inepta acumulación» ya que según la Sala, habría impugnado actos provenientes de distintos órganos del Estado (cuya nulidad compete a diferentes tribunales), cuando ello era absolutamente falso pues en el recurso la Fiscal solo impugnó decisiones del Consejo Nacional Electoral (12.6-2017).

Por otro lado, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, días después, mediante sentencia N° 455 de fecha 12 de junio de 2017 (*Caso: Emilio J. Urbina Mendoza*), declaró sin lugar un recurso de nulidad de nulidad por inconstitucionalidad intentado contra el mismo Decreto N° 2.878 de 23 de mayo de 2017 que estableció las «bases comiciales» para la integración de la Asamblea Nacional Constituyente basándose en su fallo anterior N° 378 del 31 de mayo de 2017, estableciendo en definitiva «la constitucionalidad» de las referidas bases comiciales inconstitucionales.<sup>127</sup>

Posteriormente, mediante sentencia N° 470 de 27 de junio de 2017,<sup>128</sup> la Sala Constitucional declaró inadmisibles el recurso de nulidad que había intentado la Fiscal General de la República y otros funcionarios de la Fiscalía contra el mismo Decreto N° 2.878 de 23 de mayo de 2017, por «haber operado la cosa juzgada» en virtud de que la misma Sala ya había «juzgado sobre la constitucionalidad» del Decreto impugnado, al declarar sin lugar el recurso de nulidad contra el mismo

---

<sup>126</sup> Véase el texto en [http://www.mp.gob.ve/c/document\\_library/get\\_file?uuid=-3e9aba8c-59ab-4e99-86e0-8953e5e1a504&groupId=10136](http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?uuid=-3e9aba8c-59ab-4e99-86e0-8953e5e1a504&groupId=10136).

<sup>127</sup> Véase sobre dicha sentencia Emilio J. Urbina Mendoza, «La jurisprudencia del horror: Las posturas argumentales de la Sala Constitucional ante el tema constituyente (marzo-mayo 2017)», en *Revista de Derecho Público*, No. 149-150 (enero junio 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas pp. 364 ss.

<sup>128</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/200380-470-27617-2017-17-0665.HTML>.

decreto que había intentado el abogado Emilio J. Urbina Mendoza, mediante sentencia N° 455, del 12 de junio de 2017.<sup>129</sup>

La sentencia, sin embargo, no quedó allí, sino que la Sala, previamente, pasó a juzgar *de oficio* sobre la validez del nombramiento del vice-Fiscal de la República quien aparecía firmando el recurso de nulidad declarado sin lugar, y quien había sido nombrado por la Fiscal conforme a la Ley Orgánica del Ministerio Público, en carácter de «encargado», considerando que el mismo carecía de legitimidad para actuar en juicio.

Como la designación del funcionario debía «contar con la previa autorización de la mayoría» de los diputados a la Asamblea Nacional, y como ésta, a juicio de la Sala, se mantenía en desacato, la Sala consideró que la Fiscal para hacer el nombramiento, debió «acudir» ante la Sala Constitucional; y como no lo hizo, entonces declaró la nulidad del nombramiento sin proceso ni contradictorio alguno, y además, usurpando las funciones de la Asamblea pasó a resolver «por auto separado» que la propia Sala procedería a «designará de manera temporal un vice Fiscal General de la República».

En ese contexto, se destacó, además, la sentencia de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia de unos días antes, del 20 de junio de 2017,<sup>130</sup> mediante la cual decidió admitir una solicitud formulada por un diputado para que se calificara como falta grave las actuaciones de la Fiscal General de la República en defensa de la Constitución y del orden constitucional, en violación abierta del artículo 25.5 de la Ley Orgánica del Ministerio Público de 2007 que indicaba que solo el vice Fiscal o un representante de la Asamblea Nacional podían solicitar ante el Tribunal Supremo de Justicia que se iniciase un antejuicio contra la Fiscal.

Esa norma, por supuesto, la ignoró el Tribunal, el cual, en desprecio total al derecho, ni siquiera la citó en la sentencia. Lo insólito es que quien no tenía legitimación alguna para actuar, acusó a la Fiscal por solo haber comenzado a defender la Constitución y denunciar los atropellos del régimen contra la ciudadanía – aun cuando durante una década se hubiera abstenido de hacerlo –, alegando que habría incurrido en incumplimiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus atribuciones y deberes; que había atentado contra la respetabilidad del Poder Ciudadano; que habría puesto en peligro su credibilidad e imparcialidad comprometiendo la dignidad del cargo; que al tomar decisiones administrativas habría incurrido en grave e inexcusable error; o que al hacerlo haría hecho constar hechos que no sucedieron o habría dejado de relacionar los que ocurrieron.

---

<sup>129</sup> Véase sobre dicha sentencia Allan R. Brewer-Carías, «El Juez Constitucional vs. el pueblo, como poder constituyente originario», (Sentencias de la Sala Constitucional N° 378 de 31 de mayo de 2017 y N° 455 de 12 de junio de 2017), 16 de junio de 2017, en <http://allanbrewercarias.net/site/wp-content/uploads/2017/06/161.-doc.-Sobre-proceso-constituyente-SC-sent.-378-y-455.pdf>. Véase igualmente Allan R. Brewer-Carías, *La inconstitucional convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en fraude a la voluntad popular*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas 2017, pp. 131 y ss.

<sup>130</sup> Véase en la reseña en *El Nacional*, caracas 21 de junio de 2017, en [http://www.elnacional.com/noticias/politica/sala-plena-del-tsj-aprobo-antejuicio-merito-fiscal-ortegadiaz\\_188686](http://www.elnacional.com/noticias/politica/sala-plena-del-tsj-aprobo-antejuicio-merito-fiscal-ortegadiaz_188686). NO se pudo acceder al link de la página web del Tribunal Supremo: <http://www.tsj.gob.ve/es/-/sala-plena-del-tsj-admitio-solicitud-de-antejuicio-de-merito-contrala-fiscal-general-de-la-republica>.



Más insólito aún fue el alegato del solicitante de que conforme a los ordinales 2 y 3 del artículo 23 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Fiscal General habría actuado con grave e inexcusable ignorancia de la Constitución, de la ley y del derecho y que habría violado, amenazado o menoscabado los principios fundamentales establecidos en la Constitución. Todo ello, simplemente, por haber comenzado a defender la Constitución, sufriendo así en carne propia todo lo que había hecho contra tantos durante su gestión precedente; habiendo tenido que salir huyendo del país por la persecución desatada en su contra.

Esa decisión de la Sala Constitucional, y la posterior antes mencionada N° 470 de 27 de junio de 2017, mediante la cual la Sala se arrogó inconstitucionalmente el nombramiento del vice -Fiscal General, concretó la amenaza de la remoción de la Fiscal por el Tribunal Supremo de Justicia, cuando ello era potestad exclusiva y excluyente de la Asamblea Nacional.<sup>131</sup> Ello lo que mostró fue la consolidación definitiva de una tiranía judicial, conducida por un Tribunal Supremo de ilegítimo origen, respecto del cual podía decirse, como lo apreció Ramón Escobar León, que:

«El juez que no tiene un origen democrático ni fundamenta sus fallos, menosprecia su toga y la convierte en una herramienta de la dictadura. Un Poder Judicial sin jueces independientes es fuente del despotismo.

No en balde Montesquieu afirmó: «Cruel tiranía es aquella que se ejerce al abrigo de las leyes y con los colores de la justicia».<sup>132</sup>

## V. EL PROCESO DE REBELIÓN POPULAR CONTRA EL PROCESO CONSTITUYENTE EN 2017 Y LA REACCIÓN DE LA DICTADURA

Y ello es lo que ocurrió en Venezuela, consolidándose una dictadura ante la cual, precisamente en ausencia de un Juez Constitucional que pudiera asumir el rol de ser el sustituto de la rebelión popular contra las violaciones a la Constitución,<sup>133</sup> no es de extrañar, por una parte, que el pueblo venezolano hubiera comenzado a rebelarse contra el gobierno autoritario; y por la otra, que este desplegara todos sus poderes para afianzar la dictadura.

Lo primero se comenzó a manifestar, en diciembre de 2015, cuando se produjo una rebelión popular contra el autoritarismo por la vía electoral, mediante el voto, exigiendo un cambio de régimen político, habiendo logrado la oposición democrática la mayoría calificada en la Asamblea Nacional.<sup>134</sup> Si la Asamblea Nacional

<sup>131</sup> Véase Juan Manuel Raffalli, «¿Qué hay detrás del antejuicio a la Fiscal?» en *Prodavinci*, 21 de mayo de 2017, en <http://prodavinci.com/blogs/que-hay-detras-del-antejuicio-a-la-fiscal-por-juan-manuel-raffalli/>.

<sup>132</sup> Véase Ramón Escobar León, «Activismo y originalismo constitucional versus tiranía judicial», en *Prodavinci*, 20 de junio de 2017, en <http://prodavinci.com/blogs/activismo-y-originalismo-constitucional-versus-tiranía-judicial-por-ramon-escobar-leon/?platform=hootsuite>.

<sup>133</sup> Véase Sylvia Snowiss, *Judicial Review and the Law of the Constitution*, Yale University Press, 1990, pp. 2, 3, 6, 113 ss.

<sup>134</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «El primer paso para la reconstrucción de la democracia: el restablecimiento de la legitimidad democrática de todos los Poderes Públicos. Sobre porqué la nueva Asamblea Nacional debe proceder a revocar los írritos actos de nombramiento de los titulares del Poder Ciudadano (Fiscal General, Contralor General, Defensor del Pueblo), del Poder Judicial (magistrados del Tribunal Supremo y del Poder Electoral

hubiese podido funcionar como en un régimen democrático, sin duda hubiese sido un factor determinante en el control político y administrativo del Gobierno.

Pero esa vía democrática, sin embargo, lamentablemente la cerró el régimen autoritario, no solo castrando a la Asamblea Nacional de absolutamente todos sus poderes, sino impidiendo que otras fórmulas de manifestación del voto popular se pudieran manifestar, como fue el caso de haber impedido la realización del referendo revocatorio presidencial en 2016; de la postergación injustificada e inconstitucional de las elecciones regionales de Gobernadores y Alcaldes que constitucionalmente debieron haberse realizado en 2016, y que se realizaron en 2017 sometidas a los designios de una Asamblea Nacional Constituyente fraudulenta, que fue inconstitucionalmente convocada y electa en julio de 2017, y que desde entonces ha usurpado el poder total del Estado.

En todo caso, todas estas actuaciones dictatoriales y totalitarias produjeron otras formas de manifestación de rebelión popular, aún frente a todas esas adversidades antidemocráticas, que se produjeron en los últimos meses, no mediante el sufragio libre cuyo ejercicio se le negó al pueblo, sino mediante las masivas movilizaciones populares de protesta generalizada que se produjeron en el país a mitades de 2017, que concluyeron, antes de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, con la votación por parte de más de 7.5 millones de personas, el 16 de Julio de 2017, precisamente contra la inconstitucional y fraudulenta convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente.<sup>135</sup>

Esas demostraciones populares incluso se produjeron, a pesar de la brutal represión militar desatada contra manifestantes pacíficos e inermes que fueron asesinados por fuerzas oficiales de represión y bandas criminales protegidas por el Estado, que más bien parecieron pertenecer a un ejército de ocupación que a unidades encargadas de velar por el orden público.

Pero la respuesta a las exigencias de más democracia, por parte del régimen fue la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, lo cual no solo era jurídicamente una aberración, sino que fue quizás un grave error político,<sup>136</sup> siendo una muestra más de ello, incluso, la reacción que originó en la comunidad internacional en favor del proceso democrático del país, y contra la convocatoria de dicha Asamblea, la cual fue formalmente desconocida por muchos Estados e instituciones internacionales.

---

(rectores del Consejo Nacional Electoral), y proceder, elegir como Cuerpo Electoral de segundo grado, a los titulares de dichos órganos de acuerdo con la Constitución», 10 diciembre 2015, en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2015/11/123.-Brewer.-PRIMER-PASO-RECONSTRUCCI%C3%93N-DE-LA-DEMOCRACIA.-ELECCI%C3%93N-DE-LOS-TITULARES-DE-LOS-PODERES-P%C3%A9BLICOS.-dic-2015.pdf>.

<sup>135</sup> Véase Alison Linares, «Los venezolanos acudieron masivamente a votar contra la reforma constitucional», 16 de julio de 2017, en *The New York Times.es*, en <https://www.nytimes.com/es/2017/07/16/los-venezolanos-acudieron-masivamente-a-votar-contra-la-reforma-constitucional-que-impulsa-nicolas-maduro/>.

<sup>136</sup> Véase los estudios sobre el tema en Allan R. Brewer-Carías y Carlos García Soto (compiladores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Colección Estudios Jurídicos N° 119, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, 778 pp. y Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2017.

La instalación y funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, en todo caso, lo que significó fue la consolidación de la dictadura en el país mediante el progresivo proceso de concentración y centralización total del poder que antes de su elección ya el presidente había logrado amasar luego de neutralizar al Tribunal Supremo y ponerlo a su servicio,<sup>137</sup> hacer desaparecer de hecho, las entidades político territoriales,<sup>138</sup> y asegurar el control del árbitro electoral,<sup>139</sup> llegando a la situación de los últimos meses en la cual simplemente Venezuela carece de Constitución, habiendo sido sustituido el Estado constitucional por un gobierno asambleario y tumultuario conducido por una Asamblea Nacional Constituyente, instalada inconstitucional y fraudulentamente en 2017, y colocada por encima de la Constitución,<sup>140</sup> a la cual todos los poderes se le han sometido, asumiendo la misma el poder total en contra de lo previsto en la Constitución de 1999,<sup>141</sup> y así, suplantando la otrora dictadura judicial que comandó el Tribunal Supremo, convirtiéndola en una dictadura constituyente.

Para ejercer ese poder absoluto, la Asamblea Constituyente se auto-atribuyó poderes soberanos y supraconstitucionales que no tenía ni podía tener, y llegó incluso a formalizar expresamente el golpe de Estado en sus decretos (por ejemplo, en las «Normas para garantizar el pleno funcionamiento institucional de la Asamblea Nacional Constituyente en armonía con los Poderes Públicos constituidos» de agosto de 2017),<sup>142</sup> copiando la fórmula tradicional usada en otros golpes de Estado, como la que está en las actas de las Juntas de Gobierno de 1947 y 1958, al señalar que «la Constitución de 1999 solo seguirá en vigencia, en todo aquello en lo que la Asamblea Constituyente no disponga lo contrario».<sup>143</sup>

---

<sup>137</sup> Véase Allan R. Brewer Carías, *Crónica Sobre La «In» Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, N° 2, Caracas 2007, 702 pp.; «El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)», en *Revista de Administración Pública*, N° 180, Madrid 2009, pp. 383-418.

<sup>138</sup> Véase Allan R. Brewer Carías, *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Público, N° 7, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 2001, 187 pp.

<sup>139</sup> Véase Allan R. Brewer Carías, *La Sala Constitucional versus El Estado Democrático de Derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2004, 172 pp.

<sup>140</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías y Carlos García Soto (compiladores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Colección Estudios Jurídicos N° 119, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, 778 pp. y Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2017, 776 pp.

<sup>141</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La inconstitucional convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en mayo de 2017. Un nuevo fraude a la Constitución y a la voluntad popular*, Colección Textos Legislativos, N° 56, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 178 pp.

<sup>142</sup> Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Usurpación Constituyente 1999, 2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Colección Estudios Jurídicos, No. 121, Editorial Jurídica Venezolana International, 2018.

<sup>143</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La gran usurpación basada en una gran mentira: La fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente no puede pretender imponerse sobre los poderes constituidos y menos sobre la Asamblea Nacional», (documento), agosto 2017, en <http://allanbrewercarias.net/site/wp-content/uploads/2017/08/176.-doc-Brewer.-Gran-Usurpaci%C3%B3n-basada-Gran-Mentira.pdf>.

Con ello, la Asamblea Nacional Constituyente simplemente borró la Constitución como norma suprema, pudiendo disponer lo que quiera, sin límites, siendo sus decisiones incontrolables por haber sometido a sus designios a todos los poderes del Estado, incluyendo al Tribunal Supremo de Justicia; habiendo sido la Asamblea Constituyente, incluso la que dispuso la elección presidencial anticipada para mayo de 2018.

## VI. REFLEXIONES SOBRE LA ILEGÍTIMA «REELECCIÓN» DE NICOLÁS MADURO Y SUS POSIBLES CONSECUENCIAS, EN MAYO DE 2018

En esta situación de ausencia de Constitución y de dictadura constituyente, es que debía apreciarse el significado de la rebelión popular que ocurrió el 20 de mayo de 2018 con la decisión del pueblo de no participar en la farsa «electoral» organizada, en definitiva, por dicha Asamblea Nacional Constituyente, para la «elección» presidencial anticipada, en la cual a pesar de haberse desarrollado un ilegal y descarado proceso de «compra de votos» conducido por el régimen mediante la entrega de comida y de dinero,<sup>144</sup> sin consecuencia alguna,<sup>145</sup> sin embargo, se produjo el nivel de abstención electoral más alto que se haya registrado en cualquier elección presidencial en nuestra historia (82.7 %),<sup>146</sup> habiéndose absteni-

---

<sup>144</sup> Véase José Guerra, «El voto comprado», *lapatilla*, 26 de mayo de 2018, en <https://www.lapatilla.com/site/2018/05/26/jose-guerra-el-voto-comprado/>, y en *Finanzas digital*, 27 de mayo de 2018, en <http://www.finanzasdigital.com/2018/05/el-voto-comprado/>. La compra de votos fue de tal naturaleza que la entrega de comida a la salida de los centros de votación fue denunciada hasta por los candidatos de «oposición» (Véase en Ludmila Vinogradoff, «Henri Falcón denuncia un fraude en los resultados de las elecciones de Maduro y propone nuevos comicios», *ABCInternational*, 21 de mayo de 2018, en [http://www.abc.es/internacional/abci-henri-falcon-denuncia-fraude-resultados-elecciones-maduro-y-propones-nuevos-comicios-201805210434\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-henri-falcon-denuncia-fraude-resultados-elecciones-maduro-y-propones-nuevos-comicios-201805210434_noticia.html)), y en cuanto a la entrega de dinero a cambio de votos, incluso el Consejo Nacional Electoral prohibió formalmente a Maduro la entregar bonos que había prometido a quienes votaran. Véase la información en «Poder Electoral venezolano prohíbe a Maduro pagar bonos a electores», en *Agencia EFE*, 20 de mayo de 2018, en <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-poder-electoral-venezolano-prohibe-a-maduro-pagar-bonos-electores/20000035-3621379>.

<sup>145</sup> Lo menos que debió ocurrir en este caso, ante lo dicho por el propio CNE, tenía que haber sido la «suspensión de los efectos» de la «proclamación» de Maduro, como tan diligentemente lo decidió la Sala Electoral del Tribunal Supremo en diciembre de 2015 respecto de dos diputados electos en el Estado Amazonas en las elecciones parlamentarias de ese año, por denuncias nunca comprobadas de supuestas ofertas de compra de votos. Véase los comentarios a la sentencia en Allan R. Brewer-Carías, «El desconocimiento judicial de la elección popular de diputados», en *Revista de Derecho Público*, No. 145-146, (enero-junio 2016), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 285- 318.

<sup>146</sup> Como lo indicó Alianza Nacional Constituyente indicó, en las elecciones del 20 de mayo, el Consejo Nacional Electoral «alteró e incremento los resultados a 9.383.329 votantes, adjudicándole a Maduro 6.245.862 votos, cuando de acuerdo al conteo de actas solo obtuvo 1.811.220 de un total de electores que votaron válidamente de 3.590.040 (17,3 %). Véase en el comunicado: «La Alianza Nacional Constituyente Originaria, ANCO, fija posición ante el país y la Comunidad Internacional, ante el acto espurio de juramentación del ciudadano Nicolás Maduro Moros», 25 de mayo de 2018, en <http://ancoficial.blogspot.com/> Las cifras del proceso, que según lo informó Antonio Sánchez García, «ni siquiera la dictadura puede ocultar» fueron las siguientes: «De los 20.750.809 electores registrados, participaron 3.590.040. De ese 17,3% de votantes, el desglose fue el siguiente: Nicolás Maduro: 1.811.220= 8,73%. Henri Falcón: 1.436.861=

do incluso quienes supuestamente podían apoyar al régimen.<sup>147</sup> Como lo observó Paciano Padrón:

«Lo mejor que nos dejó este pasado domingo 20, es que ratificó claramente que Nicolás Maduro no cuenta con el respaldo popular. Quedó evidenciado que el 82,9 % de los venezolanos no acudió al llamado de la asamblea nacional constituyente y del CNE, habiéndose producido el más grande acto de rebeldía y desobediencia civil que conozcamos en nuestra historia republicana. El pueblo, al no atender el llamado del CNE, dejó solo a Maduro y demostró su rechazo al continuismo, dijo no al hambre, a la enfermedad y a la miseria, dijo no al sometimiento de nuestro país a fuerzas internacionales nefastas. Maduro ya no engaña a nadie, «El emperador está desnudo».<sup>148</sup>

Por ello, con razón, Luis Ugalde SJ, apreció que:

«El NO de los demócratas venezolanos a la fraudulenta y dictatorial votación del 20M ha sido impresionante y contundente. No a la trampa inventada por el gobierno para perpetuarse con este régimen de muerte. A pesar de la coacción, el chantaje y las amenazas, la gran mayoría de los electores dio un no rotundo a la farsa. Incluso millones de chavistas se negaron a la iniquidad. Maduro -luego de todas las maniobras con la bendición del CNE- obtuvo menos del 30% de los posibles votantes. Más de la mitad del país se abstuvo, cosa insólita en Venezuela».

Agregando, sin embargo, que:

«No basta el NO rotundo (incluso de millones de chavistas) a la trampa gubernamental. Es imprescindible, el SÍ democrático al cambio de presidente y de régimen para la recuperación de lo proclamado en el Art. 2 de la Constitución «como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político». La violación sistemática de este artículo nos obliga a luchar por el restablecimiento de la Constitución (Art. 333)».<sup>149</sup>

---

6,4%. Bertucci: 327.749 = 1,58%. Reinaldo Quijada: 14.210 = 0,0%». De ello, concluye Sánchez García que «La dictadura de Nicolás Maduro, soportada por el chantaje y la amenaza, el terror de Estado y las fuerzas armadas cubanas, pende de ese hilo de un 8% electoral». Véase Antonio Sánchez García, «Sin máscaras ante el abismo», en *El Nacional*, 27 de mayo de 2018, en [http://www.el-nacional.com/noticias/columnista/sin-mascaras-ante-abismo\\_237137](http://www.el-nacional.com/noticias/columnista/sin-mascaras-ante-abismo_237137).

<sup>147</sup> Como lo destacó Tomás Sarka, «La abstención ha sido una protesta de dimensiones similares a las de las firmas contra la Constituyente del 16 de julio de 2017, pero con dos diferencias: esta vez la protesta vino, en su aspecto más notable, del lado de quienes apoyan (o al menos se creía que apoyaban) al gobierno; y no demuestra seguir un liderazgo. Al contrario, ha rematado algunos liderazgos en declive, como el de Maduro, demostrando cuán hondo es el vacío en este aspecto». Véase en Tomás Sarka, «La rebelión de las bases», en *Prodavinci*, 21 de mayo de 2018, en <https://prodavinci.com/la-rebelion-de-las-bases/?platform=hootsuite>.

<sup>148</sup> Véase Paciano Padrón, «El emperador está desnudo», en *opiniónnoticias.com*, 23 de mayo de 2018 en <http://www.opinionnoticias.com/opinionpolitica/32687-padron-p>.

<sup>149</sup> Véase Luis Ugalde SJ., «Del No al SI», en *El Universal*, 24 de mayo de 2018, en <http://www.eluniversal.com/el-universal/10167/del-no-al-si>.

Ahora bien, el resultado del proceso electoral, con la supuesta «reelección» de Nicolás Maduro para un nuevo período constitucional que debía comenzar a partir de enero de 2019 (2019-2025), a pesar de la masiva abstención y del claro signo de rebelión que significó la abstención, y del desconocimiento del mismo incluso por los mismos «contendores» en el proceso,<sup>150</sup> había que advertir entonces, que lamentablemente podía que no pasase de ser eso, y en cambio, colocase al país en el riesgo de que más bien produjera el efecto contrario al buscado con la rebelión y el rechazo (que era el de la democratización), y que condujera el cerramiento definitivo de toda posibilidad de la opción electoral para el cambio político democrático en el país, mediante la consolidación definitiva del totalitarismo, lo que en definitiva fue lo que ocurrió.

Como se lo planteó Ramón Guillermo Aveledo, apenas concluido el proceso electoral del 20 de mayo de 2018:

«La resiliencia del sistema venezolano, en su primer sexenio abiertamente pos-Chávez, nos da cuenta de un régimen que buscará consolidar el liderazgo de Nicolás Maduro, el más ortodoxo de los socialistas, hacia un modelo donde el totalitarismo no sea ya un proyecto, sino una realización efectiva por encima de toda oposición social. ¿Tendremos los venezolanos cómo resistir o estamos condenados a vivir la realidad de los países sometidos bajo este peso ideológico?»<sup>151</sup>

Es decir, el problema era que con el fin de la farsa electoral de mayo de 2018, estando cerrada la vía electoral y democrática para el cambio político en el país, quizás lo que hubiéramos podido presenciar los venezolanos habría sido la consecuente «reactivación» de la Asamblea Nacional Constituyente, abriendo la puerta al régimen autoritario para definitivamente proceder a eliminar hacia el futuro todo vestigio de «elecciones», mediante la implementación de lo que en 2007 fue el gran fracaso de Hugo Chávez, pero que en ese momento era la parte esencial de las «bases programáticas» que fueron «votadas» en la elección de la Asamblea Constituyente en 2017.

Esas «bases programáticas» conducía a lo mismo que se persiguió en 2007, y fue el intento de sustituir definitivamente en el país, mediante una reforma constitucional, el régimen político venezolano de democracia representativa, por un régimen político de supuesta «democracia participativa y protagónica» del pueblo, eliminando el sufragio como se ha conocido hasta ahora.

Y precisamente con tal fin, no había que olvidar que para mayo de 2018, la misión fundamental de la Asamblea Nacional Constituyente instalada en 2017 que aún no había anunciado nada concreto sobre su misión de proponer la «transformación del Estado», no podía ser otra distinta que la de terminar de destruir todos los

---

<sup>150</sup> Véase la reseña de Mariano Castillo, Marilia Brocchetto, «Maduro gana las elecciones presidenciales; Falcón desconoce el proceso electoral en Venezuela», *CNN. Latinoamérica*, 20 de mayo de 2018, en <http://cnnespanol.cnn.com/2018/05/20/venezuela-ya-votamaduro-busca-la-reeleccion/>.

<sup>151</sup> Véase Ramón Guillermo Aveledo, «El futuro incierto de Venezuela», en *Diálogo Político*, Fundación Konrad Adenauer, 21 de mayo de 2018, en [http://dialogopolitico.org/agenda/el-futuro-incierto-de-venezuela/?utm\\_source=Konrad-Adenauer-Stiftung&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=23-05-2018+Bolet%C3%ADn+53+Di%C3%A1logo+Pol%C3%ADtico+&utm\\_content=Mailing\\_7081853](http://dialogopolitico.org/agenda/el-futuro-incierto-de-venezuela/?utm_source=Konrad-Adenauer-Stiftung&utm_medium=email&utm_campaign=23-05-2018+Bolet%C3%ADn+53+Di%C3%A1logo+Pol%C3%ADtico+&utm_content=Mailing_7081853).

últimos vestigios que podían aún existir del nunca estructurado Estado democrático y social de derecho, descentralizado y de justicia del cual hablaba la Constitución de 1999, para lo cual, luego de asumir el gobierno total y absoluto del país, bajo una forma asamblearia y tumultuaria, entonces le podía corresponder comenzar a acometer la estructuración de otro Estado distinto, siguiendo el modelo arcaico soviético y cubano, tal y como resultó del propio texto de la convocatoria de la Asamblea Constituyente.

En efecto, conforme al Decreto N° 2.830 de 1° de mayo de 2017, mediante el cual el presidente de la República Nacional convocó inconstitucionalmente la Asamblea Nacional Constituyente, entre los «objetivos programáticos» que le definió a la misma, había uno específicamente con redacción ampulosa, que fue quizás el único que realmente apuntó directamente a la necesidad de reformar la Constitución para la reforma el Estado, establecer un nuevo orden jurídico y dictar una nueva Constitución, en el cual se especificó el siguiente objeto de la Asamblea, consistente en la:

«5. Constitucionalización de las nuevas formas de la democracia participativa y protagónica, a partir del reconocimiento de los nuevos sujetos del Poder Popular, tales como las Comunas y los Consejos Comunales, Consejos de Trabajadoras y Trabajadores, entre otras formas de organización de base territorial y social de la población».

Este «objetivo programático», como se dijo, no pasó de ser una «reedición» de la propuesta de reforma constitucional que el presidente Hugo Chávez formuló en 2007 para la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista,<sup>152</sup> y que fue rechazada por votación popular en el referendo que tuvo lugar el 2 de diciembre de 2007; y que sin embargo, en fraude a la voluntad popular se fue implementando en

---

<sup>152</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Estudio sobre la propuesta presidencial de reforma constitucional para la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista en Venezuela (análisis del anteproyecto presidencial, agosto 2007)», en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña, Revista jurídica interdisciplinaria internacional*, Con. 12, La Coruña 2008, pp. 87-125; «La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario», en *Anuario de Derecho Público 2007*, Año 1, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas 2008, pp. 17-65; «La reforma constitucional en Venezuela de 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario», en *Revista Peruana de Derecho Público*, Año 8, N° 15, Lima, Julio-Diciembre 2007, pp. 13-53; «El sello socialista que se pretendía imponer al Estado», en *Revista de Derecho Público*, N° 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 71-76; «Estudio sobre la propuesta presidencial de reforma constitucional para la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista en Venezuela (Agosto 2007)», *Revista de Derecho Público*, N° 111, (julio-septiembre 2007), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 7-42; «Estudio sobre la propuesta de Reforma Constitucional para establecer un Estado Socialista, Centralizado y Militarista (Análisis del Anteproyecto Presidencial, Agosto de 2007)», *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil*, N° 07, Curitiba, 2007; «Hacia creación de un Estado socialista, centralizado y militarista en Venezuela (2007)», *Revista de Derecho Político*, N° 70, Madrid, septiembre-diciembre 2007, pp. 381-432. Igualmente véase lo que expuse en Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralizado, policial y militarista*. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007, Colección Textos Legislativos, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

forma ilegítima e inconstitucional mediante leyes y decretos leyes,<sup>153</sup> e, incluso, mediante «interpretaciones constitucionales» emitidas solícitamente por la Sala Constitucional, en muchos casos a petición del propio Ejecutivo Nacional.<sup>154</sup>

Entre esos objetivos estaba, en primer lugar, el establecimiento de un Estado Socialista Centralizado, como se propuso en 2007,<sup>155</sup> pues como dijo el mismo presidente Chávez en 2007, «así como el candidato Hugo Chávez repitió un millón de veces en 1998, ‘Vamos a Constituyente’, el candidato presidente Hugo Chávez [en 2006] dijo: ‘Vamos al Socialismo’, [agregando que a su juicio] todo el que votó por el candidato Chávez, votó por ir al socialismo».<sup>156</sup>

Por ello, el Anteproyecto de Constitución que presentó en 2007 ante la Asamblea Nacional fue para «la construcción del socialismo Bolivariano, el socialismo venezolano, nuestro socialismo, nuestro modelo socialista»,<sup>157</sup> cuyo «núcleo básico e indivisible» era «la comunidad», «donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes, tendrán el poder de construir su propia geografía y su propia historia».<sup>158</sup> Y todo ello bajo la premisa de que «solo en el socialismo será posible la verdadera democracia»,<sup>159</sup> pero por supuesto, una «democracia» sin representación que, como lo propuso el propio Chávez y fue sancionado por la Asamblea Nacional en la rechazada reforma del artículo 136 de la Constitución, «no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población». Es decir, lo que se buscaba entonces, y luego se buscaba con la Asamblea Nacional Constituyente de 2017, era el establecimiento de una «democracia» que no fuese democracia, pues en el mundo moderno no hay ni ha habido democracia sin elección de representantes.

---

<sup>153</sup> Véanse los diversos estudios sobre los decretos leyes de 2008», en *Revista de Derecho Público*, N° 115 (*Estudios sobre los Decretos Leyes*), Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2008.

<sup>154</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «¿Reforma constitucional o mutación constitucional?: La experiencia venezolana». en *Revista de Derecho Público*, N° 137 (Primer Trimestre 2014, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 19-65.

<sup>155</sup> Véase *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la conmemoración del Ducentésimo Segundo Aniversario del Juramento del Libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el Tercer Aniversario del Referendo Aprobatorio de su mandato constitucional*, Sesión especial del día miércoles, 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención Legislativa, Sección de Edición, Caracas, 2007.

<sup>156</sup> *Ídem*, p. 4.

<sup>157</sup> Véase *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías ... cit.*, p. 34.

<sup>158</sup> *Ídem*, p. 32.

<sup>159</sup> *Ídem*, p. 35. Estos conceptos se recogieron igualmente en la *Exposición de Motivos* para la Reforma Constitucional, Agosto 2007, donde se expresa la necesidad de «ruptura del modelo capitalista burgués» (p. 1), de «desmontar la superestructura que le da soporte a la producción capitalista» (p. 2); de «dejar atrás la democracia representativa para consolidar la democracia participativa y protagónica» (p. 2); de «crear un enfoque socialista nuevo» (p. 2) y «construir la vía venezolana al socialismo» (p. 3); de producir «el reordenamiento socialista de la geopolítica de la Nación» (p. 8); de la «construcción de un modelo de sociedad colectivista» y «el Estado sometido al poder popular» (p. 11); de «extender la revolución para que Venezuela sea una República socialista, bolivariana», y para «construir la vía venezolana al socialismo; construir el socialismo venezolano como único camino a la redención de nuestro pueblo» (p. 19).



Todas esas propuestas de entonces, rechazadas por el pueblo en diciembre de 2007, las resumió el presidente Chávez en su Discurso del 15 de agosto de 2007, así:

«en el terreno político, profundizar la democracia popular bolivariana; en el terreno económico, preparar las mejores condiciones y sembrarlas para la construcción de un modelo económico productivo socialista, nuestro modelo, lo mismo en lo político, la democracia socialista; en lo económico, el modelo productivo socialista; en el campo de la Administración Pública, incorporar novedosas figuras para aligerar la carga, para dejar atrás el burocratismo, la corrupción, la ineficiencia administrativa, cargas pesadas del pasado, que todavía tenemos encima como rémoras, como fardos en lo político, en lo económico, en lo social.<sup>160</sup>

Esta reforma que a través de la inconstitucionalmente convocada Asamblea Constituyente se pretendió reeditar a partir de 2017, tocaba las bases fundamentales del Estado, en particular, en relación con la ampliación constitucional de la propuesta de crear un Estado Socialista en sustitución del Estado democrático y social de Derecho; y con la eliminación de la descentralización como política de Estado, supuestamente en aras de promover una «participación política protagónica» del pueblo, pero sin libertad alguna, encadenada en un sistema de centralización del poder.

En ese contexto, entonces, según se infería de las «bases programáticas» de la Asamblea Constituyente inconstitucionalmente convocada, lo que se pretendía era crear las comunas, los consejos comunales y de trabajadores como el núcleo territorial básico del Estado Socialista como supuestos medios de participación y protagonismo del pueblo y para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista; barriendo de la Constitución toda idea de descentralización como organización y política pública, de autonomía territorial y de democracia representativa a nivel local, y por tanto, de la posibilidad de existencia de entidades políticas autónomas como los Estados y Municipios, sustituyendo a éstos por los Consejos del Poder Popular como formas de agregación comunitaria controlados desde el Poder central, pero sin democracia representativa alguna, sino solo como supuesta expresión de democracia directa.<sup>161</sup>

En ese esquema entonces, lo que se proponía era la eliminación de la democracia representativa a nivel local que exigía, conforme a la Constitución de 1999 que todos los titulares de los órganos del poder público tuvieran siempre su origen en elección popular. Esa democracia representativa, por supuesto, no se opone a democracia participativa; pero en forma alguna ésta puede pretender sustituir a aquélla, particularmente porque participar es solo posible cuando, mediante la descentralización, se crean autoridades locales autónomas cerca del ciudadano, en los niveles territoriales más pequeños, lo que implica desparramar el poder.

Este sistema democrático es contrario a la concentración del poder y al centralismo, que es lo que se ha buscado encubrir con la falacia de la supuesta «participa-

---

<sup>160</sup> *Ídem*, p. 74.

<sup>161</sup> Como Chávez lo indicó en 2007: se trataba del «desarrollo de lo que nosotros entendemos por descentralización, porque el concepto cuarto-republicano de descentralización es muy distinto al concepto que nosotros debemos manejar. Por eso incluimos aquí la participación protagónica, la transferencia del poder y crear las mejores condiciones para la construcción de la democracia socialista». Véase *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías...*, cit., p. 5.

ción protagónica»,<sup>162</sup> en un régimen autoritario, centralizador y concentrador del poder que busca impedir la efectiva participación política, al eliminarse los entes territoriales descentralizados políticamente, sin los cuales no puede haber efectivamente democracia participativa. En ese esquema que se proponía «constitucionalizar», los Consejos del Poder Popular no serían más de lo que son, es decir, una simple manifestación de movilización controlada desde el poder central, que es lo que ocurrió, precisamente, con los Consejos Comunales desde su creación por Ley en 2006,<sup>163</sup> cuyos miembros no son electos mediante sufragio, sino designados por asambleas de ciudadanos a mano alzada controladas por el propio Poder Ejecutivo Nacional.

Ello es lo que se perseguía con la rechazada reforma constitucional de 2007, que en 2018 se quería reeditar, habiéndose previsto entonces de manera expresa que los integrantes de los diversos Consejos del Poder Popular no nacen «del sufragio ni de elección alguna, sino que nacen de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población».

Por otra parte, no era posible concebir un esquema de supuesta participación protagónica del pueblo si solo es para la construcción del socialismo, como se proponía en las «bases programáticas» decretadas en 2017 para la elección inconstitucional de la Asamblea Constituyente en 2017. Ello es lo contrario a lo previsto en el artículo 62 de la Constitución de 1999, que habla del derecho «de *participar libremente* en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas», refiriéndose a «la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública» como «el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo», a través de los mecanismos de participación enumerados en el artículo 70.

Con la rechazada reforma constitucional de 2007, que se propuso reeditar a partir de la convocatoria e instalación de la Asamblea Constituyente de 2017, dichos medios de participación política, entre los cuales están los Consejos del Poder Popular, en ningún caso podían ser «libres» pues quedaban reducidos a «la construcción del socialismo», siendo en definitiva excluyentes y discriminatorios.

Por otra parte, otro de los aspectos esenciales de la reforma constitucional rechazada de 2007 que se busca reeditar por la Asamblea Nacional Constituyente instalada en 2017, fue el referido vaciamiento total de la forma de organización federal del Estado, con la eliminación de la previsión constitucional que garantiza la autonomía de los Estados y Municipios.

---

<sup>162</sup> En la *Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República*, en agosto 2007, se lee que el Poder Popular «es la más alta expresión del pueblo para la toma de decisiones en todos sus ámbitos (político, económico, social, ambiental, organizativo, internacional y otros) para el ejercicio pleno de su soberanía. Es el poder constituyente en movimiento y acción permanente en la construcción de un modelo de sociedad colectivista de equidad y de justicia. Es el poder del pueblo organizado, en las más diversas y disímiles formas de participación, al cual está sometido el poder constituido. No se trata del poder del Estado, es el Estado sometido al poder popular. Es el pueblo organizado y organizando las instancias de poder que decide las pautas del orden y metabolismo social y no el pueblo sometido a los partidos políticos, a los grupos de intereses económicos o a una particularidad determinada», *op. cit.*, p. 11.

<sup>163</sup> Véanse los comentarios sobre ello en Allan R. Brewer-Carías *et al.*, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, pp. 75 y ss.

En un Estado centralizado del Poder Popular como el propuesto en 2007 y que se quería reeditar por la Asamblea Constituyente de 2017, no hay posibilidad de que existan entidades políticas territoriales (Estados y Municipios), con autoridades electas mediante sufragio directo, universal y secreto. Por ello no fue más que otra falacia que la presidenta del Consejo Nacional Electoral anunciara el 16 de mayo de 2017 que habría elecciones regionales de gobernadores a finales de 2017. Efectivamente se realizaron, pero electa la Asamblea Constituyente, quedó eliminada la autonomía de los Estados, al imponerse a los gobernadores su sumisión a la Asamblea Constituyente.

Por otra parte, en cuanto a los Municipios, con la reforma de 2007, que quiso reeditar la Asamblea Constituyente instalada desde 2017, los mismos perdían su carácter de unidad política primaria en la organización nacional, como lo indica la Constitución, trasladándose esa condición a las comunas, como las células sociales del territorio, conformadas por las «comunidades», como el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista. Por lo demás, con la elección de alcaldes decretada inconstitucionalmente por la Asamblea Constituyente para diciembre de 2017, también habría quedado eliminada la autonomía de los Municipios, al imponerse igualmente a los alcaldes su sumisión a la Asamblea Constituyente.

En definitiva, lo que se proponía la Asamblea Nacional Constituyente conforme a la base programática de constitucionalizar el Poder Popular, no era otra cosa que eliminar la distribución vertical del Poder Público entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional (art. 136), cada uno con su grado de autonomía, sus autoridades electas mediante sufragio directo y universal, y sus respectivas competencias; y sustituirlo por un esquema centralizado de Estado Comunal, con la advertencia expresa como se concibió en 2007, de que dicho «Poder Popular no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población», mediante un agregado de consejos organizados en forma piramidal y de designación de sus directivas mediante elecciones indirectas. Un anticipo de ello fue la eliminación por la Asamblea Nacional Constituyente en diciembre de 2017, de las autoridades municipales electas del nivel metropolitano del Distrito del Alto Apure y del Área Metropolitana de Caracas.<sup>164</sup>

En ese nuevo Estado, que seguramente algunos en la Asamblea Nacional Constituyente estaban en proceso de diseñar en la oscuridad y con todo secretismo, en definitiva se buscaba eliminar toda idea de representatividad democrática, y por tanto, a la democracia misma como régimen político, desapareciendo el pilar orgánico de las Constituciones democráticas modernas que es el de la separación de poderes, consolidándose en su lugar un Estado centralizado, conducido por un gobierno autocrático que pretende seguirse configurando como una especie de nueva «monarquía» de hecho, como las que comienzan a consolidarse en el mundo contemporáneo siguiendo el modelo cubano.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Véase el comentario al decreto constituyente en Allan R. Brewer-Carías, *Usurpación Constituyente 1999, 2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Colección Estudios Jurídicos, No. 121, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2018.

<sup>165</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Las nuevas «monarquías hereditarias» latinoamericanas, la democracia como disfraz y la reelección indefinida de los gobernantes. El caso de la sentencia 084 del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia de 28 de Noviembre de 2017», 2 diciembre de 2017, en <http://allanbrewercarias.net/site/wp-content/uploads/2017/12/180.-Brewer.doc-Sentencia-Nº-84-Bolivia-y-las-nuevas-monarquias.pdf>.

El desarrollo del fracasado proyecto de reforma constitucional de Chávez de 2007, de construir en Venezuela un Estado y sociedad socialista, en sustitución del Estado democrático y social de derecho, incluso, como lo observó Anatoly Kurmanaev, había sido hasta marginado por el candidato Sr. Maduro, quien más bien «abandonó los slogan izquierdistas en favor de otros directamente clientelares: Vota por mí, y agarraras del reparto la comida», suplantando incluso en su campaña de 2018 «al Partido Socialista Unido por un movimiento político de nombre anodino: Movimiento Somos Venezuela». <sup>166</sup> De su análisis sobre «la tragedia de Venezuela» al terminar a su asignación periodística en Venezuela que inició en 2013, Kurmanaev, constató que «el llamado gobierno socialista ni siquiera hizo intento de proteger la atención médica y la educación, los dos supuestos pilares de su programa», concluyendo con su apreciación lapidaria de que «Esto no fue socialismo. Fue una kleptocracia, el gobierno de los ladrones (*This wasn't Socialism. It was kleptocracy – the rule of thieves*).<sup>167</sup>

Pero sin embargo, bastó una cuestionada «reelección» para que en el discurso del Sr. Maduro en el acto de su «juramentación» anticipada como presidente «reelecto» ante la Asamblea Nacional Constituyente el día 24 de mayo de 2018, después de reconocer que «hace falta una rectificación profunda, hay que hacer las cosas de nuevo y mejor. No estamos haciendo las cosas bien y tenemos que cambiar este país»,<sup>168</sup> hubiera procedido a anunciar el curso que se proponía tomar hacia el futuro, para «rectificar» – lo que nunca logró, al haber entrado en un laberinto del cual el régimen no saldrá jamás –, indicando que «Venezuela ha vuelto a ratificar su rumbo: el socialismo», habiendo hecho un llamado, según reseñó la prensa, para:

«poner en marcha las cinco dimensiones del socialismo propuestas por el presidente Chávez aplicadas como fórmulas de planificación: Ética, moral, espiritual; Política, ideológica, institucional; Social; Económica; Territorial.

Estoy más comprometido que nunca con nuestro pueblo. Han elegido ustedes un presidente para construir el socialismo; para solucionar los problemas; para el diálogo y la pacificación; que es pueblo, que es pueblo de verdad. Un presidente pueblo», finalizó». <sup>169</sup>

Como lo analizó Daniel Zovatto en su artículo «Venezuela: qué sigue después de la farsa electoral», publicado el 18 de mayo de 2018, en la víspera de la «reelección» presidencial:

«A partir del lunes 21 de mayo, la crisis venezolana entra en una nueva etapa. Maduro será, para amplios sectores de la sociedad venezolana y de la comunidad internacional, un presidente carente de toda legitimidad democrática de origen.

---

<sup>166</sup> Véase Anatoly Kurmanaev, «The Tragedy of Venezuela. A Country Ruled by Thieves», en *The Wall Street Journal*, New York 26-27 de mayo de 2018, p. C2.

<sup>167</sup> *Ídem*.

<sup>168</sup> Véase «Maduro juró como presidente ante la Constituyente, en un acto inesperado», en *Noticias Caracol*, 24 de mayo de 2018, en <https://noticias.caracoltv.com/mundo/maduro-juro-como-presidente-ante-la-constituyente-en-un-acto-inesperado-ie11269>.

<sup>169</sup> Véase «Maduro juró como presidente ante la Constituyente, en un acto inesperado», en *Noticias Caracol*, 24 de mayo de 2018, en <https://noticias.caracoltv.com/mundo/maduro-juro-como-presidente-ante-la-constituyente-en-un-acto-inesperado-ie11269>. Véase igualmente la reseña de Mayela Armas y Juan Forero, «Maduro Quickly Sworn In After Contested Vote», en *The New York Times*, New York, 25 de mayo de 2018, P. A7.

Veo muy complejo su nuevo período. Según Datanálisis, el 66 % de los encuestados considera que Maduro no tiene ni un buen plan ni un buen equipo para gobernar el país, mientras que otro 66 % opina que de ganar Maduro la situación del país empeorará.

Pese a los importantes desafíos que el país enfrenta, no anticipo, lamentablemente, cambios positivos ni en el frente económico ni en el político ni en el humanitario. La crisis económica va a empeorar.

El 95 % de las divisas que ingresan al país dependen del petróleo, cuya producción ha caído a 1,4 millones de barriles diarios; menos de la mitad de los 3,2 millones que Venezuela producía diariamente en el 2013. Por su parte, la hiperinflación (la cual según el FMI será en el 2018 superior al 13.000 %) continuará su espiral ascendente. Lo mismo ocurrirá con los de por sí muy altos niveles de pobreza (80 %) y de desabastecimiento (de alimentos y medicinas), todo lo cual profundizará la crisis humanitaria y aumentará, aún más, la salida de venezolanos, diáspora que está a punto de generar una muy seria crisis regional.

En el frente político, y pese al anuncio efectuado por Maduro, que de ganar las elecciones haría de inmediato un llamado al diálogo y a la conformación de un gobierno de unidad, anticipo un mayor endurecimiento del autoritarismo, de la mano de la ilegítima Asamblea Nacional Constituyente, para anular a la Asamblea Nacional y concentrar la totalidad del poder político».<sup>170</sup>

## VII. EL FIN DE CUALQUIER POSIBILIDAD DE SALIR DE LA DICTADURA POR VÍA ELECTORAL Y EL ANUNCIO DEL ROL QUE ASUMIRÍA LA ASAMBLEA NACIONAL

Ante esa perspectiva, después de la elección de la ilegítima y fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente en 2017, de la elección bajo su control y dominio de los Gobernadores de Estado y de los Alcaldes también en 2017, y de la «reelección» de quien ejerce la Presidencia de la República en 2018, puede decirse que en el país, a pesar de que el pueblo mayoritario votó en 2007 contra el proyecto de dictadura socialista, lo que ratificó en julio de 2017 al oponerse mayoritariamente a la instalación de la Asamblea Constituyente, y en mayo de 2018 al rechazar con su abstención la elección presidencial, lo cierto es que partir del 21 de mayo de 2018; puede decirse, que ya para ese entonces se habían agotado las fórmulas electorales, democráticas y pacíficas a través de las cuales el pueblo pudiera votar efectivamente contra la dictadura, y cambiarla.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> Véase Daniel Zovatto, «Venezuela: qué sigue después de la farsa electoral». En *La Nación*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2018, en <https://www.nacion.com/opinion/columnistas/venezuela-que-sigue-despues-de-la-farsa-electoral/D42GI55WTFPFNNHFQDY4GZCOY/story/>.

<sup>171</sup> Por ejemplo, el senador Marco Rubio expresó en su cuenta Tweeter (@marcorubio), el 20 de mayo de 2018, que «Por años el régimen de #Maduro ha utilizado la promesa de elecciones para dividir y confundir. Ahora ya no queda duda que no hay una salida electoral mientras que el régimen esté en el poder». Véase en *El Impulso*, 20 de mayo de 2018, en <http://www.elimpulso.com/featured/marco-rubio-ahora-no-queda-duda-que-no-hay-salida-electoral-en-venezuela-20may>. En esta apreciación coincide Anatoly Kurmanaev, al indicar que para «la mayoría de los venezolanos comunes quienes conozco, la victoria preordenada del

Tal como lo destacó Tulio Álvarez, «pase lo que pase: no hay salida electoral», destacando, para corroborar su afirmación, los sucesivos fraudes electorales que se han sucedido en el país,<sup>172</sup> los cuales siempre contaron con la intervención o aval «oportuno» de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, entre ellos los siguientes como lo fuimos observando y analizando en el pasado: *primero*, el «fraude inaugural» con ocasión del referendo revocatorio contra el presidente Chávez, quien luego de haber inflado el registro electoral con una masiva naturalización de indocumentados, ya pesar de ello haber quedado revocado en su mandato, fue sin embargo «ratificado» en su cargo luego de que la Sala Constitucional y el Consejo Nacional Electoral lo convirtieran el referendo revocatorio en un «referendo ratificatorio»;<sup>173</sup> *segundo*, el fraude electoral en la sucesión presidencial a raíz del fallecimiento de Chávez en 2012, con la elección de Nicolás Maduro, sin separarse del cargo de vicepresidente y con una mínima mayoría no creíble;<sup>174</sup> *tercero*, la «suspensión» de la proclamación de dos diputados electos a la Asamblea Nacional por el Estado Bolívar para quitare a la oposición la mayoría calificada de votos;<sup>175</sup> *cuarto*, la injusta condena de Leopoldo López, uno de los principales líderes de la oposición, mediante una sentencia amañada como lo reconocieron los Fiscales que lo acusaron,<sup>176</sup> quien ade-

---

Sr. Maduro del último fin de semana borró la última tenue luz de esperanza de que sus vidas podían mejorar por medios democráticos y pacíficos. Lo que queda es el exilio o mayor miseria». Véase Anatoly Kurmanaev, «The Tragedy of Venezuela. A Country Ruled by Thives», en *The Wall Street Journal*, New York 26-27 de mayo de 2018, p. C2.

<sup>172</sup> Véase Tulio Álvarez, «Pase lo que pase: No hay salida electoral», en *TalCual*, 22 de mayo de 2018, en <http://talcualdigital.com/index.php/2018/05/22/pase-lo-pase-no-salida-electoral-tulio-alvarez/>.

<sup>173</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La Sala Constitucional vs. el derecho ciudadano a la revocatoria de mandatos populares: de cómo un referendo revocatorio fue inconstitucionalmente convertido en un «referendo ratificatorio», en *crónica sobre la «in» justicia constitucional. la sala constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, No. 2, Caracas 2007, pp. 349-378.

<sup>174</sup> Véase el comentario en Allan R. Brewer-Carías, *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional (De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela impuso un gobierno sin legitimidad democrática, revocó mandatos populares de diputada y alcaldes, impidió el derecho a ser electo, restringió el derecho a manifestar, y eliminó el derecho a la participación política, todo en contra de la Constitución)*, Colección Estudios Políticos No. 8, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2014, 354 pp.; segunda edición, (Con prólogo de Francisco Fernández Segado), 2015; y en «Crónica sobre las vicisitudes de la impugnación de la elección presidencial de 14 de abril de 2013 ante la Sala Electoral, el avocamiento de las causas por la Sala Constitucional, y la ilegítima declaratoria de la legitimidad de la elección de Nicolás Maduro mediante una Nota de prensa del Tribunal Supremo», en Asdrúbal Aguiar (Compilador), *El Golpe de Enero en Venezuela (Documentos y testimonios para la historia)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013. pp. 297-314.

<sup>175</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «El irresponsable intento de «golpe judicial» electoral, y la necesaria revocación inmediata de la inconstitucional «designación» de los magistrados de la Sala Electoral efectuada por la Asamblea moribunda, 4 de enero de 2016, en: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/LA%20IRRESPONSABILIDAD%20EN%20EL%20GOLPE%20JUDICIAL%20ELECTORAL%20Y%20LA%20REVOCACI%C3%93N%20DE%20LOS%20JUECES%2004-01-2016.pdf>.

<sup>176</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La condena contra Leopoldo López por el «delito de opinión». O de como los jueces del horror están obligando al pueblo a la rebelión popular», en *Revista de Derecho Público*, No. 143-144, (julio- diciembre 2015, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, pp. 438-459.

más había sido inhabilitado políticamente por la Contraloría General de la República desde 2012;<sup>177</sup> *quinto*, el desconocimiento de lo decidido en la asamblea de ciudadanos el 16 de julio de 2017, en contra de la convocatoria de una Asamblea Constituyente, respaldado por más de 7.5 millones de votos;<sup>178</sup> *sexto*, la inconstitucional y fraudulenta elección de la Asamblea Nacional Constituyente el 30 de julio de 2018, donde hubo una muy escasa participación electoral que contrastó con la infladas cifras presentada por el Consejo Nacional Electoral (más de 8 millones de votos), luego de la denuncia de fraude hecha por la propia empresa encargada de los cómputos electorales;<sup>179</sup> *séptimo*, las elecciones de gobernadores realizadas el 15 de octubre de 2017, con resultados no creíbles, sometidas a los designios de la Asamblea Constituyente, al punto de ser anulada la elección de gobernadores que no se sometieron a la voluntad de la Asamblea;<sup>180</sup> *octavo*, la realización también tardíamente, en diciembre de 2018, de las elecciones de Alcaldes, en la cual no participaron los principales partidos políticos de oposición, por lo que fueron «sancionados» por el Consejo Nacional Electoral, con el resultado de que no pudieron renovar su inscripción, quedando excluidos de poder participar en cualquier elección;<sup>181</sup> y *noveno*, la inhabilitación de Henrique Capriles y otros de los principales líderes de la oposición por la Contraloría General de la República, por motivos fútiles;<sup>182</sup> a lo que había que agregar la persecución contra otros líderes de la oposición como María Corina Machado y Antonio Ledezma, que fueron sometidos a procesos judiciales injustos. Y todo ello, culminando con la «reelección» presidencial del 20 de mayo de 2018, que nadie materialmente reconoció.

---

<sup>177</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «El derecho político de los ciudadanos a ser electos para cargos de representación popular y el alcance de su exclusión judicial en un régimen democrático (O de cómo la Contraloría General de la República de Venezuela incurre en inconstitucionalidad e inconventionalidad al imponer sanciones administrativas de inhabilitación política a los ciudadanos)», en *Revista Elementos de Juicio*, Año V, Tomo 17, Bogotá 2012, pp. 65-104.

<sup>178</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La consulta del 16 de julio debe verse como una expresión de rebelión popular y de desobediencia civil en ejercicio del derecho ciudadano a la participación política», 10 de julio de 2017, en <http://allanbrewercarias.net/site/wp-content/uploads/2017/07/167.-doc.-Consulta-16-de-julio-y-rebeli%C3%B3n-popular...pdf>.

<sup>179</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La inconstitucional convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en mayo de 2017. Un nuevo fraude a la Constitución y a la voluntad popular*, Colección Textos Legislativos, No. 56, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017.

<sup>180</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Crónica constitucional de un gran fraude y de una gran burla: las elecciones de gobernadores, el «dilema diabólico» que la oposición no supo resolver unida ni por unanimidad, y la humillante subordinación ante la fraudulenta Asamblea Constituyente», 24 octubre 2017, en <http://allanbrewercarias.net/site/wp-content/uploads/2017/10/179.-doc.-Brewer.-Cr%C3%B3nica-constitucional-de-Gran-Fraude-y-Gran-Burla.-elecci%C3%B3n-Gobernad.-24-10-2017.pdf>.

<sup>181</sup> Véase el comentario sobre estas acciones en Allan R. Brewer-Carías, *Usurpación Constituyente 1999, 2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Colección Estudios Jurídicos, No. 121, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2018.

<sup>182</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La inconstitucional inhabilitación política y revocación de su mandato popular, impuestos al gobernador del Estado Miranda Henrique Capriles Radonski, por un funcionario incompetente e irresponsable, actuando además con toda arbitrariedad», en *Revista de Derecho Público*, No. 149-150, (enero-junio 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 326-337.

Quedaba por tanto en el ámbito interno, el ejercicio del derecho ciudadano a la resistencia a cumplir y acatar leyes que son ilegítimas, inconstitucionales e injustas, y a obedecer a autoridades ilegítimas y que, además, desconocen los principios o valores de la democracia y violan los derechos humanos.<sup>183</sup> Ello, además, más que un derecho ciudadano constituye un deber que se consagra expresamente en el artículo 350 de la Constitución, que establece que:

«El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, *desconocerá* cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos».

Esta norma consagra constitucionalmente lo que la filosofía política moderna ha calificado como desobediencia civil, que es una de las formas como se manifiesta el derecho de resistencia, cuyo origen histórico está en el derecho a la insurrección, que tuvo su fuente en la teoría política difundida por John Locke;<sup>184</sup> el cual se complementa con el derecho a la rebelión contra los gobiernos de hecho, consagrado en el artículo 333 de la misma Constitución que establece el deber de «todo ciudadano investido o no de autoridad, de colaborar en el restablecimiento de la efectiva vigencia de la Constitución», si la misma perdiera «su vigencia o dejare de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella».<sup>185</sup>

Es el único caso en el cual una Constitución pacifista como la de 1999, admite que pueda haber un acto de fuerza para reaccionar contra un régimen que de hecho haya irrumpido contra la Constitución, o cuando dicho régimen ha materialmente derogado la misma sin seguir los procedimientos previstos en ella, como ha ocurrido en Venezuela, donde como hemos dicho, carecemos de Constitución.<sup>186</sup>

En todo caso, frente a leyes inconstitucionales, ilegítimas e injustas dictadas por los órganos del Poder Público, o frente a gobiernos que usurpan el poder, en realidad, no estamos en presencia de este deber-derecho a la rebelión, sino del derecho a la resistencia y, particularmente, del derecho a la desobediencia civil, que

---

<sup>183</sup> Como lo expresó Antonio Sánchez García, «Llegamos al llegadero. No nos quedan sino dos caminos hacia la libertad: la intervención humanitaria o la rebelión civil. O, en el mejor de los casos, una sabia combinación de ambos vectores». Véase Antonio Sánchez García, «Sin máscaras ante el abismo», en *El Nacional*, 27 de mayo de 2018, en [http://www.el-nacional.com/noticias/columnista/sin-mascaras-ante-abismo\\_237137](http://www.el-nacional.com/noticias/columnista/sin-mascaras-ante-abismo_237137).

<sup>184</sup> Véase John Locke, *Two Treatises of Government* (ed. P. Laslett), Cambridge 1967, p. 211. Además, tiene su antecedente constitucional remoto en la Constitución Francesa de 1793 en el último de los artículos de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que la precedía, en el cual se estableció que: «Art. 35. Cuando el gobierno viole los derechos del pueblo, la insurrección es, para el pueblo y para cada porción del pueblo, el más sagrado de los derechos y el más indispensable de los deberes».

<sup>185</sup> Véase sobre el tema de la desobediencia civil, Allan R. Brewer-Carías, «El derecho a la desobediencia y a la resistencia contra la opresión, a la luz de la *Declaración de Santiago*» en Carlos Villán Durán y Carmelo Faleh Pérez (directores), *El derecho humano a la paz: de la teoría a la práctica*, CIDEAL/AEDIDH, Madrid 2013, pp. 167-189.

<sup>186</sup> Véase Jesús María Alvarado Andrade, «Aproximación a la tensión Constitución y libertad en Venezuela», en *Revista de Derecho Público*, N° 123, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 17-43. Véase igualmente lo indicado por la ONG *Acceso a la Justicia*, «Entierro de la Carta Magna en Venezuela», en *la patilla.com*, 25 de mayo de 2018, en <https://www.lapatilla.com/site/2018/05/25/analisis-el-entierro-de-la-carta-magna-en-venezuela/>.



tiene que colocarse en la balanza de la conducta ciudadana junto con el deber constitucional de la obediencia a las leyes.

En ese marco, y al no cumplir la «reelección» presidencial del 20 de mayo de 2018, con los estándares nacionales propios de un proceso democrático, libre, justo y transparente, la Asamblea Nacional, mediante un importante *Acuerdo* adoptado el día 22 de mayo de 2018, denunció el proceso electoral del 20 de mayo de 2018, como una «farsa» que:

«incumplió todas las garantías electorales reconocidas en Tratados y Acuerdos de Derechos Humanos, así como en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica de Procesos Electorales, tomando en cuenta la ausencia efectiva del Estado de Derecho; la parcialidad del árbitro electoral; la violación de las garantías efectivas para el ejercicio del derecho al sufragio y para el ejercicio del derecho a optar a cargos de elección popular; la inexistencia de controles efectivos en contra de los actos de corrupción electoral perpetrados por el Gobierno; la sistemática violación a la libertad de expresión, aunada a la parcialidad de los medios de comunicación social controlados por el Gobierno, y la ausencia de mecanismos efectivos y transparentes de observación electoral».

Por ello, además de otras razones, considerando también que la mayoritaria abstención en el proceso se habría configurado como una «decisión del pueblo de Venezuela, quien en defensa de nuestra Constitución y bajo el amparo de los artículos 333 y 350 que la misma consagra, decidió rechazar, desconocer y no convalidar la farsa convocada para el 20 de mayo, a pesar de la presión gubernamental a través de los medios de control social», la Asamblea acordó:

1. *Declarar como inexistente* la farsa realizada el 20 de mayo de 2018, al haberse realizado completamente al margen de lo dispuesto en Tratados de Derechos Humanos, la Constitución y las Leyes de la República.
2. *Desconocer los supuestos resultados* anunciados por el Consejo Nacional Electoral y en especial, la supuesta elección de Nicolás Maduro Moros como presidente de la República, quien debe ser considerado como un usurpador del cargo de la Presidencia de la República.
3. *Desconocer cualesquiera actos* írritos e ilegítimos de proclamación y juramentación en virtud de los cuales se pretenda investir constitucionalmente al ciudadano Nicolás Maduro Moros como supuesto presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el período 2019- 2025». <sup>187</sup>

Esta declaración, como lo expresamos en mayo de 2018, no podía ser apreciada de otra forma que no fuera una clara y decidida manifestación de desobediencia civil, de resistencia ante la ilegitimidad, que desconoció una elec-

---

<sup>187</sup> Véase el texto del Acuerdo en [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-supuesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-supuesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica). Igualmente en la reseña «Asamblea Nacional desconoce resultados del 20M y declara a Maduro «usurpador», en NTN24, 22 de mayo de 2018, en <http://www.ntn24.com/america-latina/la-tarde/venezuela/asamblea-nacional-desconoce-resultados-del-20m-y-declara-nicolas>.

ción considerada fraudulenta, la declaró inexistente, y desconoció la proclamación y juramentación subsiguiente.

En todo caso, el rechazo contra Maduro, ante la farsa y el fraude electoral cometido,<sup>188</sup> y con miras al rescate de la democracia en el país, en el Acuerdo antes mencionado emitido por la Asamblea Nacional, el 22 de mayo de 2018, la misma decidió:

«6. Reiterar el exhorto a la Fuerza Armada Nacional para que cumpla y haga cumplir la Constitución y se le devuelva la soberanía al pueblo venezolano».<sup>189</sup>

En el Acuerdo también se hizo mención a la Declaración del Grupo de Lima, a la cual siguieron declaraciones de igual valor internacional emanadas de más de 44 gobiernos de muchos Estados en el resto de América y Europa, rechazando la legitimidad de la elección.<sup>190</sup>

En efecto, sin duda, otra de las situaciones que puede contribuir a reaccionar contra el régimen dictatorial, ya que como lo expresó Margarita López Maya, «no pareciera ya que los venezolanos solos podemos derrocar semejante régimen»,<sup>191</sup> fue la presión internacional, la cual se comenzó a manifestar el mismo día 21 de mayo de 2018, en la importante declaración de dicho *Grupo de Lima*, en la cual los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía, acordaron ejercer presión diplomática sobre el régimen, ratificando su voluntad «de contribuir a preservar las atribuciones de la Asamblea Nacional», expresando, entre otras cosas, que:

---

<sup>188</sup> Véase el detalle de los motivos por los cuales la elección del 20 de mayo constituyó un fraude electoral, en la declaración del Bloque Constitucional del 22 de mayo de 2018, en la cual concluyeron expresando que «Venezuela se encuentra en una situación de vacío de poder, pues no existe un titular legítimo en el cargo de presidente de la República», en *noticierodigital.com*, 22 de mayo de 2018, en <http://noticierodigital.com/forum/viewtopic.php?f=1&t=100757>.

<sup>189</sup> Véase el texto del Acuerdo en [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-suspuesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-suspuesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica). Sobre ese mismo exhorto, el 30 de abril de 2018, el Sr. Juan Cruz, *Senior Director* de la Casa Blanca para América Latina, hizo un llamado «a cada ciudadano a cumplir con sus deberes establecidas en esta Constitución y urgimos a los militares a respetar el juramento que hicieron de cumplir en sus funciones. Cumplan su juramento» (*We call on every citizen to fulfill their duties outlined in this constitution and urge the military to respect the oath they took to perform their functions. Honor your oath*). Véase en David Adams, «Top Trump official denounces «Madman Maduro», calls on Venezuelans to disobey regime», en *univisionnews*, 30 de abril de 2018, en <https://www.univision.com/univision-news/latin-america/top-trump-official-denounces-madman-maduro-calls-on-venezuelans-to-disobey-regime>. Véase sobre estas declaraciones, los comentarios de Jon Lee Anderson, «How long can Nicolás Maduro hang on to power in Venezuela?», en *The New Yorker*, 22 de mayo de 2018, en <https://www.newyorker.com/news/news-desk/how-long-can-nicolas-maduro-hang-on-to-power-in-venezuela>.

<sup>190</sup> Véase en general la reseña «Repudio a Maduro. La comunidad internacional rechaza la reelección del mandatario venezolano», en *El País*, Editorial, 21 de mayo de 2018, en [https://elpais.com/elpais/2018/05/21/opinion/1526916038\\_130681.html](https://elpais.com/elpais/2018/05/21/opinion/1526916038_130681.html).

<sup>191</sup> Véase Margarita López Maya, «¿Qué esperar luego del 20M?» en *Prodavinci*, 25 de mayo de 2018, en <https://prodavinci.com/que-esperar-luego-del-20m-b/?platform=hootsuite>.

«No reconocen la legitimidad del proceso electoral desarrollado en la República Bolivariana de Venezuela que concluyó el pasado 20 de mayo, por no cumplir con los estándares internacionales de un proceso democrático, libre, justo y transparente».<sup>192</sup>

Destaco también la posición de los Estados Unidos, cuyo Secretario de Estado declaró, sencillamente que:

«Los Estados Unidos condenan la fraudulenta elección que tuvo lugar en Venezuela el 20 de mayo. Esta llamada «elección» es un ataque al orden constitucional y una afrenta a la tradición democrática de Venezuela».<sup>193</sup>

Igualmente se destacó la reacción del Grupo G7, que reúne a los líderes de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido, y de la Unión Europea, quienes en declaración conjunta denunciaron el desarrollo de dicha elección presidencial por «no cumplir los estándares internacionales» ni asegurar «garantías básicas», concluyendo que «las elecciones presidenciales venezolanas y su resultado, ya que no es representativo de la voluntad democrática de los ciudadanos de Venezuela».<sup>194</sup>

En contraste ante la reacción mayoritaria de la Comunidad internacional, se destacó, sin embargo, el pronto reconocimiento de la «legitimidad» del proceso electoral del 20 de mayo, solo por parte de los gobiernos de China, Rusia, Cuba, Irán, Turquía, Siria, Nicaragua, El Salvador y Bolivia.<sup>195</sup>

---

<sup>192</sup> Véase la información en *Politico.mx*, 21 de mayo de 2018, en <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/m%C3%A9xico-y-el-grupo-lima-no-reconocen-elecci%C3%B3n-en-venezuela/>. El Vice presidente de Estados Unidos Mike Pence a través de su cuenta oficial en Twitter @VP, luego de calificar de «farsa» el proceso electoral del 20 de mayo precisó que: «Estados Unidos se levanta en contra de la dictadura y a favor del pueblo venezolano que pide elecciones justas y libres». Véase en *93.1CostadelSol*, 21 de mayo de 2018, en <http://www.costadelsolm.net/2018/05/21/mike-pence-estados-unidos-se-levanta-contra-la-dictadura-vienen-mas-acciones-contra-el-gobierno-de-venezuela/>.

<sup>193</sup> Véase la declaración de Mike Pompeo: «The United States condemns the fraudulent election that took place in Venezuela on May 20. This so-called «election» is an attack on constitutional order and an affront to Venezuela’s tradition of democracy», en «An Unfair, Unfree Vote in Venezuela», *Press Statement, Secretary of State, Washington, DC.*, May 21, 2018, en <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282303.htm>.

<sup>194</sup> Véase «G7 Leaders’ Statement on Venezuela», en la página oficial del primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, 23 de mayo de 2018, en <https://pm.gc.ca/eng/news/2018/05/23/g7-leaders-statement-venezuela>. Véase además, en la reseña «El G7 denunció las elecciones en Venezuela por «no cumplir los estándares internacionales» ni asegurar «garantías básicas», en *infobae*, 23 de mayo de 2018, en <https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/05/23/el-g7-denuncio-las-elecciones-en-venezuela-por-no-cumplir-los-estandares-internacionales-ni-asegurar-garantias-basicas/>. Véase igualmente la información en «G7 and European Union unite to reject recent election in Venezuela», en *north shore news*, The Canadian Press, 23 de mayo de 2018, en <http://www.nsnews.com/news/national/g7-and-european-union-unite-to-reject-recent-election-in-venezuela-1.23310884>.

<sup>195</sup> Véase las reseñas «China y Rusia piden respeto a resultados electorales en Venezuela», en *HispanTV*, 21 de mayo de 2018, en <https://www.hispantv.com/noticias/venezuela/377723/china-rusia-respeto-resultados-elecciones-maduro>; «Cuba y Rusia felicitan a Nicolás Maduro por su victoria en Venezuela», en *El Economista*, 21 de mayo de 2018, en <https://www.economista.com.mx/internacionales/Cubafelicita-a-Nicolas-Maduro-por-su-reeleccion-en-Venezuela-20180521-0056.html>; «Maduro agradece el apoyo de Rusia, China e Irán a su reelección», 22 de mayo de 2018, en <https://www.hispantv.com/noticias/venezuela/377791/maduro-eleccion-rusia-china-iran-nicaragua-bolivia>.

El reelecto presidente, sin embargo, y a pesar de esos escuálidos reconocimientos internacionales, como bien lo observó Michael Penfold, dentro y fuera del país, quedó como un «presidente sin mandato», producto de la decisión del pueblo, incluyendo la «maquinaria chavista» de abstenerse de votar, con lo cual se «redujo su votación en prácticamente 2 millones de votos, comparado con su cuestionado triunfo en 2013 y un nivel de participación que ha sido el más bajo comparado con cualquiera de las contiendas presidenciales de las últimas décadas».

Por eso Penfold concluyó afirmando con razón, que «si el objetivo era, frente a la presión internacional, ganar legitimidad en el plano nacional producto de una votación masiva, esta posibilidad quedó totalmente abortada frente a los resultados de las votaciones».<sup>196</sup>

En todo caso, en esta precaria situación o laberinto en la cual el régimen ya se encontró en mayo de 2018, como el supuesto mandato que habría obtenido Maduro en 2013 habría sido para el período 2013-2019 que se vencía en enero de 2019, siendo la supuesta «elección» del 20 de mayo para el período 2019-2025, con el propósito de comenzar de inmediato, es decir, en forma anticipada, el supuesto nuevo mandato producto de la «reelección», el día 22 de mayo, en medio de absoluto sigilo, el Sr. Maduro presentó ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia un recurso de interpretación constitucional (se presumía que era del artículo 231 de la Constitución),<sup>197</sup> para definir, según lo informó la prensa el día 24 de mayo de 2018, ese mismo día:

«el 24 de mayo si el presidente electo debe esperar hasta el 10 de enero de 2019 para su toma de posesión como está establecido en la Constitución o se adelanta su juramentación».

Y por supuesto, quizás también para determinar que, en tal supuesto, la «juramentación» que conforme a la Constitución tenía que ocurrir ante la Asamblea Nacional, tuviera lugar ante la Asamblea Nacional Constituyente y no ante la Asamblea Nacional. La noticia de prensa en la mañana del mismo día, además, ya anunciaba qué era lo que iba a resolverse al poco tiempo, al informar que:

«La sesión [del Tribunal] está prevista a las 11:00 hora local (15:00 GMT) y una hora más tarde el jefe de Estado está convocado a una sesión especial en la Asamblea Nacional Constituyente; a ambos eventos fue invitada la prensa nacional e internacional».<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> Véase Michael Penfold, «Un presidente sin mandato», en *Prodavinci*, 22 de mayo de 2018, en <https://prodavinci.com/un-presidente-sin-mandato/?platform=hootsuitepr>.

<sup>197</sup> Así lo informó oficialmente el Tribunal Supremo de Justicia el 22 de mayo de 2018, sin especificar de cuál artículo de la Constitución se trataba. Véase la información en: «Maduro introdujo un recurso de interpretación ante la Sala Constitucional del TSJ», en NTN24, 22 de mayo de 2018, en <http://www.ntn24.com/america-latina/el-informativo-ntn24/venezuela/maduro-introdujo-recurso-de-interpretacion-ante-sala>; y en la reseña: «El extraño movimiento de Maduro ante el TSJ», en *Noticiasvenezuela*, 23 de mayo de 2018, en <https://noticiasvenezuela.org/2018/05/23/el-extrano-movimiento-de-maduro-ante-el-tsj/> amp/?\_\_twitter\_impression=true.

<sup>198</sup> Véase la reseña «El Suprema venezolano decide si adelanta juramentación de Maduro», en *sutniknews*, 24 de mayo de 2018, en <https://mundo.sputniknews.com/politica/201805241078973890-justicia-venezolana-decide-toma-adelantada-de-posesion-de-maduro/>.

O sea, aparentemente se habría tratado de un proceso judicial de interpretación constitucional exprés, tramitado con todo sigilo,<sup>199</sup> pero con un resultado previamente anunciado que se produjo en cuestión de horas. Y así fue como ocurrió, de manera que aun sin tenerse noticias de que se hubiese dictado alguna sentencia, efectivamente, Nicolás Maduro se juramentó el 24 de mayo de 2018 ante la Asamblea Nacional Constituyente, pero con la salvedad según lo indicó la Presidenta de la misma al leer un «decreto constituyente» emitido al efecto, que se trataba de una especie de «juramentación anticipada» de manera que «tomará posesión del cargo el próximo 10 de enero de 2019».<sup>200</sup>

Sobre ello, José Ignacio Hernández, el mismo día 24 de mayo de 2018 observó que, en definitiva, dicho:

«acto político realizado por la ANC demuestra que todo el proceso de las elecciones presidenciales forma parte de un fraude continuado, es decir, de un conjunto de decisiones concatenadas entre sí que pretenden tener apariencia de un proceso electoral pero que, en el fondo, no son más que actuaciones políticas orientadas a violentar la Constitución y muy en especial, los derechos políticos de los venezolanos».<sup>201</sup>

En definitiva, como lo resumieron acertadamente Daniel Lozano y Diego Santander en su reseña sobre los hechos en el diario *El Mundo* de Madrid:

«Recapitulando: un enredo inconstitucional en un escenario ilegítimo, ya que es en el Parlamento donde según la Constitución debería juramentarse el presidente y no la Asamblea Constituyente, un órgano impuesto para redactar la nueva Constitución pero que ejerce como una mezcla del Comité de Salud Pública de la Revolución Francesa y de la Asamblea cubana del Poder Popular. «Un poder magnífico», como reconoció el propio presidente».<sup>202</sup>

Y en cuanto al «recurso de interpretación constitucional» publicitado por el Tribunal Supremo como presentado por Nicolás Maduro, para presumiblemente

---

<sup>199</sup> En el curso de la tarde de ese mismo día 24 de mayo de 2018, Ramón Escobar León indicó en su tweet: @rescobar: «La justicia en Venezuela no es clandestina y los procesos son públicos. No se justifica mantener el recurso de «interpretación» propuesto por Maduro ante la Sala Constitucional bajo reserva. Los ciudadanos tienen derecho a conocerlo y presentar los alegatos que consideren.

<sup>200</sup> Véase las reseñas: «Maduro juró como presidente ante la Constituyente, en un acto inesperado», en *Noticias Caracol*, 24 de mayo de 2018, en <https://noticias.caracoltv.com/mundo/maduro-juro-como-presidente-ante-la-constituyente-en-un-acto-inesperado-ie11269>; y «Otra maniobra del dictador Nicolás Maduro: juró como presidente ante la Asamblea Constituyente y no frente al Parlamento. El mandatario reelegido en las polémicas elecciones del pasado domingo interpuso un recurso ante el Tribunal Supremo de Justicia y tomó posesión para el nuevo período de gobierno», en *infobae.com*, 24 de mayo de 2018, en <https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/05/24/el-dictador-nicolas-maduro-jurara-este-jueves-como-presidente-reelecto-de-venezuela-ante-la-asamblea-constituyente/>.

<sup>201</sup> Véase José Ignacio Hernández, «¿Qué fue lo que pasó con la «juramentación» de Nicolás Maduro ante la ANC?», en *Prodavinci*, 24 de mayo de 2018, en <https://prodavinci.com/que-fue-lo-que-paso-con-la-juramentacion-de-nicolas-maduro-ante-la-anc/>.

<sup>202</sup> Véase Daniel Lozano y Diego Santander, «Nicolás Maduro jura como presidente ante la Asamblea Constituyente oficialista», en *El Mundo*, 24 de mayo de 2018, en <http://www.elmundo.es/internacional/2018/05/24/5b06ff2946163f39148b45d0.html>.

intentar darle algún presunto «orden» al enredo institucional, en la página web del Tribunal Supremo de Justicia consultada el día 25 de mayo de 2018, nada se había incluido sobre el mismo, por lo que había que presumir que no se dictó sentencia antes de la juramentación anticipada de Maduro ante la Asamblea Nacional Constituyente. Como supuestamente la misma era todopoderosa, omnipotente, soberana y omnipresente y, además en ejercicio de un supuesto «poder magnífico», es posible que le hayan dicho al Sr. Maduro que su recurso de interpretación constitucional no habría sido un ejercicio inútil.

**SEGUNDA PARTE:**

**ALGUNA EJECUTORIAS DE LA TENEBROSA  
ASAMBLEA CONSTITUYENTE EN 2018:  
LA INSTITUCIONALIZACIÓN FORMAL DE LA  
CLEPTOCRACIA, CON LA MODIFICACIÓN  
ARBITRARIA DEL RÉGIMEN  
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA\***

Después de las ejecutorias de 2017, consistentes en subvertir el orden democrático con la convocatoria inconstitucional de elecciones para gobernadores de los Estados y alcaldes municipales, en procesos totalmente controlados por el poder, y con funcionarios que luego de ser «electos» se sometieron a los designios de la Asamblea Constituyente, perdiendo toda autonomía,<sup>203</sup> en 2018, aparte de haber convocado a la inconstitucional «reelección» presidencial, con todos sus efectos tenebrosos, la Asamblea Constituyente procedió a institucionalizar formalmente la cleptocracia, al desquiciar el régimen legal de las contrataciones públicas en el país, eliminando todo tipo de controles respecto del funcionamiento de la Administración.

En efecto, en un estudio que escribí hace unos años sobre la evolución de las regulaciones legales relativas al régimen de selección de contratistas en la contratación pública en Venezuela, concluía afirmando que «en materia de contratación, la regla de la licitación en materia de selección de contratistas en los contratos públicos se ha tornado en la excepción, habiendo desaparecido materialmente la misma, aumentando el ámbito de la adjudicación directa»,<sup>204</sup> la cual se había expandido

---

\* Texto del documento con el título «La institucionalización de la cleptocracia en Venezuela: la inconstitucional reforma tácita del régimen de contrataciones públicas, y la inconstitucional eliminación, por decreto, de la licitación para la selección de contratistas en la industria petrolera, y de la nacionalización de las actividades auxiliares o conexas con la industria», New York, 18 de abril de 2018, publicado en [http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2018/04/182.-Brewer.-doc.-Institucionalizaci%C3%B3n-Cleptocracia.PDVSA\\_.pdf](http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2018/04/182.-Brewer.-doc.-Institucionalizaci%C3%B3n-Cleptocracia.PDVSA_.pdf).

<sup>203</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Usurpación Constituyente 1999,2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Colección Estudios Jurídicos, No. 121, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2018, p. 569.

<sup>204</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «De la Ley de Licitaciones a la Ley de Contrataciones Públicas en Venezuela: Una estrecha reforma que amplió el radio de las excepciones al

incluso en la última reforma de la Ley de Contratación Pública de 2014.<sup>205</sup> De esa evolución concluía señalando que:

«es fácil entender por qué en los índices publicados de *Transparecy International* sobre Percepción de la Corrupción en las Américas para 2016, de los 176 países reseñados, Venezuela ocupaba el lugar 166 entre los de mayor percepción en materia de corrupción».<sup>206</sup>

Todo ello, lamentablemente, en lugar de corregirse, se ha confirmado a comienzos de 2018, por la actuación de la inconstitucional y fraudulentamente Asamblea Nacional Constituyente electa en julio de 2017,<sup>207</sup> la cual usurpando el poder constituyente del pueblo,<sup>208</sup> ha «sancionado» una llamada «*Ley Constitucional*», - la cual no existe en el ordenamiento constitucional venezolano -, «*contra la guerra económica para la racionalidad y uniformidad en la adquisición de bienes, servicios y obras públicas*».<sup>209</sup>

Con dicha Ley, en efecto, contrariamente a lo que se expresa en frases y más frases vacías contenidas a lo largo de su texto, no solo reformó parcial y tácitamente la mencionada Ley de Contrataciones Públicas de 2014, sino que al permitir la eliminación de todo proceso transparente de selección de contratistas en la contratación pública, en particular en la industria petrolera nacional, lo que ha hecho es institucionalizar una cleptocracia en el país.

---

régimen de selección de contratistas y a la corrupción administrativa», en *Retos de la contratación pública en Iberoamérica. Homenaje a Allan R. Brewer-Carías*, (Prefacio José Moya, Presentación William Zambrano Cetina), Universidad del Rosario, Institut of Latin American Studies, University of Columbia, Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Editorial Ibañez, Bogotá 2017, pp. 21-46.

<sup>205</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.154 Extra. de 19 de noviembre de 2014. Sobre dicha Ley en lo aplicable, véanse los comentarios en Allan R. Brewer-Carías et al, *Ley de Contrataciones Públicas*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Textos legislativos No. 44 (2ª Edición Actualizada y aumentada), Caracas 2012.

<sup>206</sup> Véase en <https://www.transparency.org/country/VEN>. Ello explica también, por ejemplo, que la Fiscal General de la República quien ejerció como tal durante el régimen totalitario desde 2007, luego de tener que salir del país perseguida por el propio régimen que tanto ayudó a apuntalar persiguiendo a toda la disidencia política, haya acusado al propio presidente Maduro de estar envuelto de el escándalo de los hechos de corrupción en torno a las actuaciones de la empresa constructora Odebrecht. Véase la reseña «Venezuela's ex-attorney general says President Maduro involved in Odebrecht scandal», en *The Business Times. Government & Economy*, 19 de Agosto de 2017, en <http://www.business-times.com.sg/government-economy/venezuelas-ex-attorney-general-says-president-maduro-involved-in-odebrecht>. Esa denuncia llevó en definitiva que la Asamblea Nacional aprobara el 17 de abril de 2018 un Acuerdo considerando que existen suficientes indicios para procesar penalmente al presidente de la república por corrupción. Véase en «AN aprobó antejuicio de mérito en contra de Maduro. El TSJ en el exilio asegura que los elementos para el enjuiciamiento del presidente de Venezuela», en *El nacional*, Caracas 17 de abril de 2018, en [http://www.el-nacional.com/noticias/politica/aprobo-antejuicio-merito-contra-maduro\\_231312](http://www.el-nacional.com/noticias/politica/aprobo-antejuicio-merito-contra-maduro_231312).

<sup>207</sup> Véase los trabajos sobre el tema en Allan R. Brewer-Carías y Carlos García Soto (Coordinadores), *Estudios sobre la la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017* Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2017, 776 pp.

<sup>208</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Usurpación Constituyente 1999,2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Colección Estudios Jurídicos, No. 121, Editorial Jurídica Venezolana International, 2018, p. 535.

<sup>209</sup> Véase *Gaceta Oficial* N° 41.318 del 11 de enero de 2018.



El objeto de la reforma fue supuestamente establecer «normas básicas de conducta para la Administración Pública, en todos sus niveles, que promuevan la honestidad, participación, celeridad, eficiencia y transparencia en los procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras públicas. Facilite los mecanismos de control de tales procesos, y estimule la participación equilibrada de todos los agentes económicos en la inversión y justa distribución de recursos destinados las compras públicas» (art. 1). Pero todo ello no es más que una nueva y gran mentira cuando se analiza el sentido y efecto de lo regulado,<sup>210</sup> lo cual contrariamente asegura la ausencia honestidad, transparencia y control en la contratación pública, pero encubierta con previsiones llenas de galimatías, y declaraciones rimbombantes.

De entrada, el sentido de la reforma, ciertamente, no es fácil de ser identificarla a cabalidad, pero el resultado ha sido, primero, que la Ley de Contrataciones Públicas quedó relegada como ley supletoria en la materia, al disponer la nueva «Ley Constitucional» que sus disposiciones deben ser «aplicadas de forma preferente por la administración pública nacional, estatal y municipal» (art. 2), quedando así la vigencia plena de Ley de Contrataciones Públicas relegada a la discreción interpretativa de cualquier funcionario; y segundo, además, que los principios de la licitación en la selección de contratistas pueden ser eliminados conforme a lo dispuesto en el decreto, como efectivamente ocurrió respecto de las contrataciones en las empresas de la industria petrolera, que es la más importante industria del país, a pesar de su deterioro, eliminándose formalmente toda idea de transparencia en el manejo de las compras y adquisiciones por parte de las empresas del Estado de la misma.

Por ello, la declaración e intención incluidas en el artículo 1 de la Ley Constitucional no pasa de ser una previsión normativa vacía, como se dijo, llena de expresiones principistas y rimbombantes que nadie cree que puedan ser aplicados, particularmente en un Estado que no es más que una Cleptocracia; y en el cual, lamentablemente, la propia Ley de Contrataciones Pública había ya dejado de ser aplicada a cabalidad, particularmente en materia de contrataciones públicas derivadas de los marcos de convenios internacionales, como ocurrió con las contrataciones públicas con empresas como las de Brasil, Nicaragua o Cuba, totalmente efectuadas fuera de las previsiones de dicha Ley de Contrataciones Públicas, precisamente porque derivaban de convenios internacionales de «cooperación». El ejemplo más patente y grave de las contrataciones de los entes del Estado venezolano con la empresa

---

<sup>210</sup> Como lo observó Sergio Sáez: «De la lectura [de esta norma] se puede inferir, que transcurridos dieciocho (18) años de éste régimen, visto los nefastos resultados y el desastre al cual ha conducido al país, *después de haber dilapidado más de millón y medio de millones de dólares* de ingresos petroleros, y la inmensa deuda que adquirieron, la carencia de recursos financieros e la imposibilidad de conseguir financiamiento externo que sobrepasa los *doscientos mil millones de dólares*, reconoce el régimen que la grosera corrupción los sobrepasó, y debe buscar limpiar la negra imagen y retornar a la honestidad, participación, celeridad, eficiencia y transparencia en los procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras públicas; y lo más grave, que reconocen la ausencia de los controles derivados de los equilibrios de los poderes públicos (Contraloría General de la República y Comisiones de Finanzas y de Contraloría de la Asamblea Nacional)». En Sergio Sáez, Auditor Social, «¿Qué hay detrás de la Ley Constitucional Contra la Guerra Económica para la Racionalidad y Uniformidad de la Adquisición de Bienes, Servicios y Obras Públicas?, Abril 04 de 2018 (Consultado en original).

extranjeras, como en el resto de los países de América Latina, ha sido con la empresa Odebrecht, lo que provocó incluso que la Asamblea Nacional hubiera encontrado elementos para considerar que el quien ejercía de presidente de la República de Venezuela debía ser enjuiciado por hechos de corrupción.<sup>211</sup>

La misma sustracción del régimen de selección de contratistas de la Ley de Contrataciones públicas de las contrataciones efectuadas con empresas extranjeras en el marco de convenios internacionales de «cooperación», la repite la nueva «Ley Constitucional», al indicar su artículo 20 que sus previsiones «no afectarán en forma alguna lo establecido en convenios de cooperación, acuerdos y contratos internacionales válidamente suscritos por la República Bolivariana de Venezuela».

Ahora bien, del análisis de conjunto de las disposiciones de la «Ley Constitucional» con fines rimbombantes («contra la guerra económica para la racionalidad y uniformidad en la adquisición de bienes, servicios y obras pública») se puede establecer que son siete los aspectos centrales de su regulación: *primero*, el establecimiento de un sistema absolutamente centralizado para el manejo de las contrataciones públicas en todos los niveles territorial; *segundo*, el régimen del registro único de contratistas; *tercero*, la definición como un galimatías, de la «unidad para el cálculo aritmético del umbral máximo y mínimo; *cuarto*, el régimen del valor agregado nacional; *quinto*, la promoción de la información electrónica en materia de contratación pública; *sexta*, el intento de promoción de «actores económicos del nuevo tejido productivo» que no es otro que el regulado en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal; y *séptimo*, el régimen de contrataciones pública por parte de las empresas del Estado, y la regulación especial respecto de las empresas de la industria petrolera nacional.

## I. EL SISTEMA INTEGRADO DE CONTRATACIONES DEL ESTADO

En primer lugar, la Ley Constitucional estableció el «Sistema Integrado de Contrataciones del Estado», con el objeto de centralizar totalmente la actividad de contratación del Estado, eliminando todo vestigio de federalismo o de autonomía de los Estados y Municipios, indicando el artículo 3 que dicho Sistema «debe prevalecer respecto del conjunto de principios, normas, procesos, sujetos, autoridades, contratos, derechos, deberes, recursos, acciones, fines estatales y demás elementos relacionados con las contrataciones del Estado;» y todo ello:

«con el propósito fundamental de dar impulso y direccionamiento a la inversión pública en función del desarrollo de las políticas de protección del Pueblo, el sistema de misiones y grandes misiones, las obras públicas y servicios, la transformación del aparato productivo nacional, atendiendo al estímulo de nuevos actores económicos, en sus distintas escalas y formas asociativas privadas, mixtas, públicas y comunales» (art .3).

---

<sup>211</sup> Véase el Acuerdo de la Asamblea Nacional de 17 de abril de 2018, mediante el cual se declaró que existen «méritos suficientes» para enjuiciar «por hechos de corrupción» al Sr. Nicolás Maduro, presidente de la República, y «continuar con las investigaciones que se adelantan en la Asamblea nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 187, numeral 3° de la Constitución, por los hechos de corrupción que su pudieran desprender de las vinculaciones del ciudadano Nicolás Maduro Moros y otros funcionarios con la empresa Odebrecht». Véase el texto en <http://efectococuyo.com/politica/an-aprueba-juicio-contra-el-presidente-nicolas-maduro-con-105-votos-a-favor> (La página oficial de la Asamblea Nacional estaba bloqueada el día 18 de abril de 2018).

La Ley tiene entonces por objetivo unificar el funcionamiento de dicho Sistema:

«guiado por la armonización de metodologías, criterios y conceptos utilizados por todos los órganos y entes contratantes del Estado, bajo una política orientada a la simplificación de trámites, estandarización tecnológica, promoción de nuevos actores económicos, creación de nuevos métodos de gestión, fomento de la industria nacional, optimización de la inversión pública y lucha contra el burocratismo y la corrupción. El Sistema Integrado en función de un esquema integral de desarrollo, conjuga la demanda social, la promoción económica y financiera de los nuevos actores y formas asociativas y los métodos de gestión» (art. 4)

Es difícil ciertamente encontrar en dos normas de una ley la referencia a tantos principios, plausible muchos de ellos, por cierto; pero que en definitiva nada dicen, particularmente si quien las promulga es un gobierno que representa un Estado totalitario,<sup>212</sup> que gerencia un régimen cuya actuación pública, desde hace lustros, ha estado basado en la mentira como política de Estado, en cuyas declaraciones nadie puede creer,<sup>213</sup> y en el desprecio a la ley y a la democracia representativa.<sup>214</sup>

A las anteriores declaraciones le sigue otras, contenidas en el artículo 5 de la «Ley Constitucional» indicando que «las normas fundamentales establecidas en la ley marco que desarrolle el Sistema Integrado de Contrataciones del Estado»:

«tendrán aplicación preferente en cuanto constituyen la base normativa relativa a los actores, métodos de gestión y los componentes del sistema que comprende, entre otros: una comisión de compras centralizadas y procura, el sistema nacional de contrataciones, el sistema transaccional de compras públicas y un registro único de contrataciones».

Esta, en definitiva, no es otra cosa que el anuncio de que en el futuro será sancionada una nueva legislación que desarrollará dicho Sistema Integrado de Contrataciones, terminando de centralizar absolutamente todo en la materia.

## II. EL REGISTRO ÚNICO DE CONTRATISTAS

En todo caso, la «Ley Constitucional», ignorando las previsiones de la Ley de Contrataciones Públicas sobre el «Registro Nacional de Contratistas (arts. 41-53), procedió a regular un «Registro Único de Contrataciones Públicas», estableciendo que, a los fines de la participación en procesos de selección y contratación con el sector público, solo sería necesaria la presentación del comprobante de inscripción en dicho Registro Único (art. 8).

---

<sup>212</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, 532 pp.; segunda edición, (Con prólogo de José Ignacio Hernández), Caracas 2015.

<sup>213</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente. Venezuela 1999-2015* (Prólogo de Manuel Rachadell), Colección Estudios Políticos, No. 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015.

<sup>214</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La ruina de la democracia. Algunas consecuencias. Venezuela 2015*, (Prólogo de Asdrúbal Aguiar), Colección Estudios Políticos, No. 12, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015; *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York 2010.

La «Ley Constitucional», sin embargo, dejó amplio poder discrecional a la Administración para aceptar o rechazar dicha inscripción (art. 9), y en una disposición transitoria, habilitó al organismo competente en materia de registro de contratistas del sector público, para inscribir en el mencionado Registro Único a «aquellas personas jurídicas creadas y debidamente inscritas ante el registro correspondiente antes del primero de diciembre de 2017», es decir en el registro nacional de Contratistas que regulaba la ley de Contrataciones Públicas.

### **1. La inscripción en el Registro Único**

Conforme al artículo 8 de la «Ley Constitucional», se estableció como condición general para participar en procesos de selección y contratación con el sector público, la necesidad de que el interesado presente «el comprobante de inscripción en el Registro Único de Contrataciones Públicas regulado y administrado por el Ejecutivo Nacional», precisándose que para «la obtención de dicho registro los interesados solo estarán obligados a presentar, a través de un formulario electrónico dispuesto a tal fin una declaración jurada en la cual exprese:

1. No estar incurso en ninguna causal de inhabilitación o exclusión de las establecidas en el ordenamiento jurídico relativo a contrataciones públicas.
2. Que está en condiciones de cumplir con los requisitos, condiciones y criterios de selección de las distintas modalidades de contratación respecto de los bienes, servicios, obras o actividades, según el objeto principal de su giro; así como dar una declaración formal sobre su disposición de presentar a la administración, previa petición y sin demora, los correspondientes documentos justificativos.
3. La declaración de su consentimiento a ser sometido a la verificación de las credenciales y documentos que presentare para el cumplimiento de requisitos o condiciones previamente establecidos. Dicha verificación podrá llevarse a cabo directamente en el establecimiento del interesado, o en las oficinas de la administración, sin menoscabo del uso de bases de datos o revisión de las existentes disponibles para uso de la administración, atendiendo al principio de simplificación de trámites, interoperabilidad, así como el impulso en el uso de medios digitales y la eliminación progresiva del uso de papel.
4. Su consentimiento a la publicidad de información de interés relativa a su capacidad para contratar con el Estado, así como a los contratos que celebre con este».

### **2. Documentos necesarios para la inscripción en el Registro Único**

Para garantizar la simplicidad y eficiencia en el Registro Único de Contrataciones Públicas, el artículo 9 de la «Ley Constitucional» dispuso que cuando en el proceso de inscripción sean requeridos al interesado documentos justificativos o demostrativos de las situaciones, condiciones o requisitos que se declaren como cumplidos, el otorgamiento de la inscripción no dependerá de la consignación de tales documentos, ni podrá ser prorrogado dicho otorgamiento hasta su verificación o comprobación, sin menoscabo de que la Administración pueda requerirlos posteriormente, en ejercicio de sus funciones de supervisión y control.

El comprobante de inscripción en el Registro Único de Contrataciones Públicas solo puede ser requerido por los órganos o entes contratantes como requisito

para la participación en procesos de selección de contratistas y al momento de la adjudicación del contrato, sin que pueda ser exigido en otras etapas de la contratación o de la ejecución del contrato.

En todo caso, obtenido el registro, conforme al artículo 14 de la «Ley Constitucional», el órgano o ente contratante no puede volver a requerir de los participantes de un proceso de selección de contratistas los documentos justificativos que hayan sido consignados o exhibidos para obtener el comprobante de inscripción en el Registro Único de Contrataciones Públicas, ni puede solicitar documentos justificativos o probatorios en la medida en que la información en ellos contenida haya sido satisfecha al obtener la inscripción en el Registro Único de Contrataciones Públicas, o dicha información pueda ser obtenida por el órgano o ente contratante accediendo directamente a una base de datos o expedientes digitales administrados por un órgano o ente público. El órgano o ente contratante solo puede solicitar a dichos participantes los documentos justificativos que demuestren el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos para participar en dicho proceso.

La inscripción en el Registro Único de Contrataciones Públicas se emite de manera indefinida, pero el interesado debe emitir para cada proceso, una declaración en la cual confirme que la información en él contenida sigue siendo correcta.

En el Registro Único, además, conforme al artículo 11 de la «Ley Constitucional», debe incorporarse y ponerse a disposición de todo interesado, la información sobre personas naturales y jurídicas inhabilitadas, la fecha de su inhabilitación y el plazo de vencimiento de la misma, como consecuencia de haber suministrado informaciones falsas.

### **3. Consecuencia de las declaraciones falsas en la inscripción ante el Registro**

En efecto, como lo dispone el artículo 10 de la «Ley Constitucional, las personas naturales o jurídicas que presten declaraciones falsas para obtener el comprobante de inscripción en el Registro Único, serán inhabilitadas para contratar con el Estado, por un plazo de diez (10) años. En los casos en los cuales la inhabilitación recaiga sobre una persona jurídica, la misma se extenderá a los representantes, directivos, administradores, gerentes o encargados responsables de la inscripción de dicha entidad, o de la presentación o gestión de ofertas ante órganos o entes de la Administración Pública. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones penales, civiles y administrativas que corresponda ejercer con ocasión de los ilícitos cometidos.

Si la inhabilitación recayere sobre sujetos que poseen contrataciones que están vigentes con el Estado, estas serán susceptibles de resolución unilateral por parte del órgano o ente contratante. Conforme al mismo artículo 10, dicha causal de resolución unilateral debe incorporarse en todo contrato suscrito por un órgano o ente público, pero si en el texto del contrato no estuviera dicha cláusula, en virtud de la propia «Ley Constitucional», la misma se entenderá tácitamente incluida en el mismo.

Por otra parte, la sustanciación del expediente relativo a la inhabilitación como consecuencia de prestar declaración falsa, corresponde al órgano o ente contratante que la hubiere detectado, el cual debe remitir las actuaciones al órgano encargado del registro de contratos del sector público, a los fines de la imposición de la inhabilitación; sin perjuicio de que dicho órgano competente en materia de contrataciones públicas pueda realizar el procedimiento de inhabilitación de oficio (art. 11).

### III. UN GALIMATÍAS: LA DEFINICIÓN DE LA «UNIDAD PARA EL CÁLCULO ARITMÉTICO DEL UMBRAL MÁXIMO Y MÍNIMO (UCAU)»

Uno de los aspectos «novedosos» de esta «Ley Constitucional» ha sido el establecimiento, como lo indica su artículo 6, de:

«una unidad de determinación objetiva y simple aplicación aritmética, la cual se denominará Unidad para el Cálculo Aritmético del Umbral Máximo y Mínimo (UCAU), que será utilizada como multiplicador único a los fines de obtener el monto en moneda que corresponde a los umbrales máximos y mínimos establecidos por el ordenamiento jurídico para delimitar rangos de elegibilidad en los procesos de contratación pública, o para el cumplimiento de condiciones o requisitos relacionados con estas».

De esta definición, no hay nada más que concluir que no sea que estamos en presencia de un *galimatías*,<sup>215</sup> es decir, como lo define el *Diccionario de la Real Academia Española* de la Lengua, de un texto contentivo de un «lenguaje difícil de comprender por la impropiedad de las frases o por la confusión de las ideas».

Nada se dice, por lo demás, qué es lo que realmente se persigue con la regulación de esta rimbombante «Unidad para el Cálculo Aritmético del Umbral Máximo y Mínimo». Nada se dice, y solamente se agrega, en otro galimatías, que «mediante resolución conjunta de los ministerios con competencia en materia de finanzas y de planificación», dicha Unidad se podrá disponer como:

«multiplicador en operaciones aritméticas para la determinación de umbrales o montos específicos en la aplicación del ordenamiento jurídico en materia de administración financiera del sector público, pudiendo incluso disponer la sustitución de otras unidades de cálculo aritmético, cuando este sea utilizado como tal».

¿Qué?!! Es lo que se puede exclamar de la lectura de estos textos, pues es muy posible que su redactor no lo sepa, o sabiéndolo lo expresó de tal manera que sea necesario que tenga que comenzar por dar un curso sobre lo que se quiso regular.

Y todo lo anterior se complementa con lo dispuesto, en otro galimatías más, contenido en el artículo 7 de la «Ley Constitucional», indicando que:

«La determinación de dicha Unidad deberá realizarse sobre la base de estrictos criterios objetivos relacionados con el ingreso mínimo legal, ajustado a las variaciones del índice Nacional de Precios al Consumidor, u otro marcador de valoración disponible, que permita el ajuste racional y equilibrado de los montos máximos y mínimos de contratación, así como los requisitos o condiciones establecidos para celebrar contrataciones con el sector público, referenciados en moneda».

---

<sup>215</sup> El calificativo como «galimatías» es de Sergio Sáez, quien observó: «Me atrevería a preguntar en una sesión de la Asamblea Nacional Constituyente quién de los 545 miembros entienden esto que unánimemente votaron su aprobación con ambas manos alzadas, y nadie lo sabrá responder [...]» En Sergio Sáez, Auditor Social, «¿Qué hay detrás de la Ley Constitucional Contra la Guerra Económica para la Racionalidad y Uniformidad de la Adquisición de Bienes, Servicios y Obras Públicas?, Abril 04 de 2018 (Consultado en original).

Además de recordar que el «Índice Nacional de Precios al Consumidor» tiene años sin publicarse, la «gran novedad» que representa esta regulación, y salvo si llegara a explicarse por sus redactores, por lo visto no es tal, pareciendo que no sirve para nada. Parecería, en definitiva, que los párrafos de esos artículos se escaparon de algún otro texto o manual redactado para otros fines.

#### IV. LA PROMOCIÓN DE LA INFORMACIÓN ELECTRÓNICA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

En paralelo a las galimatías, la «Ley Constitucional» pasó al extremo de la modernidad en la Administración Pública, al disponer que los mecanismos de acceso, participación y desarrollo de contrataciones públicas que se efectúen con arreglo a la misma, deben «dar preferencia al uso de medios de información y comunicación electrónicos que incrementen eficiencia y transparencia en los procedimientos de contratación pública», los cuales «deben propender a la estandarización, democratización y equilibrio de la participación de los distintos sujetos económicos involucrados»(art. 12). ¿Cómo? ¿En qué forma? ¿De acuerdo a cuáles criterios? 'Parece que ello no importa, pues por lo visto lo importante para este «legislador constituyente» es solo incluir en sus cuerpos normativos declaraciones principistas y llamativas.

De allí lo que sigue en la misma norma:

«Los procedimientos de publicidad de pliegos o condiciones de contratación, inscripción, sustanciación de expedientes y solicitud de documentos justificativos o información adicional, presentación de ofertas o catálogos electrónicos, así como las solicitudes y respuestas, deberán realizarse en formato electrónico, disponible de manera general para todos los interesados, con características que permitan la interoperabilidad entre los distintos organismos del sector público involucrados en el proceso o en la verificación de documentación».

Y otra vez, en el artículo 13 se indica que:

«Las aplicaciones o sistemas informáticos utilizados a los cuales deba acceder el público o los interesados, o de los cuales deban disponer para dicho acceso, estarán disponibles de forma gratuita y libre, que evite el desequilibrio en el acceso a la información o a los procedimientos de contrataciones públicas».

En todo caso, lo único que no está sujeto a esta normativa son las «actuaciones que, conforme a su naturaleza, deban ser objeto de la consignación de información en formato físico, o de una respuesta en dicho formato, como la carta de consignación de la oferta, la confirmación del interés del oferente una vez adjudicado, o la adjudicación u otorgamiento de la buena pro», lo que es absolutamente obvio, que por tener que ser consignados en forma física, «no están sujetas a la aplicación de lo dispuesto» en la norma, «pero deberán ser objeto de mecanismos de digitalización e integración al expediente electrónico que se forme, en observancia al principio de unidad del expediente».

#### V. EL REGIMEN DEL VALOR AGREGADO NACIONAL

Por otra parte, y siendo una Ley relativa a las contrataciones públicas, la misma buscó promover el Valor Agregado Nacional, como si Venezuela fuese en la

actualidad un país donde existiera sector privado y hubiera una industria nacional, cuando ello no es cierto pues al contrario, la misma ha sido sistemáticamente destruida, perseguida y devastada.

Sin embargo, en la «Ley Constitucional» se dispuso que:

«todo régimen, legal o administrativo, relativo a la contratación pública, así como los mecanismos de implementación directa de estos, deberán contener disposiciones que garanticen la promoción, desarrollo y estímulo de la industria nacional, y establecer márgenes de preferencia porcentual que beneficien la pequeña y mediana industria y organizaciones socio-productivas del Sistema Económico Comunal, productoras de bienes, prestadoras de servicios o ejecutoras de obras, domiciliadas en la República Bolivariana de Venezuela, utilizando esquemas de contratación que impliquen la incorporación de bienes con Valor Agregado Nacional, transferencia de tecnología y la incorporación de talento humano nacional» (art. 15).

A tal efecto, y en relación con el Valor Agregado Nacional la Ley estableció criterios para la aplicación e interpretación de «las leyes especiales relativas a contrataciones públicas [donde está la Ley de Contrataciones Públicas, porque la misma no fue derogada], los actos normativos del Ejecutivo Nacional que las desarrollen [donde está el Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas], así como los procesos llevados a cabo con ocasión de estas», entre ellos, la definición misma de Valor Agregado Nacional (VAN), que es: «el resultado de sumar las contribuciones porcentuales en la formación del precio final de cada uno de los componentes de origen nacional que se utilizan para producir un bien, prestar un servicio o ejecutar una obra» (art. 16.1).

A tal efecto, la «Ley Constitucional» enumeró con todo detalle en el artículo 16, todos dichos componentes de origen nacional, como si Venezuela fuera un país donde se produjera algo, y contara con una sólida y diversificada industria nacional. Como es lo contrario, la enumeración no pasa de ser un ejercicio teórico o una gran mentira o burla, incluyendo, por inefectiva, la enumeración de los elementos o factores que no puede ser Valor Agregado Nacional (art. 17).

#### **VI. EL INTENTO DE PROMOCIÓN DE «ACTORES ECONÓMICOS DEL NUEVO TEJIDO PRODUCTIVO» QUE NO ES OTRO QUE EL REGULADO EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL**

Ahora bien, en realidad, como lo indica la «Ley Constitucional» en medio de su lenguaje enumerativo de principios, a veces confuso y otras veces llenos de galimatías, el «fin primordial de todo régimen de contrataciones públicas» a que se refiere la misma, como lo indica expresamente su artículo 18, es:

«la promoción y protección de la pequeña y mediana industria, así como de las organizaciones socio-productivas comunales y del Poder Popular, ubicadas en el país, para lo cual las leyes, reglamentos y demás actos de contenido normativo debían prever medidas suficientes para asegurar la participación de dichos actores económicos de mediana y pequeña escala, escala comunal y del Poder Popular en su desarrollo, crecimiento y permanencia en la economía nacional» (art. 18).

Para tal efecto, la «Ley Constitucional» hace referencia en muchos de sus artículos a la implementación de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal



de 2010,<sup>216</sup> en la cual se estableció inconstitucionalmente, como una pieza más del régimen de las Leyes Orgánicas del Poder Popular,<sup>217</sup> una nueva «Constitución Económica» para el país, paralela a la prevista en la Constitución de 1999, cambiándola de raíz al establecer para sustituirla un sistema económico comunista, concebido, tal como se lo define en el artículo 2 de dicha Ley, como:

«el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad social comunal».

Se trata, en efecto de un sistema económico que se desarrolla exclusivamente «a través de organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad social comunal» que conforme a la Ley son solamente las empresas del Estado Comunal; las empresas públicas del Estado Constitucional; las unidades productivas familiares; o los grupos de trueque, donde está excluida toda iniciativa privada y la propiedad privada de los medios de producción y comercialización de bienes y servicios.

Es en consecuencia, un sistema económico socialista que se pretendió implantar mediante ley, violentando completamente el sistema de economía mixta que garantiza la Constitución, eliminándose en la práctica tanto la libertad económica como el derecho de propiedad privada, y como lo expresamos en 2011 sin pensar que en pocos años a ello llegaría la sociedad venezolana forzada por el régimen,

«estableciéndose previsiones propias de sociedades primitivas y lugareñas que en el mundo globalizado de hoy ya simplemente no existen, que presuponen la miseria como forma de vida, para regular y justificar el «trueque» como sistema, pensando quizás en sociedades agrícolas o recolectoras, donde al fin del día se podrían intercambiar unos pescados por una liebre; o una consulta profesional de un médico por el planchado de una ropa; y para crear una moneda al margen de la de curso legal que es el Bolívar, llamando así como «moneda comunal» como medio de intercambio de bienes y servicios, a los viejos «vales» de las haciendas de hace más de un siglo, donde el campesino estaba confinado al ámbito geográfico de la economía que controlaba estrictamente el hacendado».<sup>218</sup>

<sup>216</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21 de diciembre de 2010. Véase sobre esta Ley los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, «Sobre la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución», en *Revista de Derecho Público*, No. 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 102-109.

<sup>217</sup> Véase en Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *Leyes Orgánicas del Poder Popular, Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, 720 pp.

<sup>218</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21 de diciembre de 2010. Véase sobre esta Ley los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, «Sobre la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución», en *Revista de Derecho Público*, No. 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 102-109.

En 2018, con la destrucción del aparato productivo, todo ello lo logró el gobierno, como para ahora justificar la aplicación de la normativa de dicha Ley, y ahora de la «Ley Constitucional», y todo en un mundo «literario» que por lo demás, nada tiene que ver con las contrataciones públicas, donde el sistema económico que se promueve está basado exclusivamente en la propiedad pública del Estado (dominio del Estado) sobre los medios de producción, de manera que en la práctica, su desarrollo, regido por un sistema de planificación centralizada, elimina toda posibilidad de libertad económica e iniciativa privada, y convierte a las «organizaciones socio-productivas» en meros apéndices del aparato estatal.

De allí la mera definición del «modelo productivo socialista» que suministró la Ley del Sistema Económico Comunal, como el:

«modelo de producción basado en la propiedad social, orientado hacia la eliminación de la división social del trabajo propio del modelo capitalista. El modelo de producción socialista está dirigido a la satisfacción de necesidades crecientes de la población, a través de nuevas formas de generación y apropiación así como de la reinversión social del excedente». (art. 6.12)

Cualquier parecido con la definición clásica de qué es una sociedad comunista en su versión más clásica, basada precisamente en los tres elementos de propiedad pública, eliminación de la división del trabajo y reinversión social del excedente, definitivamente no es mera coincidencia.<sup>219</sup>

En todo caso, la «Ley Constitucional» concluye disponiendo que «con el objeto de asegurar el acceso a recursos económicos por parte de los actores económicos de pequeña escala, podrán implementarse mecanismos de anticipo y pronto pago para las empresas de la pequeña y mediana industria, y para las organizaciones socio-productivas que resulten seleccionadas en procesos de contratación pública. Las medidas para la protección de los pequeños actores económicos y formas de organización socio-productivas, deberán guardar suficiente proporcionalidad frente a otras categorías de participantes u oferentes y resultar adecuadas al principio de racionalidad en materia de administración financiera del sector público» (art. 18).

## VII. EL RÉGIMEN DE CONTRATACIONES PÚBLICA POR PARTE DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO, Y LA REGULACIÓN ESPECIAL DE LAS MISMAS PARA LAS EMPRESAS DE LA INDUSTRIA PETROLERA NACIONAL

Finalmente, la «Ley Constitucional contra la guerra económica para la racionalidad y uniformidad en la adquisición de bienes, servicios y obras públicas», en materia de contrataciones públicas por parte de «entes del Estado con fines empresariales», es decir, las contrataciones públicas por parte de las empresas del Estado que en definitiva son las más importantes, estableció que salvo en lo relativo a «concesiones», (las cuales, por lo demás dejaron de existir hace lustros en el país), las mismas debían ser:

«objeto de regulación especial, en términos tales que otorguen a dichos entes la agilidad y eficiencia suficientes, sin menoscabo de la transparencia de los

---

<sup>219</sup> Véase sobre esa definición, en Karl Marx and Frederich Engels, «The German Ideology», en *Collective Works*, Vol. 5, International Publishers, New York 1976, p. 47. Véanse además los textos pertinentes en [http://www.educa.madrid.org/cms\\_tools/files/0a24636f-764c-4e03-9c1d-6722e2ee60d7/Texto%20Marx%20y%20Engels.pdf](http://www.educa.madrid.org/cms_tools/files/0a24636f-764c-4e03-9c1d-6722e2ee60d7/Texto%20Marx%20y%20Engels.pdf).

procesos de contratación y del ejercicio de las funciones de control de los órganos competentes» (art. 19).

Aparentemente, a pesar de la redacción de la norma, se trata de un régimen de exclusión total de la aplicación de las disposiciones de la misma «Ley Constitucional» a las contrataciones pública por parte de las empresas del Estado, salvo respecto de las concesiones las cuales, sin embargo, a pesar de su inexistencia en la práctica, sí estarían sujetas a la «Ley Constitucional».

En todo caso, el régimen aplicable a las empresas del Estado debe estar regulado en una «regulación especial», siendo la primera de ellas el confuso decreto No. 3.368 de 12 de abril de 2018 contentivo, a su vez, de otro decreto No. 44 dictado en el marco Excepción y Emergencia Económica (Decreto N° 3.239 de 9 de enero de 2018),<sup>220</sup> en el cual, en ejecución de la «Ley Constitucional» comentada (art. 19), se estableció un «régimen especial y transitorio para la gestión operativa y administrativa de la industria petrolera nacional», con una «vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018, prorrogable por un (1) año» (art. 12), para que «contribuya de manera definitiva al aumento de las capacidades productivas de Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA, sus empresas filiales, y la industria petrolera nacional en general» (art. 1), como si ello pudiera «decretarse».

La ilusión de los gobernantes del Estado forajido que hemos padecido los venezolanos ha sido que, con el solo texto de las leyes, los decretos y las resoluciones que dictan, creen que pueden cambiar la realidad; y esa ilusión parece no tener límites; y lo peor es que algunos efectivamente creen que la realidad cambió con solo «decretarla». ¡¡Solo porque lo dice la ley o el decreto!!

La realidad en todo caso es otra, que es la que existe a pesar de la letra de los textos legales; y trágicamente, como es bien sabido, es que la industria petrolera venezolana en 2018 está en un estado de deterioro como nunca antes visto, de manera que de ser hace veinte años la empresa más importante de toda América Latina, en 2018 ha quedado en la ruina, con una producción disminuida, altamente burocratizada e ineficiente, con refinerías cerradas, con una deuda pública astronómica,<sup>221</sup> y minada por una corrupción rampante, al punto de que sus últimos directivos desde 2017 están todos detenidos o escapados, acusados todos de corrupción.<sup>222</sup>

<sup>220</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 41.376 de 12 de abril de 2018. En cuanto a basarse en el régimen de Estado de Excepción y emergencia económica, debe recordarse que de acuerdo con el artículo 338 de la Constitución, el mismo solo puede durar 120 días, aun cuando el decretado ya tiene más de dos años, y sin siquiera haber sido aprobado por la Asamblea Nacional.

<sup>221</sup> Véase sobre ello, entre los comentarios expertos más recientes de Francisco Monaldi e Igor Hernández, *Weathering Collapse: An Assessment of the Financial and Operational Situation of the Venezuelan Oil Industry*, CID Working Paper N° 327, 2016; Ramón Espinasa, y Carlos Sucre, *La caída y el colapso de la industria petrolera venezolana*, Agosto de 2017 (consultado en original); Carlos Belloirín *El Furrial: el espectacular declive de un gigante petrolero*, Prodavinci, 11 de agosto de 2016: <http://historico.prodavinci.com/blogs/el-furrial-el-espectacular-declive-de-un-gigante-petrolero-por-carlos-belloirin/>.

<sup>222</sup> Véase la reseña: «Fiscal general de Venezuela anuncia la detención de expresidentes de Pdvsa», donde se indica: «El fiscal general de Venezuela, Tarek William Saab, anunció este jueves la detención del exministro para la Energía y Petróleo, Eulogio del Pino, y del expresidente de Petróleos de Venezuela (Pdvsa), Nelson Martínez, por su presunta vinculación con hechos de corrupción en la estatal petrolera». Véase en *Telesur*, 30 de noviembre de 2017, en <https://www.telesurtv.net/news/Fiscal-general-de-Venezuela-anuncia-la-detencion-de-expresidentes-de-Pdvsa-20171130-0033.html>.

Por ello, como bien lo observó José Ignacio Hernández:

«el decreto no corrige ninguna de las causas que llevaron a ese colapso. Así, nada dispone el decreto sobre cómo se obtendrán las inversiones necesarias para la reconstrucción de la industria petrolera, ni tampoco resuelve la crisis de la deuda pública de PDVSA. Tampoco hay en el decreto ninguna medida que incentive a la inversión privada, limitándose a reducir el alcance de los procedimientos de procura pública (pero sin explicar con qué recursos se pagarán los contratos que serán adjudicados por mecanismos poco transparentes)».

Por ello, concluyó Hernández con razón, que «en realidad, las medidas adoptadas en el decreto Nro. 44, además de inconstitucionales, no resuelven ninguno de los problemas de fondo que han llevado al colapso de la industria petrolera. Por el contrario, esas medidas pudieran comprometer, todavía más, la ya mermada capacidad de producción de las empresas públicas operadoras».<sup>223</sup>

En todo caso, y por lo visto, creyendo en la magia de las palabras de un decreto, con el fin mencionado de supuestamente aumentar la capacidad productiva «de Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA, sus empresas filiales, y la industria petrolera nacional en general», se ha regulado un régimen excepcional en el manejo de las empresas del Estado en la industria petrolera nacional con las siguientes características:

**1. Ampliación de los poderes del Ministerio de Petróleos en relación con la organización, gestión y funcionamiento de las empresas de la industria petrolera**

El artículo 2 del decreto, comienza por atribuir al ministro del Poder Popular de Petróleo, «además de las facultades de control y tutela establecidas en el ordenamiento jurídico», es decir, en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley Orgánica de Hidrocarburos, «las más amplias facultades de organización, gestión y administración de las empresas de la industria petrolera del sector público, en especial Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA, y sus empresas filiales, en los términos expuestos en este decreto», atribuyéndole a dicho ministro en el mismo en el artículo 3, competencia para:

- «1. Crear, suprimir o efectuar modificaciones a las empresas del sector público industrial petrolero, incluida Petróleos de Venezuela S.A., y sus empresas filiales.
2. Crear, suprimir, modificar o centralizar órganos de dirección, administración y gestión de dichas empresas.
3. Conformar y regular uno o varios conglomerados de empresas del sector público petrolero, con vista en las necesidades de incremento de la eficiencia del sector y de conformidad con la legislación especializada en la materia.
4. Fijar, suprimir, modificar o centralizar atribuciones, gestiones o procedimientos en determinadas empresas, o efectuar su estandarización para un grupo de ellas.

---

<sup>223</sup> Véase José Ignacio Hernández, «¿De qué se tratan las medidas excepcionales que tomó el gobierno sobre PDVSA?», en *Prodavinci*, 17 de abril de 2018, en <https://prodavinci.com/de-que-se-tratan-las-medidas-excepcionales-que-tomo-el-gobierno-sobre-pdvsa/?platform=hootsuite>.

5. Establecer normas generales para el cumplimiento de todas las empresas públicas del sector petrolero, o grupos de ellas.
6. Crear, suprimir, modificar o centralizar comisiones de contratación, a partir de criterios de categorización basados en las especificidades del procedimiento, de los bienes o servicios requeridos, o de características propias de los mercados nacionales o internacionales de determinados productos.
7. Establecer normas y procedimientos de registro, inscripción, contratación y suspensión de clientes y proveedores; o proceder directamente a la suspensión del registro o inscripción mediante acto motivado, cuando de los resultados de la evaluación del cliente o proveedor, o la continuidad de su contratación suponga un riesgo al patrimonio de la empresa, o a su operatividad.
8. Establecer normas y procedimientos especiales de contratación por categoría de productos, bienes o servicios.
9. Ordenar la modificación de los estatutos sociales de las empresas públicas del sector petrolero, sus manuales de procedimientos, normativa interna y demás instrumentos de gobierno interno vigentes. Los representantes, directivos, directivos o responsables de las empresas de la industria petrolera nacional, del sector público, estarán en la obligación de gestionar lo conducente a los fines de materializar las modificaciones que deban realizarse de conformidad con lo dispuesto en este artículo, y en atención a las instrucciones impartidas por el ministro del Poder Popular de Petróleo».

Es decir, con este decreto se autoriza al ministro del petróleo a hacer materialmente lo que le venga en ganas con las empresas de la industria petrolera nacional, incluso «suprimir» a Petróleos de Venezuela S.A. lo que no solo es un soberano disparate, sino que sería violatorio de la Constitución (art. 303).

Con ello, se eliminó de hecho el rol que al menos estatutariamente correspondía a Petróleos de Venezuela S.A., como holding de la industria petrolera, perdiendo materialmente toda la relativa autonomía que podía tener como empresa del Estrado en su relación con el órgano de tutela, que ya en buena parte se había perdido con el ejercicio simultáneo por la misma persona del cargo de ministro de Energía y Petróleo y presidente de PDVSA.

En todo caso, lo único que hasta cierta forma protege la poca racionalidad que se pueda requerir en materias tan delicadas, es que en el ejercicio de todas esas atribuciones, las decisiones del ministro en relación a la organización, gestión y funcionamiento de las empresas de la industria petrolera, en ningún caso podrían surtir efectos de inmediato, sino que necesariamente deberían reflejarse en reformas formales de los estatutos de las empresas. Para ello, el artículo 3 del decreto termina indicando que:

«las gestiones relativas a la inscripción y registro de documentos relacionados con dichas modificaciones son obligatorias para los responsables respecto de cada una de las empresas involucradas».

Pero la aparente racionalidad derivada de la exigencia de reformas estatutarias se perdió con lo previsto al final de la misma norma al proclamar que:

«Las reformas normativas o estatutarias que se efectúen de conformidad con lo dispuesto en este artículo podrán modificar lo dispuesto en los respectivos decretos de creación de las empresas del sector público petrolero».

Ello significa que irresponsablemente, un decreto presidencial autoriza a un ministro a modificar mediante resoluciones lo dispuesto en actos administrativos de rango superior como son los decretos de creación de las empresas. El insensato redactor de tal norma, incluso ignoró que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispone imperativamente que en Venezuela:

«Ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía; ni los de carácter particular vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aun cuando fueren dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general» (art. 13).

## 2. La eliminación de la licitación en la contratación pública por parte de las empresas de la industria petrolera y la derogación «oblicua» de la Ley Orgánica que reserva al Estado bienes y servicios conexos a las actividades primarias de hidrocarburos de 2009

El decreto No. 3.368 de 12 de abril de 2018, además, eliminó para las contrataciones por parte de Petróleos de Venezuela, S.A., y sus empresas filiales toda forma de licitación pública, es decir, eliminó toda modalidad de control o selección de contratistas basada en principios de transparencia,<sup>224</sup> estableciendo en cambio solo dos modalidades de contratación: la consulta de precios y la adjudicación directa. Con ello, como lo observó José Ignacio Hernández, sin duda se «aceleran los procedimientos de procura de PDVSA y sus empresas filiales, pero reducen los controles que previenen la corrupción y la gestión ineficiente del gasto público, sin que el decreto prevea medidas concretas para atender esos riesgos».<sup>225</sup>

### A. Contratación mediante consulta de precios

En primer lugar, conforme al artículo 3 del Decreto, se estableció que Petróleos de Venezuela, S.A., y sus empresas filiales deben siempre proceder «a contratar a través de la modalidad de *consulta de precios*, independientemente del monto la compra de bienes, adquisición de servicios o ejecución de obras», específicamente en las siguientes categorías de productos:

«1. La compra de hidrocarburos y sus derivados, diluentes, gas, líquido de gas natural (LGN), petroquímica, insumos para la producción de combustibles y bases lubricantes, para la producción de combustibles y bases lubricantes, materiales para empaque y envasado de productos.

---

<sup>224</sup> Como lo observó el antiguo ministro del Petróleo y presidente de PDVSA, Rafael Ramírez, responsable directo de la debacle de la industria petrolera la cual no ocurrió solo en los últimos años: Maduro emite un decreto ilegal, donde le da al ministro Quevedo potestades de modificar los contratos de las Empresas Mixtas con los socios privados. Contratos aprobados por la Asamblea Nacional, de interés público, que deben ser del conocimiento, de la discusión de los ciudadanos. Pero no, ya no será así, los modificaran las transnacionales de acuerdo a sus intereses. Por otra parte, el Decreto instruye saltarse, así a la torera, ¡todos los procedimientos de control establecidos en la Administración Pública!». Véase en Rafael Ramírez Carreño, «El problema de PDVSA está en Miraflores», en *aporrea.org*, 22 de abril de 2018, en <https://www.aporrea.org/energia/a262147.html>.

<sup>225</sup> Véase José Ignacio Hernández, «¿De qué se tratan las medidas excepcionales que tomó el gobierno sobre PDVSA?», en *Prodavinci*, 17 de abril de 2018, en <https://prodavinci.com/de-que-se-tratan-las-medidas-excepcionales-que-tomo-el-gobierno-sobre-pdvsa/?platform=hootsuite>.

2. La ejecución de obras de infraestructuras complementarias para la prestación de servicios, traslados para la industria petrolera.
3. Adquisición y suministro de servicios de alimentos, transporte, fletamento de buques para crudo, gasolina, gas y asfalteros, sistemas de comunicación, sistemas, equipos y licencias informáticas, sistemas y equipos de protección integral, sistemas y equipos de protección contra incendios».

#### **B. Contratación directa**

En segundo lugar, conforme al artículo 5 del decreto, Petróleos de Venezuela, S.A., y sus empresas filiales deben proceder a la compra, adquisición y ejecución de obras mediante la modalidad de *contratación directa*, en los siguientes casos:

«1. La compra de materiales y productos químicos, repuestos y equipos relacionados a la actividades de la industria petrolera de: perforación, servicios a pozos, instalaciones de bombeo, estaciones de producción, plantas compresoras y sistemas eléctricos, oleoductos, gasoductos y poliductos que permitan la operatividad de la industria, químicos y catalizadores, aceites, lubricantes, bases lubricantes y aditivos, equipos y repuestos de la flota vehicular terrestre (liviana y pesada) marítima y aérea, sistemas de generación eléctrica, turbo generadores, turbo compresores, moto compresores y sistemas de control, macollas de producción, fabricación de equipos y sus accesorios.

2. La ejecución de obras de infraestructura necesarias para la industria petrolera.

3. La adquisición de servicios integrales de perforación, mantenimiento de pozos, limpieza, estimulación, cañoneo, completación, mantenimiento de instalaciones, plantas compresoras, estaciones de producción, macollas de producción, líneas de gas y crudos, oleoductos, gasoductos y poliductos, servicios a mejoradores, sistemas de generación eléctrica, pateo de almacenamientos, terminal de almacenaje y embalaje, adquisición y mantenimiento de servicio a las monoboyas, terminales marinos, muelles, plataformas de producción costa afuera, plataformas de carga y descarga de buques, plantas de procesamiento de gas, plantas de extracción y fraccionamiento del LGN, plantas de inyección de gas, sistemas de transporte manejo y distribución de gas, servicios industriales de vapor agua y electricidad, mantenimiento de las plantas intermedias del sistema de refinación nacional, mantenimiento de las unidades de craqueo catalítica, mantenimiento de las unidades de destilación, mantenimiento de trenes de procesos, mantenimiento de unidades profundas del circuito de conversión. En fin, todos los servicios de mantenimiento, sistemas, equipos, dispositivos y operación infraestructura de la petrolera».

Si las empresas de la industria petrolera pueden, conforme a este artículo, proceder a contratar mediante adjudicación directa todos dichos servicios enumerados en la norma, con ello, en buena parte, ni más ni menos, el decreto 3.368 de 12 de abril de 2018 lo que hizo fue derogar la Ley Orgánica que reserva al Estado bienes y servicios conexos a las actividades primarias de Hidrocarburos,<sup>226</sup> la cual por su «carácter estratégico» reservó al Estado «los bienes y servicios, conexos a la realización de las actividades primarias previstas en la Ley Orgánica de Hidrocar-

---

<sup>226</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.173 del 7 de mayo de 2009.

buros» (Art. 1). Ello implicó que a partir de 2009, los bienes y servicios y sus obras que se reservaron al Estado, o se nacionalizaron conforme a la enumeración del artículo 2 de la Ley Orgánica, fueron precisamente:

«1. Los servicios de inyección de agua, de vapor o de gas, que permitan incrementar la energía de los yacimientos y mejorar el factor de recobro;

2. Los servicios de compresión de gas; y

3. Los servicios vinculados a las actividades en el Lago de Maracaibo, como los servicios de lanchas para el transporte de personal, buzos y mantenimiento; de barcazas con grúa para transporte de materiales, diesel, agua industrial y otros insumos; de remolcadores; de gabarras planas, boyeras, grúas, de ripio, de tendido o reemplazo de tuberías y cables subacuáticos; de mantenimiento de buques en talleres, muelles y diques de cualquier naturaleza».

Al redactor del decreto No. 3.368 de 12 de abril de 2018, por lo visto se le «olvidó» que a partir de su entrada en vigencia de la Ley Orgánica de reserva de 2009, las actividades auxiliares y conexas reservadas pasaron a ser ejecutadas «directamente por la República; por Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) o de la filial que ésta designe al efecto; o, a través de empresas mixtas, bajo el control de Petróleos de Venezuela, S.A., (PDVSA) o sus filiales», (Art. 1), excluyendo la posibilidad de que puedan ser ejecutadas por empresas privadas.

Por ello, no se entiende cómo se puede mediante decreto 3.368 establecer normas para la contratación por adjudicación directa con contratistas privados algunos de dichos servicios auxiliares y conexas, constituyendo ello una derogación tácita de la Ley Orgánica de reserva de 2009, mediante un decreto, lo cual por supuesto es inconstitucional.

### **3. Las obligaciones impuestas a las empresas petroleras contratantes**

El artículo 6 del decreto No.3368 de abril de 2018 dispuso, por otra parte, que los contratantes, es decir, las empresas petroleras del Estado contratantes deben garantizar «el cumplimiento de los principios de racionalidad y eficiencia en las contrataciones a que refiere este decreto, en atención al máximo interés nacional», agregando, además, que deben «disponer de mecanismos para optimizar los procesos de consultas de precios y las compras evitando intermediarios y privilegiando la compra directa a productores».

### **4. Las previsiones de control**

En materia de control de los procedimientos de compras, el decreto se limitó a indicar que el ministro del Poder Popular de Petróleo debe aportar información trimestral al presidente de la República y notificar al Contralor General de la República respecto a la ejecución de sus normas (art. 7).

### **APRECIACIÓN FINAL**

Como puede apreciarse de los comentarios anteriores sobre la «Ley Constitucional contra la guerra económica para la racionalidad y uniformidad en la adquisición de bienes, servicios y obras públicas», la misma, en lugar de contribuir a promover la honestidad, y transparencia en los procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras públicas, y facilitar los mecanismos de control de



tales procesos, más bien parece un instrumento diseñado para terminar de desmoronar la vigencia de la Ley de Contrataciones Públicas de 2014, ya bastante deteriorada por las expandidas excepciones que estableció para la aplicación de las licitaciones o concursos, decretando ahora incluso su carácter supletorio respecto de la «Ley Constitucional».

La misma, en sustitución, y reformando tácitamente dicha Ley de 2014, ahora estableció un sistema absolutamente centralizado para el manejo de las contrataciones públicas en todos los niveles territorial, haciendo desaparecer la autonomía de los Estados y municipios, estableciendo un registro único de contratistas. Con disposiciones llenas de declaraciones principistas en las cuales nadie cree, y con galimatías como el usado para definir la «unidad para el cálculo aritmético del umbral máximo y mínimo», que no se explica para qué sirve; normas de promoción de un régimen del valor agregado nacional en la contratación pública, cuando no hay aparato productivo y materialmente no hay nada nacional que agregar en el país, por la devastación provocada en el sector privado, la Ley terminó por definir su objetivo fundamental, que es promover el desarrollo del sistema de economía comunal, establecido en el marco del Poder Popular creado inconstitucionalmente en 2010, conforme al modelo de economía comunista, identificado como los «actores económicos del nuevo tejido productivo».

La Ley Constitucional de enero de 2018, terminó su articulado estableciendo un régimen de contrataciones pública para las empresas del Estado, para excluirlas de todo régimen de selección de contratistas, lo que dio origen a la regulación mediante decreto, de un régimen especial para la industria petrolera, ampliación de los poderes del Ministerio de Petróleos en relación con la organización, gestión y funcionamiento de las empresas de la industria petrolera, incluyendo PDVSA; y además, un régimen especial de contrataciones de la industria petrolera nacional, eliminando totalmente el sistema licitatorio de la misma, dejando en manos de los funcionarios la contratación por consulta de precios y adjudicación directa, en este último caso, incluso de muchos de los servicios auxiliares y conexos con la actividades primarias, que habían sido nacionalizados en 2009, implicando con ello una inconstitucional derogación de aquella Ley.

La «Ley Constitucional», en su conjunto, por todo lo anterior, lejos de promover la transparencia y buscar resolver los problemas de la industria petrolera que ha sido totalmente colapsada, con sus despojos, lo que parece ser es un instrumento para institucionalizar la Cleptocracia.



## TERCERA PARTE:

# ALGUNAS MUESTRAS DE LA DESTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE UN PAÍS QUE FUE HUNDIDO EN LAS TINIEBLAS

Para 2018, después de unos meses de funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, con la supuesta tarea de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico, ya la situación institucional del país era catastrófica: la corrupción política e institucional del país era generalizada, habiéndose pervertido el Estado de derecho, destruido la democracia, demolida la forma federal del Estado y eliminados todos los controles para el ejercicio del poder, incluyendo para los casos de declaratoria de estados de excepción.

### I. LA CORRUPCIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL: LA PERVERSIÓN DEL ESTADO DE DERECHO POR OBRA DEL JUEZ CONSTITUCIONAL\*

#### 1. Sobre la corrupción de las instituciones y la «dictadura judicial»

De acuerdo con el significado propio de las palabras, el concepto de «corrupción» se refiere a la acción o efecto de corromper, es decir, de depravar o de «echar a perder» algo, lo en el derecho público no solo se aplica al manejo de las finanzas públicas y a la gestión de la cosa pública como generalmente se utiliza el término, sino a las instituciones del Estado.

Es decir, estas también se corrompen, de manera que se puede hablar con propiedad de corrupción institucional o corrupción política, lo que ocurre por ejemplo cuando se depravan las instituciones públicas o los principios constitucionales que se configuran como los sustentos del propio Estado.

---

\* Texto de la Ponencia redactada (2 de febrero de 2017) para el XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. *Trayectoria y porvenir del constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a la Constitución de Querétaro*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad nacional Autónoma de México (Tema 4: Corrupción y otros vicios institucionales), Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México febrero de 2017, publicado en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2017/02/Brewer.-LA-CORRUPCION-INSTITUCIONAL-VLA.-XIII-Congreso-Iberoam.-Dcho.-Const.-M%C3%A9xico-feb-2017.pdf>. El texto lo hemos ajustado y actualizado para esta publicación.

Ello ocurre con el Estado de derecho, el cual puede corromperse cuando desde sus propias estructuras, se demuelen sus pilares o principios fundamentales,<sup>227</sup> por ejemplo, cuando se desnaturaliza el principio de la legitimidad democrática de los representantes del pueblo, distorsionándose los sistemas electorales; cuando se neutraliza o aniquila el principio de la separación de poderes, sometándose el alguno de los poderes del Estado al control del otro; cuando se trastoca el principio de la descentralización política impidiéndose con la centralización del poder, la posibilidad misma de participación política; o cuando se elimina la autonomía del Poder Judicial, y se convierte, por ejemplo, al Juez constitucional, abandonando su rol de preservar la supremacía constitucional, en un instrumento para moldear y mear la Constitución, asegurando la impunidad de sus violaciones. Esa corrupción institucional llega a su extremo, cuando se convierte al Juez Constitucional en el principal agente del autoritarismo, como ha ocurrido en Venezuela en los últimos veinte años, hasta haberse configurado una paradójica «dictadura judicial».

En ese marco, quienes han seguido el proceso venezolano en el marco del derecho constitucional en Iberoamérica, han podido constatar cómo en estas dos últimas décadas, en el país se produjo la corrupción total de las instituciones del Estado de derecho, el cual ha sido totalmente pervertido, como por ejemplo se manifestó con consternación extrema durante 2016, como consecuencia de la labor de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, actuando como Juez Constitucional sometido al control político por parte del Poder Ejecutivo, convertido en el agente más artero al servicio del autoritarismo,<sup>228</sup> lo que originó un bizarro sistema de dictadura judicial.<sup>229</sup>

Con ello no solo se trastocó todo el sistema de justicia constitucional que tantos años costó concebir y desarrollar en el pasado, sino que se lo corrompió, pasando en consecuencia a funcionar como un sistema de «in» justicia inconstitucional,<sup>230</sup> que distorsionó la propia la Jurisdicción Constitucional<sup>231</sup> al haberla convertido en el principal instrumento para destruir y corromper la democracia.<sup>232</sup>

---

<sup>227</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Estado de derecho. Aproximación histórica*, Cuadernos de la Cátedra Mezerhane, Dade College, Miami, Editorial Jurídica Venezolana International, Miami 2016.

<sup>228</sup> Véase sobre ello Allan R. Brewer-Carías, «El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)», en *Revista de Administración Pública*, N° 180, Madrid 2009, pp. 383-418; y en *IUSTEL, Revista General de Derecho Administrativo*, N° 21, Madrid junio 2009.

<sup>229</sup> Véase sobre ello Allan R. Brewer-Carías, *Dictadura judicial y perversión del Estado de derecho*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016.

<sup>230</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Crónica sobre la «In» Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

<sup>231</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Práctica y distorsión de la justicia constitucional en Venezuela (2008-2012)*, Colección Justicia N° 3, Acceso a la Justicia, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Metropolitana, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012; *La patología de la Justicia Constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, tercera edición, Caracas, 2015.

<sup>232</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional (De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela impuso un gobierno sin legitimidad democrática, revocó mandatos populares de diputada y alcaldes, impidió el derecho a ser electo, restringió el derecho a manifestar, y eliminó el derecho a la participación política, todo en contra de la Constitución)*, Colección Estudios Políticos N° 8, Editorial Jurídica Venezolana, segunda edición, (Con prólogo de Francisco Fernández Segado), Caracas, 2015.

Ello fue lo que dio origen al mencionado perverso sistema de *dictadura judicial*, que ha funcionado en el marco de la fachada de un Estado de derecho, que fue progresivamente corrompido al habérselo vaciado totalmente de contenido democrático, lo que incluso llevó a un antiguo miembro de la Asamblea Constituyente de 1999, sin fundamento alguno e ignorando lo que establece la Constitución, a afirmar irresponsablemente y con toda ignorancia que en el régimen de gobierno en Venezuela «todo el poder está en la Sala Constitucional».<sup>233</sup>

Pero ello lo que confirma es que contra las previsiones expresas de la Constitución, y dando un *golpe de Estado*, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en los últimos lustros se arrogó efectivamente todo el poder, estando a la vez siempre controlada por el Poder Ejecutivo. Todo ello se acrecentó después del triunfo de la oposición en las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015, precisamente con la misión de impedir que la representación popular encarnada en la Asamblea Nacional pudiera ejercer sus funciones constitucionales, y terminar de destruir lo que quedaba de democracia.

Y así, en un proceso sucesivo de más de una cien sentencias, todas dictadas a partir de 2016, en Venezuela hemos visto al Tribunal Supremo decidir la suspensión de la proclamación de varios diputados de la Asamblea Nacional electos en diciembre de 2015, cercenándole de esa manera la mayoría calificada en la misma que obtuvo la oposición democrática; y hemos visto a su Sala Constitucional, en particular, decidir: (i) la declaratoria de inconstitucionalidad de materialmente todas las leyes sancionadas por la Asamblea Nacional desde que se instaló en enero de 2016; (ii) el sometimiento de la función de legislar de la Asamblea Nacional a la obtención de un Visto Bueno del Poder Ejecutivo; (iii) la eliminación de las funciones de control político de la Asamblea Nacional sobre el gobierno y la Administración Pública; (iv) la eliminación de la posibilidad de aprobar votos de censura a los ministros; (v) la eliminación de la obligación del presidente de la República de presentar su Memoria anual ante la Asamblea como constitucionalmente corresponde, estableciendo que fuera ante a propia Sala Constitucional; (vi) la eliminación de la función legislativa en materia de presupuesto, convirtiendo la ley de Presupuesto en un decreto ejecutivo para ser presentado ante la Sala Constitucional y no ante la Asamblea Nacional como corresponde constitucionalmente; (vii) la eliminación de la potestad de la Asamblea de emitir opiniones políticas como resultado de sus deliberaciones, anulando los Acuerdos que se han adoptado; (viii) la eliminación de la potestad de la Asamblea de revisar sus propios actos y de poder revocarlos, como fue el caso respecto de la elección viciada de los magistrados al Tribunal Supremo; y finalmente (ix) la eliminación de la potestad de legislar de la Asamblea Nacional en el marco de un inconstitucional y permanente estado de emergencia que se prorroga cada tres meses, sin control parlamentario y con el solo visto bueno del Juez Constitucional.

---

<sup>233</sup> Véase Isaías Rodríguez, «Sala Constitucional tiene poder absoluto sobre la AN», en *Últimas Noticias*, Caracas 4 de agosto de 2016, en <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/politica/isaias-rodriguez-afirma-la-sala-constitucional-poder-absoluto-la-an/>.

## 2. La reacción de la Asamblea Nacional titular de la representación popular frente a la «dictadura judicial», la respuesta del Juez Constitucional y el impacto internacional de la ruptura del orden democrático

La corrupción institucional de la Sala Constitucional y su inconstitucional conducta, particularmente durante 2016, motivó la adopción por parte de la Asamblea Nacional, el 10 de mayo de 2016, de un histórico *Acuerdo*,<sup>234</sup> en el cual se denunció precisamente la ruptura del orden constitucional y democrático en el país, por la corrupción de sus instituciones, particularmente por obra de la acción del Juez Constitucional y del Poder Ejecutivo, los cuales para ello desconocieron la soberanía popular.

Dicho Acuerdo de la Asamblea Nacional fue incluso específicamente analizado por los 22 expresidentes latinoamericanos que integran la *Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA)*, en una Declaración de fecha 13 de mayo de 2016, en la cual destacaron todos los signos de la corrupción del Estado de derecho en el país, exigiéndole al presidente de Venezuela, respetar «sin restricciones el mandato de cambio democrático y constitucional que decidió la mayoría del pueblo de Venezuela el 6 de diciembre de 2015», exhortándolo a no utilizar «a los demás poderes del Estado para impedir u obstaculizar las acciones que adelanta constitucionalmente la Asamblea Nacional para resolver la grave crisis que aqueja al país», denunciando finalmente «el activismo político partidista del Tribunal Supremo de Justicia», y en general, «el desconocimiento por el Ejecutivo Nacional y por el Tribunal Supremo de Justicia, de la autoridad de la Asamblea Nacional, cuerpo representativo del pueblo venezolano, cuya legitimidad deriva de la expresión mayoritaria del electorado y de la soberanía popular».<sup>235</sup>

Esa manifestación de los expresidentes iberoamericanos referida a lo que la Asamblea Nacional había acordado, expresando su opinión política frente a la «dictadura judicial» instaurada en el país, lo que recibió como respuesta del propio Juez Constitucional fue una decisión judicial (sentencia N° 478 de 14 de mayo de 2016,<sup>236</sup>) nada menos que «suspendiendo los efectos jurídicos» de dicho Acuerdo, lo que conceptualmente es un disparate y una violación flagrante de la libertad de expresión del pensamiento de los diputados que garantiza la Constitución (art. 57), que una vez expresado no pueden ser «suspendidos;» y ello decidiendo una disparatada acción de amparo constitucional intentada por el Procurador General de la República, es decir, por la República misma !!, contra los diputados de la Asamblea Nacional.

Sobre todo este panorama de corrupción institucional, el Secretario General de la Organización de Estados Americanos en su comunicación de 30 de mayo de

---

<sup>234</sup> Véase «Acuerdo exhortando al cumplimiento de la Constitución, y sobre la responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional, del Tribunal Supremo de Justicia y del Consejo Nacional Electoral para la preservación de la paz y ante el cambio democrático en Venezuela», 10 de mayo de 2016, disponible en [http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc\\_d75ab-47932d0de48f142a739ce13b8c43a236c9b.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_d75ab-47932d0de48f142a739ce13b8c43a236c9b.pdf).

<sup>235</sup> Véase IDEA, «Declaración sobre la ruptura del orden constitucional y democrático en Venezuela», 13 de mayo de 2016, disponible en <http://www.fundacionfaes.org/es/preview/no-ticias/45578>.

<sup>236</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/188339-478-146-16-2016-16-0524.HTML>.

2016 dirigida al presidente del Consejo Permanente de la Organización solicitando la convocatoria del mismo conforme al procedimiento previsto en el artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana,<sup>237</sup> pues consideró, con razón que en Venezuela se habían producido «alteraciones graves al orden democrático», lo que por supuesto no era nada nuevo,<sup>238</sup> concluyendo que «no existe en Venezuela una clara separación e independencia de los poderes públicos, donde se registra uno de los casos más claros de cooptación del Poder Judicial por el Poder Ejecutivo»,<sup>239</sup> solicitando «una nueva integración del Tribunal Supremo de Justicia [...] dado que la actual integración está completamente viciada tanto en el procedimiento de designación como por la parcialidad política de prácticamente todos sus integrantes».<sup>240</sup>

La situación de la democracia en Venezuela, habiendo sido progresivamente desmantelada y demolida desde 1999, precisamente utilizándose los instrumentos de la democracia,<sup>241</sup> con el objeto final de establecer de un régimen autoritario de gobierno en el marco de un Estado totalitario, pero en desprecio de la Constitución y de a la ley,<sup>242</sup> llevó al mismo Secretario General Almagro a expresar en carta de 22 de agosto de 2016, que lo que se estaba viendo era «el lamentable final de la democracia en Venezuela», y «la terminación del Estado de Derecho», de manera que ya entonces «ningún foro regional o subregional puede desconocer la realidad de que hoy en Venezuela no hay democracia ni Estado de Derecho».<sup>243</sup>

El Secretario General de la OEA, entonces también destacó respecto de la utilización por la oposición democrática de la iniciativa para solicitar la revocatoria del mandato del presidente de la República, que «seguir un procedimiento previsto en la Constitución no es un golpe de Estado», constituyendo más bien «un

---

<sup>237</sup> Véase la comunicación del Secretario General de la OEA de 30 de mayo de 2016 con el *Informe sobre la situación en Venezuela en relación con el cumplimiento de la Carta Democrática Interamericana*, en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](http://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf).

<sup>238</sup> Ello, por supuesto no es nada nuevo, como lo observamos ya en 2002: Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2002. Véase además un resumen de las violaciones a la Carta Democrática hasta 2012 en Allan R. Brewer-Carías y Asdrúbal Aguiar, en Asdrúbal Aguiar, *Historia Inconstitucional de Venezuela. 1999-2012*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 511-534.

<sup>239</sup> Véase la comunicación del Secretario General de la OEA de 30 de mayo de 2016 con el *Informe sobre la situación en Venezuela en relación con el cumplimiento de la Carta Democrática Interamericana*, p. 73. Disponible en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](http://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf).

<sup>240</sup> *Ídem*, p. 127. Disponible en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](http://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf).

<sup>241</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York 2010.

<sup>242</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemo-cratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, segunda edición, (Con prólogo de José Ignacio Hernández), Caracas 2015; *Authoritarian Government v. The Rule Of Law. Lectures and Essays (1999-2014) on the Venezuelan Authoritarian Regime Established in Contempt of the Constitution*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014.

<sup>243</sup> Véase el texto de la carta abierta del Secretario General Luis Almagro a Leopoldo López, de 22 de agosto de 2016, en *Lapatilla.com*, 23 de agosto de 2016, en <http://www.lapatilla.com/site/2016/08/22/almagro-a-leopoldo-lopez-tu-injusta-sentencia-marca-un-hito-el-lamentable-final-de-la-democracia-carta/>.

abuso de poder y un trastorno patente del orden democrático», el obstruir desde el gobierno la celebración del referendo revocatorio,<sup>244</sup> como finalmente fue lo que ocurrió».

No hay que olvidar que un golpe de Estado ocurre, en efecto, no solo cuando unos militares deponen a un gobierno electo sino como bien lo destacó el profesor Diego Valadés, también ocurre cuando se produce «el desconocimiento de la Constitución por parte de un órgano constitucionalmente electo»,<sup>245</sup> como en el caso de Venezuela donde han sido quien ejerce la Presidencia de la República en colusión con el Tribunal Supremo, quienes han sido los golpistas pues desconociendo la Constitución, han sido quienes han alterado el orden constitucional y trastocado el orden democrático del país, y han destruido y corrompido el Estado de derecho, es decir, han corrompido la institucionalidad democrática del país.

### 3. La corrupción de los principios del Estado de derecho

Todo lo anterior, como se dijo, lo que mostró en Venezuela fue una amplia corrupción de las instituciones del Estado de derecho, plasmado en una Constitución como la de 1999, en la cual se lo estructuró como una organización política de una sociedad regida por la Constitución considerada en su propio texto, como como ley suprema; que había sido adoptada por el pueblo como pacto político en ejercicio de su soberanía a través de sus representantes electos que conformaron la Asamblea Constituyente de ese año. Esa Constitución estableció el principio de que los gobernantes tienen que gobernar sometidos a los límites y controles constitucionales derivados del sistema de separación entre diversos poderes públicos autónomos e independientes; en un marco de garantía de los derechos del hombre, en el cual los ciudadanos debían tener siempre la posibilidad de controlar judicialmente el ejercicio del poder, mediante un Juez Constitucional autónomo e independiente.<sup>246</sup>

En ese marco, la Justicia Constitucional, es decir, la existencia de un sistema de control judicial de la constitucionalidad de los actos de los órganos del Estado se concibió en la Constitución como la garantía última del Estado de derecho, a cargo del Poder Judicial, considerado por lo demás, como el «menos peligroso»<sup>247</sup> de los Poderes del Estado. Ese Juez Constitucional se lo concibió como el «intérprete supremo de la Constitución», como lo indica el artículo 1 de la Ley Orgánica que creó el Tribunal Constitucional en España<sup>248</sup> o como el «guardián de la Constitu-

---

<sup>244</sup> Véase el texto de la exposición del Secretario General Luis Almagro ante el Consejo Permanente de la OEA, 23 de junio de 2016, en: [http://www.el-nacional.com/politica/PresentaciondelSecretarioGeneraldeOEAante\\_NACFIL20160623\\_0001.pdf](http://www.el-nacional.com/politica/PresentaciondelSecretarioGeneraldeOEAante_NACFIL20160623_0001.pdf).

<sup>245</sup> Véase Diego Valadés, *Constitución y democracia*, UNAM, México 2000, p. 35; y «La Constitución y el Poder» en Diego Valadés y Miguel Carbonell (Coordinadores), *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, Cámara de Diputados, UNAM, México 2000, p. 145.

<sup>246</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Estado de derecho. Aproximación histórica*, Cuadernos de la Cátedra Mezerhane sobre democracia, Estado de derecho y derechos humanos, Miami Dade College, Programa Goberna Las Américas, Editorial Jurídica Venezolana International, Miami-Caracas, 2016.

<sup>247</sup> Véase A. Bickel, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, Indianapolis, 1962.

<sup>248</sup> Art. 1. Ley Orgánica del Tribunal constitucional. Oct. 1979, *Boletín Oficial del Estado*, N° 239.



ción».<sup>249</sup> Por ello, Eduardo García de Enterría, al hablar del Tribunal Constitucional español, lo calificó con razón como el «comisario del poder constituyente, encargado de defender la Constitución y de velar por que todos los órganos constitucionales conserven su estricta calidad de poderes constituidos;»<sup>250</sup> y el antiguo presidente de ese mismo Tribunal español, Manuel García Pelayo vio en él «un órgano constitucional instituido y directamente estructurado por la Constitución» y que:

«Como regulador de la constitucionalidad de la acción estatal, está destinado a dar plena existencia al Estado de derecho y a asegurar la vigencia de la distribución de poderes establecida por la Constitución, ambos componentes inexcusables, en nuestro tiempo, del verdadero «Estado constitucional».<sup>251</sup>

Es inconcebible por tanto, en ese esquema, que un Juez Constitucional pueda llegar a corromperse de tal manera que pueda pasar a ser el instrumento para lo contrario de aquello para lo cual fue concebido, y que llegue a configurarse, arrogándose todo el poder del Estado, como el instrumento para garantizar la violación impune de la Constitución por los otros órganos del Estado, para asegurar la destrucción del Estado de derecho o el desmantelamiento de la democracia, o incluso para convertirse en el instrumento para implementar y sostener un régimen autoritario, como ocurrió en Venezuela.

Unos meses después, la situación se tornó tan grave en materia de alteración del orden constitucional y de trastocamiento del orden democrático en el país, desarrollado siempre sobre la base de mentiras como política del régimen,<sup>252</sup> que para agosto de 2016 ya se habían captado signos definitivos de desmantelamiento total de la democracia y el Estado de derecho; particularmente como consecuencia de la sentencia No. 108 de 1 de agosto de 2016 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo, mediante la cual se dejó preparado el camino para la adopción de un acto más y definitivo de la «dictadura judicial»,<sup>253</sup> consistente en la posible «disolución» de hecho de la Asamblea Nacional, al declarar no solo que la nueva juramentación

---

<sup>249</sup> Véase G. Leibholz, *Problemas fundamentales de la Democracia*, Madrid, 1971 p. 15.

<sup>250</sup> Véase E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*, Madrid, 1985, p. 198.

<sup>251</sup> Véase M. García Pelayo, «El Status del Tribunal constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 1, Madrid, 1981, p. 15.

<sup>252</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente. Venezuela 1999-2015*, Editorial Jurídica Venezolana, (Con prólogo de Manuel Rachadell), Caracas 2015. Así, por ejemplo, después de más de seis meses de sistemático ataque desarrollado entre enero y agosto de 2016 por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial contra la Asamblea Nacional, al punto de ahogarla y eliminarle sus competencias, el vicepresidente Ejecutivo, Aristóbulo Istúriz, llegó a afirmar sin ningún rubor y con mucho cinismo que: «En Venezuela no hay una confrontación de poderes, sino un Poder [refiriéndose a la Asamblea Nacional] que está alzado frente al resto. Nosotros hacemos un llamado patriótico a funcionar dentro de la Constitución, con la colaboración de poderes que se armonicen y respeten unos a otros, respetemos la autonomía de cada uno y podamos, juntos, en un juego democrático, trabajar en función de los intereses de la patria y unir esfuerzos todos». Véase en (@VTVcanal8 /) «Istúriz: En Venezuela hay un Poder que está alzado», Caracas, agosto 11 / Mariela Vázquez.

<sup>253</sup> Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/162025-138-17314-2014-14-0205.HTML>. Véase sobre este proceso lo expuesto por Ernesto Estévez León, «El enfrentamiento de poderes», en *La Caja de Pandora*, 5 de agosto de 2016, en <https://cajadepandora49.wordpress.com/2016/08/05/el-enfrentamiento-de-poderes/>.<sup>254</sup>

de los diputados electos por el Estado Amazonas efectuada ante la Asamblea el 28 de julio de 2016, carecía «de validez, existencia y no produce efecto jurídico alguno» por haber sido la proclamación de los mismos «suspendida» judicialmente desde el 30 de diciembre de 2015; sino que a partir del día 1º de agosto de 2016, también decidió la Sala que carecían «de validez, existencia y no producen efecto jurídico alguno» todos «aquellos actos o actuaciones *que en el futuro* dictare la Asamblea Nacional» con la participación de los diputados juramentados». Se trató, así, de una nulidad declarada sobre actos inexistentes y desconocidos, por ser futuros e inciertos, lo que fue un soberano, arbitrario y peligroso disparate.

En todo caso, si los diputados fueron juramentados, fue para que participaran en las labores legislativas, lo que significó bajo el criterio de la Sala Electoral, que todo lo que decidiera la Asamblea Nacional a partir del 1º de agosto de 2016 carecería de validez, existencia y no produciría efecto jurídico alguno. Y como la decisión se adoptó en el marco de un amparo cautelar –aun cuando sin identificarse el supuesto derecho fundamental lesionado ni citar a los supuestos agraviantes–, entonces, con la misma también se abrió la puerta para que la Sala Constitucional, pudiera en el futuro avocarse al conocimiento del asunto por simple «notoriedad judicial», o pudiera proceder a aplicar la inconstitucional doctrina que sentó en 2014 en el caso de los Alcaldes de los Municipios San Diego del Estado Carabobo y San Cristóbal del Estado Táchira,<sup>254</sup> y proceder a decretar la «cesación» de las funciones de los diputados que incurrieran en desacato, y con ello proceder a «disolver» de hecho la Asamblea, como se fue anunciando en forma disparatada.<sup>255</sup> Ello lo anunció formalmente mediante la sentencia No 7 de 26 de enero de 2017, en la cual, a pesar de que declaró inadmisibles una acción e amparo que se había intentado, de oficio, en un supuesto *Obiter Dictum* la Sala procedió de nuevo a declarar nulas de nulidad absoluta e inconstitucionales todas las actuaciones de la Asamblea Nacional, dando inicio al procedimiento para proceder a enjuiciar a los diputados de la Asamblea por desacato, revocarle su mandato popular y encarcelarlos.<sup>256</sup>

Las decisiones de la Sala Constitucional también abrieron la puerta para que otros órganos depredadores del poder público pudieran también contribuir a cerrar la Asamblea Nacional, como el que fue anunciado del Poder Ejecutivo, de proceder a ahogarla presupuestariamente para, de hecho, tratar de impedir que funcione.<sup>257</sup>

---

Véase sobre esas sentencias los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional (De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela impuso un gobierno sin legitimidad democrática, revocó mandatos populares de diputada y alcaldes, impidió el derecho a ser electo, restringió el derecho a manifestar, y eliminó el derecho a la participación política, todo en contra de la Constitución)*, Colección Estudios Políticos No. 8, Editorial Jurídica venezolana, segunda edición, Caracas 2015, pp. 115 ss.

<sup>255</sup> La única posibilidad constitucional que existe en la Constitución para que el presidente de la República pueda disolver la Asamblea Nacional es cuando en un mismo período constitucional se remueva al vicepresidente Ejecutivo tres veces como consecuencia de la aprobación por la Asamblea de tres mociones de censura (art. 240). Por tanto, para que ese supuesto se pueda llegar a producir, es porque la voluntad de la Asamblea de que la disuelvan.

<sup>256</sup> Véase en [historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/enero/195578-07-26117-2017-17-0010.HTML](http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/enero/195578-07-26117-2017-17-0010.HTML).

<sup>257</sup> Véase Yelesza Zavala, «Maduro: Si la AN está fuera de ley yo no puedo depositarle recursos», en *NoticieroDigital.com*, 2 de agosto de 2016, en <http://www.noticiero.digital.com/forum/viewtopic.php?t=38621>.

En fin, de lo que se trata en la «dictadura judicial» que padece Venezuela, producto de la corrupción de sus instituciones, es de desplazar a los representantes de la voluntad popular del marco institucional del Estado, como la culminación del proceso de demolición de la democracia.

## II. LA DESTRUCCIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A MANOS DEL JUEZ CONSTITUCIONAL\*

Al hablar del Tribunal Constitucional español, Eduardo García de Enterría lo calificó en su muy conocido libro sobre *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, con razón, como el «comisario del poder constituyente, encargado de defender la Constitución y de velar por que todos los órganos constitucionales conserven su estricta calidad de poderes constituidos».<sup>258</sup>

Por ello, es ciertamente inconcebible, o si se quiere, sería una contradicción intrínseca que un Juez Constitucional pudiera tener como misión la de demoler el Estado de derecho y con ello, destruir las bases del sistema democrático. Sin embargo, después de más de cuarenta años de consolidación de una Justicia Constitucional autónoma e independiente en Venezuela impartida por la antigua Corte Suprema de Justicia,<sup>259</sup> eso fue lo que precisamente ocurrió en el país durante los últimos 20 años, donde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, lejos de haber garantizado el Estado social y democrático de derecho y de justicia que quedó plasmado en el texto de la Constitución de 1999, ha sido el más importante instrumento utilizado por el régimen autoritario, ya dictatorial, para demoler sus bases y principios;<sup>260</sup> y ello, además en nombre de un supuesto «nuevo constitucionalismo» latinoamericano.

El inicio de este proceso destructivo que causó la debacle del constitucionalismo democrático y del Estado de derecho en Venezuela, se produjo a partir de la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente en 1999, convocada y electa violan-

---

\* Texto de la Ponencia con el título: «La Justicia Constitucional, la demolición del Estado democrático en Venezuela en nombre de un «nuevo constitucionalismo», y una Tesis «secreta» de doctorado en la Universidad de Zaragoza», presentada ante las *Jornadas sobre el papel de la Justicia Constitucional en los procesos de asentamiento del Estado democrático en Iberoamérica*, organizadas por la Cátedra de Estudios Jurídicos Iberoamericanos, Instituto de Derecho Público Comparado, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, Madrid 8-9 de octubre de 2018.

<sup>258</sup> Véase E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*, Madrid, 1985, p. 198.

<sup>259</sup> Véanse todos nuestros trabajos sobre el tema en: Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones del Estado democrático de derecho. Constitución de 1961*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo IV, Caracas 2015, 1180 pp.; *Derechos y garantías constitucionales en la Constitución de 1961 (La Justicia Constitucional)*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo V Caracas 2015, 1022 pp.

<sup>260</sup> Sobre el tema nos hemos ocupado desde hace unos años. Véase por ejemplo: Allan R. Brewer-Carías, «El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)», en *Revista de Administración Pública*, N° 180, Madrid 2009, pp. 383-418; «La ilegítima mutación de la Constitución por el juez constitucional y la demolición del Estado de derecho en Venezuela», en *Revista de Derecho Político*, N° 75-76, Homenaje a Manuel García Pelayo, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid 2009, pp. 289-325.

do la Constitución de 1961. Ese proceso constituyente fue, precisamente, el que sirvió de conejillo de indias y de detonante para que se comenzara a tratar de definir en América Latina un llamado «nuevo constitucionalismo» «insurgente» o «nuevo paradigma constitucional», que luego se expandió hacia Ecuador y Bolivia, y sobre el cual, salvo por algunos de sus ideólogos españoles como Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau,<sup>261</sup> en Venezuela, en realidad, muy pocos trataron de fundamentar sobre algunas bases «teóricas» lo que en la práctica fue una monumental destrucción guiada posteriormente por el Juez Constitucional.<sup>262</sup> Entre la

---

<sup>261</sup> Véase un resumen de sus planteamientos en Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, «Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional», en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, IUS*, N° 25, Verano 2010, Puebla, pp. 8-29, y la bibliografía allí citada; Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, «Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano», en la publicación de la Corte Constitucional de Ecuador para el Período de Transición, *El Nuevo Constitucionalismo en América Latina*, Memorias del encuentro internacional El nuevo constitucionalismo: desafíos y retos para el siglo XXI, Quito 2010, pp. 9-44; y Francisco Palacios Romeo, *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica. Una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra 2012, pp. 255 pp. Roberto Viciano Pastor estuvo en Venezuela en 1998 y fue asesor «secreto» de la Asamblea Constituyente en 1999, a requerimiento de la cual, según informó, dirigió a la misma un «Dictamen sobre el Anteproyecto de Constitución» del cual que muchos Constituyentes nunca supimos. Véase lo que indicó en Roberto Viciano Pastor, «Presentación», en Asdrúbal Aguiar, *Revisión Crítica de la Constitución Bolivariana*, Libros El Nacional, Caracas 2000, p. 5.

<sup>262</sup> Todos mis estudios sobre las sentencias dictadas por la Sala Constitucional en Venezuela, además de los publicados en la *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas; pueden consultarse en los siguientes libros: Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002, 405 pp.; *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2004, 172 pp.; *Crónica sobre la «In» Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Caracas 2007; *Práctica y distorsión de la Justicia Constitucional en Venezuela (2008-2012)*, Colección Justicia N° 3, Acceso a la Justicia, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Metropolitana, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, 520 pp.; *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional (De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela impuso un gobierno sin legitimidad democrática, revocó mandatos populares de diputada y alcaldes, impidió el derecho a ser electo, restringió el derecho a manifestar, y eliminó el derecho a la participación política, todo en contra de la Constitución)*, Colección Estudios Políticos N° 8, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2014, 354 pp.; segunda edición, (Con prólogo de Francisco Fernández Segado), 2015, 426 pp.; *La patología de la Justicia Constitucional*, Tercera edición ampliada, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, 666 pp.; *Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, 532 pp.; segunda edición, (Con prólogo de José Ignacio Hernández), Caracas 2015, 542 pp.; *La ruina de la democracia. Algunas consecuencias. Venezuela 2015*, (Prólogo de Asdrúbal Aguiar), Colección Estudios Políticos, N° 12, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, 694 pp.; 172. *La dictadura judicial y la perversión del Estado de derecho. El juez constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela* (Prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial IUSTEL, Madrid 2017, 608 pp.; *La consolidación de la tiranía judicial. El Juez Constitucional controlado por el Poder Ejecutivo, asumiendo el poder absoluto*, Colección Estudios Políticos, N° 15, Editorial Jurídica Venezolana International. Caracas / New York, 2017, 238 pp.

escasa bibliografía venezolana puede mencionarse, sin embargo, una Tesis «secreta» de doctorado presentada en la Universidad de Zaragoza precisamente por una magistrada del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela,<sup>263</sup> bajo la dirección de Francisco Palacios Romeo,<sup>264</sup> quien fue otro de los profesores españoles que propugnaron en Venezuela el desarrollo de dicho llamado «nuevo constitucionalismo».<sup>265</sup>

La consulta de dicha Tesis «secreta» así como la lectura de los trabajos de los profesores españoles que promovieron el nuevo constitucionalismo me permitió encontrar muchas respuestas explicativas sobre las sentencias dictadas por el Juez Constitucional bajo las orientaciones de los principios del «nuevo paradigma constitucional», así como infinidad de contradicciones entre algunos aspectos ex-

---

<sup>263</sup> Se trata de la Tesis de doctorado presentada en la Universidad de Zaragoza por la magistrada del Tribunal Supremo de Justicia, Sra. Gladys Gutiérrez Alvarado en 2011, sobre el tema «*El nuevo paradigma constitucional latinoamericano. Dogmática social extensa y nueva geometría del poder. Especial mención a la Constitución de Venezuela (1999)*». La Tesis, sin embargo, tal como aparece en la información oficial de las tesis doctorales de España (TESEO), «no autoriza consulta», por lo que para poder tener acceso a la misma tuve que agotar el procedimiento administrativo de transparencia para acceder a los documentos públicos, habiendo sido finalmente formalmente autorizado para la consulta por la Universidad de Zaragoza, en junio de 2018. Véase al respecto Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional, la demolición del Estado democrático en Venezuela en nombre de un «nuevo constitucionalismo»*, y una Tesis «secreta» de doctorado en la Universidad de Zaragoza. Ponencia preparada para el Seminario sobre: «El papel de la Justicia Constitucional en los procesos de asentamiento del Estado democrático en Iberoamérica», Universidad Carlos III de Madrid, octubre 2018, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, octubre 2018.

<sup>264</sup> Véase Francisco Palacios Romeo, *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica. Una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra 2012, 255 pp.; y sus estudios: «La lucha por la Constitución: una dialéctica entre Agora y Fórum (con epítome sobre nuevo constitucionalismo latinoamericano)», en *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín* (García Herrera, M., Asensi Sabater, J. y Balaguer Callejón, F., coordinadores.) 2ª edición, Tirant Lo Blanch, Valencia 2016, pp. 1315- 1366; «La reivindicación de la polis: crisis de la representación y nuevas estructuras constitucionales de deliberación y participación en Latinoamérica», en *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano* (C. Storini y J. Alenza, directores), Thomson Reuters Aranzadi, Navarra 2012, pp. 147-241; «Quiebra del Estado social-aleatorio, constitucionalización material del Estado social y apertura de un nuevo sistema comunitario», en *Estudios sobre la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. X Aniversario* (F. Palacios y D. Velázquez, coordinadores), Procuraduría General de la República, Caracas 2009, pp. 87-138; y «La ruptura Constitucional del Estado precario: los derechos sociales en el nuevo constitucionalismo iberoamericano. La especificidad del modelo venezolano», en *Agora. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14 (monográfico), Fundación C.E.P.S., 2006, pp. 85-124.

<sup>265</sup> Para ello el profesor Palacios fue contratado por el gobierno de Venezuela, habiendo asesorado entre 2001 y 2008, tanto a la Presidencia de la República como a la Procuraduría General de la República cuando era Procuradora precisamente la tesista, quien por tanto había sido la contratante directa de su Director de la Tesis. Véase sobre ello la información en la «hoja de vida» del profesor Palacios R. publicada en: <https://redestudioscomparadosdfshh.files.wordpress.com/2017/02/cv-francisco-palacios-romeo.pdf>. Véase igualmente la información en el reportaje de Maye Primera, «Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela», en *El País*, Madrid 17 de junio de 2014, en [https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722\\_556213.html?rel=mas](https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html?rel=mas).

puestos en los trabajos teóricos y las ejecutorias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Venezuela para desmontar el Estado democrático de derecho.

Nuestra intención en este trabajo es destacar algunas de las sentencias dictadas por el Juez Constitucional en Venezuela específicamente destinadas *a la destrucción del principio democrático representativo*; para lo cual, antes haremos algunas precisiones tanto sobre al régimen teórico de la Justicia Constitucional establecido en la Constitución de 1999, como sobre algunos principios del «nuevo constitucionalismo», para convertirla en el instrumento de destrucción del Estado democrático.

### 1. La Constitución venezolana de 1999 y la justicia constitucional

La Constitución Venezolana de 1999 fue sancionada por una Asamblea Nacional Constituyente la cual aun cuando mal convocada y mal estructurada, después de una consulta popular y de haber sido electos sus miembros, sancionó el Texto constitucional, habiendo sido sometido a la aprobación del pueblo como poder constituyente originario, lo cual ocurrió mediante referendo del 15 de diciembre de 1999.<sup>266</sup>

La Constitución formuló la promesa de conformar un Estado Democrático y Social de derecho y de Justicia, con forma Federal y descentralizada, sobre la base de tres pilares político-constitucionales fundamentales, sobre los cuales puede decirse, retrospectivamente, que ninguno de ellos llegó a estructurarse realmente,<sup>267</sup> pues todos fueron traicionados: *primero*, un sistema de control del Poder Público mediante su separación horizontal y su distribución vertical;<sup>268</sup> *segundo*, un sistema político de gobierno democrático, de democracia representativa y participativa, que debía asegurar la legitimidad democrática de la elección directa e indirecta de los titulares de los órganos del Poder Público;<sup>269</sup> y *tercero*, un sistema económico de economía mixta conforme a principios de justicia social, basado en el principio de la libertad como opuesto al de economía dirigida,<sup>270</sup> con la participación de la iniciativa privada y del propio Estado como promotor del desarrollo económico y regulador de la actividad económica.

---

<sup>266</sup> Véase sobre la Constitución de 1999, Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004, 2 vols.

<sup>267</sup> Véase sobre esto Allan R. Brewer-Carías, *Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, (Con prólogo de José Ignacio Hernández), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, 542 pp.

<sup>268</sup> Véase sobre esto Allan R. Brewer-Carías, «Los problemas del control del poder y el autoritarismo en Venezuela», en Peter Häberle y Diego García Belaúnde (Coordinadores), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, México 2011, pp. 159-188.

<sup>269</sup> Véase sobre esto Allan R. Brewer-Carías, «La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta «democracia participativa» sin representación», en *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho*, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 457-482. Véase además, el texto de la Ponencia: «La democracia representativa y la falacia de la llamada «democracia participativa», *Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Universidad de Nuevo León, Monterrey, 27 de noviembre 2010.

<sup>270</sup> Véase sobre la Constitución Económica, lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo II, Editorial Jurídica vene-

Yo mismo contribuí a la redacción de aquella Constitución como miembro independiente que fui de la Asamblea, —formando junto con otros tres miembros la exigua minoría opositora de cuatro constituyentes en una Asamblea de 161 miembros, totalmente dominada por los seguidores del entonces presidente Hugo Chávez—; y puedo afirmar que transcurridas ya casi dos décadas desde que se sancionó, las promesas básicas insertas en su texto no se han cumplido, ninguno de los derechos básicos respecto de la Constitución se han respetado, pudiendo considerársela hoy en día como la muestra más vívida en el constitucionalismo contemporáneo, de una Constitución que ha sido violada y vulnerada desde antes incluso de que fuera publicada.<sup>271</sup> Y lo más grave es que todos los temores que advertí sobre la misma antes de su aprobación popular, lamentablemente se cumplieron, sucediendo lo que incluso Roberto Viciano Pastor, sin quererlo, en 2000 vaticinó que podría ocurrir, que «la Constitución de 1999 será papel mojado y, como tal, inútil desde su primera frase».<sup>272</sup> Y así ha sido, lamentablemente.

En diciembre de 1999, en efecto, en la campaña del referendo aprobatorio de la Constitución, fundamenté mi propuesta por el voto «No», considerando que el proyecto de Constitución debía ser rechazado «por estar concebido para el *autoritarismo, el paternalismo estatal, el populismo y el estatismo insolvente*», expresando en un documento intitulado «Razones por el Voto No», de 30 de noviembre de 1999.<sup>273</sup> A mis advertencias sobre el sesgo autoritario de la Constitución, que incluso había formulado desde 1998 cuando se pretendía convocar la Asamblea Constituyente violentando la Constitución de 1961,<sup>274</sup> es muy posible que haya sido a lo que se refirió el mismo Roberto Viciano Pastor en 2000, como «asesor» secreto que fue de la Asamblea Constituyente, en la Presentación que le hizo a un libro de Asdrúbal Aguiar, al advertir sobre «la voz de alarma acerca de un supuesto peligro que se cernía por el probable resultado autoritario de los trabajos de la Asamblea Consti-

---

zolana, Caracas 2004 pp. 53 ss.; y en «Reflexiones sobre la Constitución Económica» en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, pp. 3.839 a 3.853. Véase, además, Henrique Meier, «La Constitución económica», en *Revista de Derecho Corporativo*, Vol. 1, N° 1. Caracas, 2001, pp. 9-74; Dagmar Albornoz, «Constitución económica, régimen tributario y tutela judicial efectiva», en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 5 (julio-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas, 2001, pp. 7-20; Ana C. Núñez Machado, «Los principios económicos de la Constitución de 1999», en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 6 (enero-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 129-140; Claudia Briceño Aranguren y Ana C. Núñez Machado, «Aspectos económicos de la nueva Constitución», en *Comentarios a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Vadell Hermanos, Editores, Caracas, 2000, pp. 177 y ss.

<sup>271</sup> Véase lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, «La traición a la Constitución: el desmontaje del Estado de derecho por el Juez Constitucional en Venezuela», en *Revista de Derecho Público*, N° 145-146, (enero-junio 2016), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 23-48.

<sup>272</sup> Véase Roberto Viciano Pastor, «Presentación», en Asdrúbal Aguiar, *Revisión Crítica de la Constitución Bolivariana*, Libros El Nacional, Caracas 2000, p. 6.

<sup>273</sup> Véase «Razones por el Voto NO» en el referéndum sobre la Constitución (texto de fecha 30-11-99), publicado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)* Tomo III (18 octubre - 30 noviembre 1999), Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 340-341.

<sup>274</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, Serie Estudios N° 53, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1999, 328 pp.

tuyente», expresados según expresó, en «libelos que - dicho sea al margen - nadie ahora recuerda o quiere recordar».<sup>275</sup>

Lamentablemente, ante la tragedia que veinte años después resultó de aquél proceso constituyente de 1999, todos tendremos que recordar aquellos «libelos», y con más culpa, quienes no quisieron atenderlos ni entenderlos.

Y lo cierto fue que ni siquiera fue necesario esperar que la Constitución, una vez aprobada por el pueblo popularmente el 15 de diciembre de 1999, fuera publicada (lo que ocurrió el 30 de diciembre de 1999), para que a los pocos días, precisamente el 20 de diciembre de 1999 comenzara a ser violada, al haber decretado la Asamblea Constituyente, la cual ya había concluido sus funciones, un supuesto «Régimen Transitorio» no aprobado por el pueblo el cual se aplicó por varios lustros, configurándose como un golpe de Estado contra la Constitución.<sup>276</sup>

Ese fue el origen de un régimen constitucional que en definitiva fue establecido para no ser cumplido, configurándose como una gran mentira desde su inicio,<sup>277</sup> en particular por lo que se refiere al establecimiento de un régimen político democrático representativo y participativo, que no ocurrió; al establecimiento de un Estado democrático de derecho y de justicia, fundamentado en el principio de la separación de poderes, lo cual no sucedió; a la consolidación de un Estado federal descentralizado, que al contrario fue una forma estatal que se abandonó; y al establecimiento de un Estado social, que no pasó de ser una vana ilusión propagandista, habiendo solo adquirido la deformada faz de un Estado populista para en definitiva empobrecer y hacer dependiente de una burocracia gigante e ineficiente a las personas de menos recursos, que hoy ya son casi todos los habitantes del país, que sufren las mismas carestías.<sup>278</sup>

La Constitución, sin embargo, en su texto, en contraste con lo que ocurrió, incorporó todos los principios imaginables del constitucionalismo democrático moderno, y entre todos, el de la supremacía constitucional formalmente expresado en su artículo 7 («La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución»), lo que implica que la Constitución debe prevalecer sobre la voluntad de todos los órganos constituidos del Estado, incluyendo el Juez Constitucional, por lo que su modificación solo puede llevarse a cabo conforme se dispone en su propio texto, como expresión-imposición de la voluntad popular producto de ese poder constituyente originario.

---

<sup>275</sup> Véase Roberto Viciano Pastor, «Presentación», en Asdrúbal Aguiar, *Revisión Crítica de la Constitución Bolivariana*, Libros El Nacional, Caracas 2000, p. 4.

<sup>276</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002. A ello se sumaron diversas «modificaciones» o «reformas» al texto introducidas con ocasión de «correcciones de estilo» para su publicación lo que ocurrió el 30 de diciembre de 1999. Véase Allan R. Brewer-Carías, «Comentarios sobre la ilegítima «Exposición de Motivos» de la Constitución de 1999 relativa al sistema de justicia constitucional», en la *Revista de Derecho Constitucional*, N° 2, Enero-Junio 2000, Caracas 2000, pp. 47-59.

<sup>277</sup> Véase sobre esto Allan R. Brewer-Carías, *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente. Venezuela 1999-2015* (Prólogo de Manuel Rachadell), Colección Estudios Políticos, N° 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, 478 pp.

<sup>278</sup> Ello ya lo habíamos advertido antes en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001.



La contrapartida de la obligación de los órganos constituidos de respetar la Constitución, de manera que el poder constituyente originario prevalezca sobre la voluntad de los órganos estatales constituidos, es el derecho constitucional que todos los ciudadanos tienen en un Estado Constitucional, a que se respete la voluntad popular expresada en la Constitución, es decir, *el derecho fundamental a la supremacía constitucional*.<sup>279</sup> Nada se ganaría con señalar que la Constitución, como manifestación de la voluntad del pueblo, debe prevalecer sobre la de los órganos del Estado, si no existiere el derecho de los integrantes del pueblo de exigir el respeto de esa Constitución, y además, la obligación de los órganos jurisdiccionales de velar por dicha supremacía.<sup>280</sup>

La supremacía de la Constitución, por otra parte, formalmente está asegurada en el propio texto constitucional al establecerse su carácter rígido, previéndose la necesaria e indispensable intervención popular para efectuar cualquier modificación o reforma a la Constitución;<sup>281</sup> y además, de todo un completísimo sistema de Justicia Constitucional para garantizar dicha supremacía, de carácter mixto o integral, que combina el llamado método difuso con el método concentrado de control de constitucionalidad.<sup>282</sup>

---

<sup>279</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «El amparo a los derechos y libertades constitucionales (una aproximación comparativa)» en Manuel José Cepeda (editor), *La Carta de Derechos. Su interpretación y sus implicaciones*, Editorial Temis, Bogotá 1993, pp. 21-81.

<sup>280</sup> Véase por ejemplo, Jesús María Alvarado Andrade, «Prólogo» al libro de Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Procesal Constitucional*, tercera edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, pp. 13-58.

<sup>281</sup> En el texto se distinguen tres procedimientos diferentes para la reforma de la Constitución: la Reforma constitucional, la Enmienda constitucional y la Asamblea Nacional Constituyente. (artículo 340-47), correspondiendo al pueblo como «poder constituyente derivado» aprobar por referendo tanto la Enmienda como la Reforma Constitucional, o la convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente. Véase Allan R. Brewer-Carías, «La intervención del pueblo en la revisión constitucional en América latina», en *El derecho público a los 100 números de la Revista de Derecho Público 1980-2005*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 41-52.

<sup>282</sup> En cuanto a nuestros trabajos sobre el tema, véase Allan R. Brewer-Carías, véase Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989; *El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Universidad Externado de Colombia (Temas de Derecho Público N° 39) y Pontificia Universidad Javeriana (*Quaestiones Juridicae* N° 5), Bogotá 1995; publicado también en *Revista Tachirensis de Derecho*, Universidad Católica del Táchira, N° 5 6, San Cristóbal, enero diciembre 1994, pp. 111-164; en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Fundación Konrad Adenauer, Medellín-Colombia 1996, pp. 163-246; y en G. J. Bidart Campos y J. F. Palomino Manchego (Coordinadores), *Jurisdicción Militar y Constitución en Iberoamérica, Libro Homenaje a Domingo García Belaúnde*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana), Lima 1997, pp. 483-560; *El Sistema de Justicia Constitucional en la Constitución de 1999: Comentarios sobre su desarrollo jurisprudencial y su explicación a veces errada*, en la *Exposición de Motivos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000; *Justicia Constitucional, Tomo VII, Instituciones Políticas y Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996; «La Justicia Constitucional en la Nueva Constitución» en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 1, Septiembre-Diciembre 1999, Editorial Sherwood, Caracas, 1999, pp. 35-44; Allan R. Brewer-Carías, «La justicia constitucional en la Constitución de 1999», en *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., Editorial Porrúa, México 2001, pp. 931-961; publicado también en *Reflexiones sobre el Constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana,

En esa forma, la garantía de la supremacía constitucional se consagró formalmente, en primer lugar, mediante la asignación a todos los jueces de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a lo previsto en la Constitución y en la ley, de la obligación «de asegurar la integridad de la Constitución» (art. 334); en segundo lugar, además, mediante la asignación al Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, es decir, a la Jurisdicción Constitucional (arts. 266,1 y 336), de la tarea de garantizar como «máximo y último intérprete de la Constitución», la «supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales», así como de velar «por su uniforme interpretación y aplicación» (art. 335); asignándole en concreto el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales de rango legal, con poderes para anularlos con efectos *erga omnes*, al decidir, entre otras, la acción popular de inconstitucionalidad (art. 336); y además, en habersele otorgado a todos los jueces de la República el carácter de jueces constitucionales en materia de amparo a los derechos y garantías constitucionales (art. 27).

Conforme a estas previsiones,<sup>283</sup> que son difíciles de encontrar juntas en otros sistemas constitucionales, en cuanto a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela como Jurisdicción Constitucional, la misma es, sin duda, el instrumento más poderoso diseñado para garantizar la supremacía de la Constitución y el Estado de Derecho, estando ella misma, por supuesto, como guardián de la Constitución, también sometida a sus normas. Como tal guardián, y como sucede en cualquier Estado de derecho, el sometimiento del tribunal constitucional a la Constitución es una preposición absolutamente sobreentendida y no sujeta a discusión, ya que sería inconcebible que el Juez Constitucional pueda violar la Constitución que precisamente está llamado a aplicar y garantizar.

Pero por supuesto, para garantizar que ello no ocurra, la Sala Constitucional, además de estar integrado por personas calificadas y juristas probos, debe gozar de absoluta independencia y autonomía, pues de lo contrario, si está sujeta a la voluntad del Poder, en lugar de ser el guardián de la Constitución se convierte en el instrumento más atroz para su destrucción.

Lamentablemente, esto ha sido lo que ha ocurrido en Venezuela en los últimos 20 años, durante los cuales la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, lejos de haber actuado en el marco de las atribuciones expresas constitucionales antes indicadas, ampliado sus competencias al margen de la Constitución, particularmente por vía de un endémico «proceso de interpretación abstracta de la Constitución»<sup>284</sup> que le ha permitido administrar una «justicia constitucional a la carta» a

---

Caracas, 2001, pp. 255-285; «Instrumentos de justicia constitucional en Venezuela (acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, protección constitucional frente a particulares)», en Juan Vega Gómez y Edgar Corzo Sosa (Coordinadores) *Instrumentos de tutela y justicia constitucional Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, N° 99, México 2002, pp. 75-99.

<sup>283</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999 (Comentarios sobre su desarrollo jurisprudencial y su explicación, a veces errada, en la Exposición de Motivos)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000.

<sup>284</sup> Véase Sentencia N° 1077 de la Sala Constitucional de 22 de septiembre de 2000, caso: *Servio Tulio León Briceño*. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 83, Caracas, 2000, pp. 247 y ss. Este criterio fue luego ratificado en sentencias de fecha 9 de noviembre de 2000 (N°

solicitud del gobierno, en particular, del Procurador General de la República, mediante la cual ha modificado y mutado ilegítimamente el texto constitucional, legitimando y soportando la estructuración progresiva de un Estado autoritario; ha desarrollado una carrera de destrucción de todos los principios del Estado democrático de derecho, falseado en más de una ocasión el contenido de la Constitución, «mutándola» ilegítima y fraudulentamente,<sup>285</sup> usurpando así las potestades del poder constituyente originario.

## 2. Algo sobre la pretendida «sustitución» de la democracia representativa por la «democracia participativa»

En ese contexto del «nuevo constitucionalismo» uno de los pilares del proceso de desconstitucionalización del Estado que en su nombre se provocó en Venezuela fue el planteamiento del supuesto sacrificio de la «democracia representativa» por parte de una pretendida «democracia participativa», lo que incluso estuvo a la base de la propuesta de Reforma Constitucional que presentó el entonces presidente Hugo Chávez, en 2007, con la asesoría de algunos de los mismos profesores españoles antes mencionados,<sup>286</sup> y que fue rechazada mediante referéndum por el pueblo.

---

1347), 21 de noviembre de 2000 (Nº 1387), y 5 de abril de 2001 (Nº 457), entre otras. Así, por la vía de la interpretación abstracta, la Sala se ha auto-atribuido competencias no solo en materia de interpretación constitucional; sino en relación con los poderes de revisión constitucional de cualquier sentencia dictada por cualquier tribunal, incluso por las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia; con los amplísimos poderes de avocamiento en cualquier causa; con los supuestos poderes de actuación de oficio no autorizados en la Constitución; con los poderes de solución de conflictos entre las Salas; con los poderes de control constitucional de las omisiones del Legislador; con la restricción del poder de los jueces de ejercer el control difuso de la constitucionalidad de las leyes; y con la asunción del monopolio de interpretar los casos de prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Véase en general sobre ello, R. Brewer-Carías, «*Quis Custodiet Ipsos Custodes: De la interpretación constitucional a la inconstitucionalidad de la interpretación*», en *VIII Congreso Nacional de derecho Constitucional, Perú*, Fondo Editorial 2005, Colegio de Abogados de Arequipa, Arequipa, septiembre 2005, pp. 463-489; y en *Revista de Derecho Público*, Nº 105, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 7-27.

<sup>285</sup> Véase sobre la ilegítima mutación constitucional por el Juez: Néstor Pedro Sagües, *La interpretación judicial de la Constitución*, Buenos Aires 2006, pp. 56-59, 80-81, 165 ss. Véase sobre el caso venezolano: Allan R. Brewer-Carías, «El Juez Constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)», en *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, No. 180, Madrid 2009, pp. 383-418.

<sup>286</sup> El profesor Francisco Palacios Romeo según se informó en su C. V., entre 2004 y 2007 fue asesor en diversas actividades en Venezuela, en particular, en proyectos de investigación en la Universidad Central de Venezuela y en la Asamblea Nacional, y como contratado por la Procuraduría General de la República, en temas como «Sustantividad normativa del nuevo modelo constitucional venezolano», «Estudio del sistema parlamentario y desarrollo legislativo del proceso», y «Proyecto de reforma constitucional (2007)» y «Ley habilitante (2007)». Véase la información en la «hoja de vida» del profesor Palacios R. publicada en: <https://redestudioscomparadosdfshh.files.wordpress.com/2017/02/cv-francisco-palacios-romeo.pdf>. Véase igualmente la información en el reportaje de Maye Primera, «Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela», en *El País*, Madrid 17 de junio de 2014, en <https://>

La misma se basó en el consabido discurso autoritario que se encubre detrás del «nuevo constitucionalismo» o del «nuevo paradigma constitucional» sobre concepto de «democracia participativa» como si fuera contrapuesto a la democracia representativa, a la cual se desprestigia sistemáticamente, y se le achacan todos los males de la democracia.<sup>287</sup>

La «democracia participativa» en ese discurso, en realidad, de democracia solo tiene el nombre, siendo hábilmente utilizado frente a los fracasos políticos que han experimentado las democracias representativas por la incomprensión de los partidos políticos en permitir su evolución y perfeccionamiento. Es claro que muchas veces la expresión se utiliza sin que se sepa efectivamente de qué se trata y, generalmente, confundiendo indebidamente a la democracia participativa con elementos de democracia directa, como podría ser la iniciativa para convocar una Asamblea Constituyente o para proceder a la revocación de mandatos populares. Pero en la mayoría de los casos se utiliza como una engañosa y clara estrategia para acabar con la propia democracia representativa como régimen político, exacerbando la desconfianza en las propias instituciones del Estado constitucional democrático de derecho.<sup>288</sup>

---

elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722\_556213.html?rel=mas. Véase además, Francisco Palacios Romeo, «Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer Carías sobre el hecho social-participativo)», en *Actas Congreso Internacional América Latina: la autonomía de una región (XV Encuentro de latinoamericanistas españoles)*, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2012, p. 615.

<sup>287</sup> Las críticas a la democracia representativa deben ser para perfeccionarla, no para eliminarla y menos para sustituirla por la llamada «democracia participativa». Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, «Sobre los elementos de la democracia como régimen político: representación y control del poder», en *Revista Jurídica Digital IUREced*, Edición 01, Trimestre 1, 2010-2011, en <http://www.megaupload.com/?d=ZN9Y2W1R>; «La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta «democracia participativa» sin representación», en *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 457-482; «Participación y representatividad democrática en el gobierno municipal», en la *Revista Ita Ius Esto, Revista de Estudiantes* (<http://www.itaiusesto.com/>), *In Memoriam Adolfo Céspedes Zavaleta*, Lima 2011, pp. 11-36; en <http://www.itaiusesto.com/participacion-y-representacion-democratica-en-el-gobierno-municipal/>.

<sup>288</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La democracia representativa y la falacia de la llamada «democracia participativa, sin representación», en Jorge Fernández Ruiz (Coordinador), *Estudios de Derecho Electoral. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Facultad de Derecho y Criminología, Universidad Autónoma de Nuevo León, México 2011, pp. 25 a 36. Llegué a presumir que había sido en relación con este trabajo que el profesor Francisco Palacios, Director de la Tesis «secreta» de Zaragoza de la magistrada Gladys Gutiérrez, antes mencionada, escribió sus comentarios en el estudio: Francisco Palacios Romeo, «Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer Carías sobre el hecho social-participativo)», en *Actas Congreso Internacional América Latina: la autonomía de una región (XV Encuentro de latinoamericanistas españoles)*, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2012, pp. 615-622. Sin embargo, no fue así, y su reacción fue contra nuestras críticas a las Leyes Orgánicas del Poder

La confusión originada por el clamor que a veces se siente por la necesidad de la participación, la cual, además, por esencia, es contraria al autoritarismo, obliga a reflexionar sobre la propia democracia para poder situar el concepto de participación política donde le corresponde, que es, entre otros, en el ámbito local de la descentralización política. Sin duda, los dos principios fundamentales de la democracia en el mundo contemporáneo son y seguirán siendo la representación y la participación.

Pero ante el discurso autoritario, deben tenerse claros los conceptos: primero, la representación, si a algo se contrapone es a la democracia directa, por lo que la verdadera dicotomía que existe en este caso es entre «democracia representativa» o indirecta, y «democracia directa». Segundo, la participación, a la vez, si a algo se contrapone no es a la representación, sino a la «exclusión» política, de manera que la verdadera dicotomía que en este plano surge es entre «democracia participativa» o de inclusión y «democracia de exclusión» o exclusionista.

Y esto es precisamente lo que se confunde deliberadamente cuando se habla de «democracia participativa» para supuestamente acabar con los vicios de la democracia representativa, cuando en ciertos casos, lo que se quiere es destacar la necesidad de mecanismos de democracia directa; y en otros, confundiendo los conceptos para buscar la eliminación o minimización de la representatividad y establecer una supuesta relación directa entre un líder mesiánico y el pueblo, a través de los mecanismos institucionales incluso paralelos a los propios órganos electos del Estado, dispuestos para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se está es sometiéndolo al control del poder central, como ha ocurrido en Venezuela.

En cuanto a la democracia representativa o democracia indirecta, esta es y seguirá siendo de la esencia de la democracia, de manera que no hay democracia sin representación, y en particular, sin órganos representativos como son los Congresos o parlamentos. Su sustitución es esencialmente imposible si de democracia se trata, sin perjuicio de que la representatividad afortunadamente se haya venido enriqueciendo en las últimas décadas, precisamente con la introducción en nuestros sistemas políticos de mecanismos de democracia directa que la complementan, pero que jamás podrán sustituirla.<sup>289</sup>

---

Popular de 2010 expresadas, entre otros, en Allan R. Brewer-Carías, «Introducción General al régimen del Poder Popular y del Estado Comunal. (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado)», publicado en el libro: Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 9-183. Véase los comentarios más recientes en Gabriel Sira Santana, *Poder Popular, descentralización y participación ciudadana*, Centro para la Integración y el Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2018, pp. 102 ss.

<sup>289</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta «democracia participativa» sin representación», en *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 457-482.

No puede existir en el mundo contemporáneo una democracia que sea solo referendaria, plebiscitaria o de cabildos abiertos permanentes; a pesar de que en casi todos los sistemas constitucionales contemporáneos se hayan incorporado mecanismos de consultas populares y de asambleas de ciudadanos con el objeto de complementar la representatividad, como son los diversos referendos (consultivos, aprobatorios, decisorios, abrogatorios, autorizatorios y revocatorios); al igual que las iniciativas populares. Ello sin duda ha contribuido, en algunos casos, a la movilización popular y a la relativa manifestación directa de voluntad del pueblo; pero es claro que esos mecanismos no pueden sustituir a la democracia conducida por representantes electos.

El reto, en este punto, para contribuir a la consolidación del Estado democrático de derecho, es asegurar que dichos representantes sean realmente representativos de las sociedades y sus comunidades, y sean elegidos en sistemas de sufragio directo, universal y secreto donde impere el pluralismo político, y a través de procesos electorales transparentes que aseguren el acceso al poder con sujeción al Estado de derecho, en los cuales no puede prescindirse de los partidos, aunque por supuesto, indispensablemente renovados.

Pero más interés contemporáneo tiene el segundo principio de la democracia, el de la participación política, que apunta a establecer un régimen democrático de inclusión política, donde el ciudadano sea parte de su comunidad organizada con autonomía política, y contribuya a tomar las decisiones que le conciernen. Participar, en definitiva, es estar incluido, por lo que la dicotomía en este caso de la participación política, es la exclusión política, la cual además conlleva la de orden social y económico.

No debe olvidarse que participar en el lenguaje común, es ser parte de..., es pertenecer a..., incorporarse a..., contribuir a..., estar asociado con... o comprometerse a...; es tener un rol en... , tomar parte activa en..., estar envuelto en...o tener una mano en...; es, en fin, asociarse, compartir o tener algo que ver con...; lo que implica que en el lenguaje político, no sea otra cosa que ser parte de una comunidad política que por esencia debe gozar de autonomía política, en la cual el individuo tiene un rol específico de carácter activo para contribuir a la toma de decisiones, que no se agota, por ejemplo, en el solo ejercicio del derecho al sufragio; o en ser miembro de sociedades intermedias, aún las de carácter político como los partidos políticos; o en votar en referendos; o en participar en asambleas de ciudadanos y menos si son controladas por un poder central.

La participación política democrática, por tanto, en ninguna sociedad democrática se ha logrado permanentemente con las solas votaciones en referendos o consultas populares, ni con manifestaciones, así sean multitudinarias, y menos de las que son obedientes y sumisas a un líder. Eso, que no es más que una forma de manifestación política, la historia se ha encargado de enseñarnosla en todas sus facetas, incluyendo las propias de los autoritarismos fascistas del Siglo pasado, la cual no se puede confundir con participación política.

Para que la democracia sea inclusiva o de inclusión, tiene que permitir al ciudadano poder ser parte efectivamente de su comunidad política que ante todo tiene que ser autónoma; tiene que permitirle desarrollar conciencia de su efectiva pertenencia, es decir, de pertenecer en el orden social y político a una comunidad, a

un lugar, a una tierra, a un campo, a una comarca, a un pueblo, a una región, a una ciudad, en fin, a un Estado, y ser electo para ello, como representante de la misma.

Por ello, la democracia participativa no es nada nuevo en la historia política; ha estado siempre, desde los mismos días de las Revoluciones del Siglo XIX en la teoría y prácticas políticas democráticas. En todos los países con democracias consolidadas, incluso, está imperceptiblemente arraigada en el nivel más ínfimo de los territorios de los Estados, en las entidades políticas autónomas como los Municipios o las Comunas, con gobiernos propios electos democráticamente;<sup>290</sup> es decir, en la base de la distribución territorial del poder que tanto aborrecen los autoritarismos.<sup>291</sup>

Sin embargo, según explicó el propio proponente de la Reforma Constitucional de 2007, lo que se buscaba era eliminar la representación y la democracia representativa, mediante el establecimiento del Estado del Poder Popular o del Poder Comunal, o Estado Comunal, estructurado desde los Consejos Comunales, como unidades u organizaciones sociales *no electas mediante sufragio universal, directo y secreto* y, por tanto, sin autonomía territorial, supuestamente dispuestos para canalizar la «participación ciudadana», pero conforme a un sistema de conducción centralizado desde la cúspide del Poder Ejecutivo Nacional, que es la antítesis de la participación. Así fue como se definió en el Anteproyecto de Constitución que el presidente Chávez presentó ante la Asamblea Nacional, para «la construcción del Socialismo Bolivariano, el Socialismo venezolano, nuestro Socialismo, nuestro modelo socialista»,<sup>292</sup> cuyo «núcleo básico e indivisible» debía ser «la comunidad», «donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes, tendrán el poder de construir su propia geografía y su propia historia».<sup>293</sup> Y todo ello bajo la premisa de que «solo en el socialismo será posible la verdadera democracia;»<sup>294</sup> pero por supuesto, una «democracia»

---

<sup>290</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal», en Miguel Alejandro López Olvera y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (Coordinadores), *Tendencias actuales del derecho público en Iberoamérica*, Editorial Porrúa, México 2006, pp. 1-23; y en *La responsabilidad del Estado frente a terceros. Ponencias Continentales del II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo y Público*, Asociación Iberoamericana de Profesionales en Derecho Público y Administrativo «Jesús González Pérez» Capítulo Ecuador, Ecuador 2005, pp. 273-294.

<sup>291</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Constitución, Democracia y Control del Poder*, Editorial Jurídica Venezolana, Mérida-Caracas, 2004, pp. 93 ss.

<sup>292</sup> Véase *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la conmemoración del Ducentésimo Segundo Aniversario del Juramento del Libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el Tercer Aniversario del Referendo Aprobatorio de su mandato constitucional*, Sesión especial del día Miércoles 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención legislativa, Sección de Edición, Caracas 2007, p. 34.

<sup>293</sup> *Ídem*, p. 32.

<sup>294</sup> *Ídem*, p. 35. Estos conceptos se recogen igualmente en la *Exposición de Motivos* para la Reforma Constitucional, Agosto 2007, donde se expresa la necesidad de «ruptura del modelo capitalista burgués» (p. 1), de «desmontar la superestructura que le da soporte a la producción capitalista»(p. 2); de «dejar atrás la democracia representativa para consolidar la democracia participativa y protagónica»(p. 2); de «crear un enfoque socialista nuevo» (p. 2) y «construir la vía venezolana al socialismo»(p. 3); de producir «el reordenamiento socialista de la geopolítica de la Nación» (p. 8); de la «construcción de un modelo de sociedad colectivista» y «el Estado sometido al poder popular»(p. 11); de

sin representación que, conforme se formuló en la reforma propuesta para el artículo 136 de la Constitución, «no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población».<sup>295</sup> Es decir, se pretendió establecer con la reforma constitucional, una «democracia» que no es democracia, pues en el mundo moderno no hay ni ha habido democracia sin elección de representantes.

En contraste con ello, en la Constitución venezolana de 1999, al Estado se lo configuró como un Estado social y democrático de derecho y de justicia, (art. 2) montado sobre principios de democracia representativa y participativa, para garantizar, entre otros elementos, el funcionamiento de un gobierno basado en la elección de representantes, la alternabilidad republicana, la revocatoria de mandatos, y la participación ciudadana en la conducción del Estado (art. 6).

A tal efecto, en cuanto a la elección popular de los representantes, la Constitución organizó los Poderes del Estado conforme al principio de la separación de poderes, dividiendo el Poder Público no solo entre los tres Poderes públicos tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sino entre cinco poderes, agregándose a los anteriores al Poder Electoral, con la autoridad electoral, y al Poder Ciudadano, con los órganos constitucionales de control; pero con la característica fundamental de que todos los titulares de todos esos poderes deben ser electos por votación popular, en forma directa o indirecta, conforme a los principios de la democracia representativa. Es decir, conforme a la Constitución, puede decirse que todos los titulares de todos los órganos de los poderes públicos deben ser electos popularmente en forma democrática y participativa.

La diferencia en la elección popular de los titulares de los órganos del Estado está en la forma de la misma, en el sentido de que en algunos casos la elección popular es directa por el pueblo mediante sufragio universal y secreto, es decir, en primer grado, como es el caso de la elección del presidente de la República (art. 228) y de los diputados a la Asamblea Nacional (art. 186); y en otros casos, la elección popular es indirecta, en segundo grado, mediante elección realizada en nombre del pueblo por sus representantes electos (diputados) que integran la Asamblea Nacional, como es el caso de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 264, 265), del Contralor General de la República, del Fiscal General de la República y del Defensor del Pueblo (art. 279), y de los miembros del Consejo Nacional Electoral (art. 296).

Ello implica que en ambos casos, conforme a las previsiones constitucionales, todos los titulares de los órganos de los poderes públicos tienen origen representativo y tienen que ser electos popularmente, sea en forma directa o sea indirectamente, de manera que nadie que no sea electo directamente por el pueblo puede ejercer el cargo de presidente de la República o de diputado a la Asamblea Nacio-

---

«extender la revolución para que Venezuela sea una República socialista, bolivariana», y para «construir la vía venezolana al socialismo; construir el socialismo venezolano como único camino a la redención de nuestro pueblo»(p. 19).

<sup>295</sup> Véase las citas de la propuesta y los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la Consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 22, 38, 45, 48, 52 y 61.



nal; y nadie que no sea electo indirectamente por el pueblo a través de una mayoría calificada de diputados a la Asamblea Nacional, puede ejercer los altos cargos en los Poderes Ciudadano, Electoral y Judicial.

En el segundo caso de elección popular indirecta, por tanto, solo la Asamblea Nacional actuando como cuerpo elector, puede designar a los titulares de los órganos de los Poderes Ciudadano, Electoral y Judicial, y ello exclusivamente por el voto de la mayoría calificada de las 2/3 partes de los diputados.

En Venezuela, sin embargo, todos esos principios fueron sucesivamente demolidos por el Juez Constitucional, sobre todo después que no pudieron ser cambiados mediante la Reforma Constitucional de 2007 que fue rechazada por el pueblo, mediante la cual se propuso la eliminación de la democracia representativa y su sustitución por una llamada «democracia participativa» que «no nace del sufragio ni de elección alguna;» correspondiéndole entonces a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el haber asumido el rol de agente para atentar contra la representatividad democrática a través de muchas sentencias, es decir, contra el derecho de los ciudadanos a elegir, el derecho a ser electo, y el derecho a ejercer los cargos de representación popular. Y así sucedió, por ejemplo, con las sentencias mediante las cuales, se distorsionó el derecho a elegir representantes en fraude a la representación proporcional (2006); se avalaron las inconstitucionales inhabilitaciones políticas que afectaron el derecho de ex funcionarios públicos a ser elegidos (2008, 2011); se le arrebató a una diputada en ejercicio el poder continuar ejerciéndolas, revocándole inconstitucionalmente el mandato popular (2014); se le revocó ilegítima e inconstitucionalmente el mandato popular a varios Alcaldes, usurpando las competencias de la Jurisdicción Penal (2014); y en fin, se demolieron el principio del gobierno democrático electivo y representativo, al imponerle a los venezolanos un gobierno sin legitimidad democrática en 2013, sin determinar con certeza el estado de salud, o si estaba vivo, del presidente Hugo Chávez Frías.

A este último caso, por razones de espacio, es al que van los comentarios que siguen.

### **3. La arbitraria imposición por el Juez Constitucional de un gobierno sin legitimidad democrática (2013)**

En efecto, la Constitución de 1999 establece como principios generales esenciales del constitucionalismo democrático que el gobierno además de ser siempre «democrático, participativo, descentralizado, responsable, pluralista y de mandatos revocables», también debe ser siempre «electivo y alternativo».

Ello significa, particularmente en cuanto al gobierno electivo, que el mismo debe responder siempre al derecho de los ciudadanos a ser gobernados por funcionarios electos, de manera que si por ejemplo se trata del presidente de la República, dicho cargo solo lo puede ejercer alguien que haya sido electo mediante sufragio universal, directo y secreto (art. 228). Sin embargo, entre enero y marzo de 2013, contrariando los más elementales principios de la justicia constitucional, el Juez Constitucional en Venezuela atentó abiertamente contra el principio democrático, imponiéndole a los venezolanos un gobierno sin legitimidad democrática, es decir, conducido por un funcionario que no fue electo por el pueblo, una vez que el presidente de la República, Hugo Chávez después de ser reelecto en octubre de

2012, sin embargo, por enfermedad y luego quizás por su fallecimiento,<sup>296</sup> no pudo tomar posesión del cargo en la fecha constitucionalmente establecida para ello.

**A. Reelección presidencial, y falta temporal y falta absoluta del presidente electo en 2012-2013**

Ello ocurrió con la emisión de dos sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, N° 2 de 9 de enero de 2013 y No. 141 de 8 de marzo de 2013, dictadas al decidir sendos recursos de interpretación abstracta de la Constitución en un contexto condicionado por los siguientes hechos y situaciones jurídicas:

*Primero*, el presidente Chávez había sido reelecto presidente de la República el 7 de octubre de 2012 para el período constitucional 2013-2019. La reelección se produjo estando en ejercicio del cargo de presidente por el período constitucional 2007-2013, para el cual había sido reelecto en 2006; período este que terminaba el 10 de enero de 2013.

*Segundo*, el presidente Chávez, desde el día 9 de diciembre de 2012, había viajado a La Habana, luego de haber obtenido autorización de la Asamblea Nacional para ausentarse del territorio nacional por más de 5 días (art. 234, Constitución), para someterse a una operación quirúrgica, después de la cual nunca más se le vio en público.

*Tercero*, la ausencia del presidente del territorio nacional constituyó una falta temporal (art. 234, Constitución) que constitucionalmente el vicepresidente Ejecutivo estaba obligado a suplir, lo que en este caso, el vicepresidente, quien era Nicolás Maduro, se negó a hacer, habiendo permanecido en Caracas, con viajes frecuentes a La Habana, conduciendo la acción de gobierno solo mediante una delegación de atribuciones que el presidente Chávez había decretado el 9 de diciembre de 2012.

*Cuarto*, para tomar posesión del cargo de presidente para el nuevo período constitucional 2013-2019, el presidente Chávez debía juramentarse ante la Asamblea Nacional el día 10 de enero de 2013 (art. 231, Constitución).

*Quinto*, si ese día 10 de enero de 2013, el presidente electo, por alguna causa sobrevenida no se podía juramentar ante la Asamblea Nacional, lo podía hacer posteriormente ante el Tribunal Supremo de Justicia (art. 231, Constitución).

*Sexto*, en esa fecha 10 de enero de 2013, en todo caso, comenzaba el nuevo período constitucional 2013-2019 (art. 231, Constitución), así no se produjera el acto formal de juramentación del presidente electo, y éste se juramentase posteriormente ante el Tribunal Supremo; y

---

<sup>296</sup> Debe precisarse de entrada, para este comentario, que si bien el fallecimiento del presidente Hugo Chávez fue «anunciado» oficialmente en Caracas el 5 de marzo de 2013, la fecha de su ocurrencia efectiva siempre estuvo oculta, después de haber sido operado en La Habana, Cuba, el 10 de diciembre de 2012, a partir de lo cual nunca más se lo vio en público. En julio de 2018, sin embargo, quien para esos tiempos era la Fiscal General de la República (Luisa Ortega Díaz), confirmó lo que siempre se había sospechado, y era que el Hugo Chávez habría fallecido efectivamente en La Habana, en diciembre de 2012 y no cuando se anunció tal hecho en marzo de 2013. Véase Ludmila Vinogradoff, «La exfiscal Ortega confirma que Chávez murió dos meses antes de la fecha anunciada», en *ABC International*, 16 de julio de 2018, en [https://www.abc.es/internacional/abci-confirman-chavez-murio-meses-antes-fecha-anunciada-201807132021\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-confirman-chavez-murio-meses-antes-fecha-anunciada-201807132021_noticia.html).

*Séptimo*, el vicepresidente Ejecutivo Nicolás Maduro informó a la Asamblea Nacional el 8 de enero de 2013, que el presidente de la República, dado su estado de salud, no iba a poder comparecer ante la Asamblea el día 10 de enero de 2013 para juramentarse en su cargo, informando que permanecía en La Habana.

Al día siguiente, la Sala Constitucional dictó la primera de las sentencias mencionadas, N° 2, dictada el 9 de enero de 2013,<sup>297</sup> destinada a resolver la situación jurídica derivada de la anunciada falta de comparecencia del presidente Hugo Chávez, después de su reelección, para tomar posesión de su cargo el día siguiente 10 de enero de 2013, que era la fecha en la cual terminaba su período constitucional 2007-2013 y cuando comenzaba el período 2013-2019.

La Sala Constitucional se rehusó a considerar que se había producido una falta absoluta del presidente electo, al no poder comparecer y tomar posesión de su cargo, por encontrarse fuera de Venezuela, supuestamente hospitalizado; y además, se abstuvo de tratar de conocer la realidad, y por ejemplo, solicitar prueba procesal que al menos certificara incluso si el presidente estaba o no vivo;<sup>298</sup> y así, sin actividad probatoria para saber realmente sobre su estado de salud, la sala procedió a declarar que había una supuesta «continuidad administrativa» entre la gestión de un presidente enfermo y ausente que terminaba su período el 10 de enero de 2013, y la que comenzaba el mismo día, con la ausencia del presidente y sabiendo que obviamente no estaba en ejercicio de su cargo.

Con ese decreto de «continuidad administrativa», en realidad, lo que hizo el Juez Constitucional fue extenderle sus funciones al Vice presidente Ejecutivo, Nicolás Maduro, instalándolo a la cabeza del Poder Ejecutivo, y a todo el Gabinete ejecutivo, afirmando, contra la realidad, que a pesar de que Chávez estaba ausente del país, sin embargo, supuestamente estaba «en ejercicio efectivo de su cargo», lo que obviamente era falso pues, si acaso estaba vivo, lo que se había informado era que estaba recluido en un Hospital en La Habana.<sup>299</sup> Así un vicepresidente no electo y que había sido designado como Vice presidente por el presidente Chávez, cuyo mandato terminaba, fue instalado en el Poder Ejecutivo sin legitimidad democrática alguna, pues no era un funcionario electo popularmente.

---

<sup>297</sup> Véase el texto de la sentencia en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/02-9113-2013-12-1358.html>. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, «El juez constitucional y la demolición del principio democrático de gobierno. O de cómo la Jurisdicción Constitucional en Venezuela impuso arbitrariamente a los ciudadanos, al inicio del período constitucional 2013-2019, un gobierno sin legitimidad democrática, sin siquiera ejercer actividad probatoria alguna, violentando abiertamente la Constitución», en *Revista de Derecho Público*, N° 133 (enero-marzo 2013), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 179-212.

<sup>298</sup> En julio de 2018, como antes se dijo, quien para el momento en el cual se dictaron las sentencias que se comentan era la Fiscal General de la República (Luisa Ortega Díaz), confirmó lo que siempre se sospechó, y es que Hugo Chávez habría fallecido en La Habana en diciembre de 2012 y no en marzo de 2013 cuando se anunció tal hecho. Véase Ludmila Vinogradoff, «La exfiscal Ortega confirma que Chávez murió dos meses antes de la fecha anunciada», en *ABC International*, 16 de julio de 2018, en [https://www.abc.es/internacional/abci-confirman-chavez-murio-meses-antes-fecha-anunciada-201807132021\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-confirman-chavez-murio-meses-antes-fecha-anunciada-201807132021_noticia.html).

<sup>299</sup> Véase el texto de la sentencia en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/02-9113-2013-12-1358.html>.

Luego vino la segunda sentencia, N° 141, dictada el 8 de marzo de 2013,<sup>300</sup> que fue dictada tres días después de que el vicepresidente Ejecutivo Nicolás Maduro anunciara el fallecimiento del presidente Chávez, pero sin constatar tal circunstancia ni siquiera diciendo cuándo ese hecho habría ocurrido. Mediante esta decisión, la Sala Constitucional, pasó a asegurar que el vicepresidente Ejecutivo que ya había sido impuesto como gobernante (sin haber sido electo) por la misma Sala, continuaría como presidente Encargado y, además, habilitándolo, contra lo dispuesto en la Constitución, para poder presentarse como candidato presidencial sin separarse de su cargo.

Ambas sentencias, hechas a la medida del régimen autoritario, fueron abierta y absolutamente inconstitucionales y dictadas, además, en ausencia de la toda base probatoria: en enero, la Sala nunca tuvo a su vista informe médico alguno que indicara el estado de salud del presidente Chávez, ni había fe de vida alguna del mismo; y en marzo, nunca tuvo a su vista la partida de defunción del presidente Chávez para determinar la fecha de su fallecimiento, basándose para resolver, solamente en el hecho de que el vicepresidente había «anunciado» su deceso.

Ambas sentencias, violentaron el derecho ciudadano a la democracia y a ser gobernados por gobiernos de origen democrático; es decir, el derecho a la representación política, lo que implica que los gobernantes sean electos como resultado del ejercicio del derecho al sufragio, y el derecho a que el acceso al poder en cualquier caso se haga con arreglo a la Constitución y a las leyes, es decir, a los principios del Estado de derecho.

Esos derechos, en un Estado de derecho, deben ser garantizados por el Juez Constitucional quien es el llamado a asegurar no solo que el ejercicio del poder por los gobernantes se realice de acuerdo con el texto de la Constitución y las leyes, sino que el acceso al poder se realice conforme a las previsiones establecidas en las mismas. Por tanto, resultaría totalmente inconcebible que en un Estado democrático de derecho, sea el propio Juez Constitucional el que viole el principio democrático, y sea dicho Juez el que designe para ocupar un cargo de elección popular, a quien no ha sido electo por el pueblo. Ello sería un contrasentido y un atentado al Estado de derecho, particularmente porque el Juez Constitucional no es controlable por ningún otro órgano.

Ese absurdo constitucional fue precisamente el que se produjo en Venezuela, entre enero y marzo de 2013, tiempo durante el cual, contrariando el principio democrático, el Juez Constitucional en Venezuela, a cargo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, fue precisamente el que violó abiertamente el principio democrático, sin que nadie pudiera controlarlo, dictando las dos sentencias mencionadas,<sup>301</sup> cuyo breve comentario es de interés para los anales de lo que no debe ocurrir con la Justicia Constitucional.

---

<sup>300</sup> Véase el texto de la sentencia en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/141-9313-2013-13-0196.html>. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, «El Juez Constitucional y la ilegítima declaración, mediante una «nota de prensa», de la «legitimidad» de la elección presidencial del 14 de abril de 2013», en *Revista de Derecho Público*, N° 135, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. -207 y ss.

<sup>301</sup> Véase en general sobre esta actuación del Juez Constitucional: Allan R. Brewer-Carías, «El juez constitucional y la demolición del principio democrático de gobierno. O de cómo la Jurisdicción Constitucional en Venezuela impuso arbitrariamente a los ciudadanos, al

**B. La «continuidad administrativa» de un presidente ausente y enfermo, inventada por la Sala Constitucional**

La sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 2 del día 9 de enero de 2013, se dictó con ocasión de resolver un recurso de interpretación abstracta de la Constitución que había sido intentado por una abogada el 21 de diciembre de 2012,<sup>302</sup> para determinar el contenido y alcance del artículo 231 de la Constitución, en particular, «en cuanto a si la formalidad de la Juramentación prevista para el 10 de enero de 2013 constituye o no una formalidad *sine qua non* para que un presidente Reelecto, continúe ejerciendo sus funciones y si tal formalidad puede ser suspendida y/o fijada para una fecha posterior».<sup>303</sup> El artículo cuya interpretación se requería, indica:

«Art. 231. El candidato elegido o candidata elegida tomará posesión del cargo de presidente o Presidenta de la República el diez de enero del primer año de su período constitucional, mediante juramento ante la Asamblea Nacional. Si por cualquier motivo sobrevenido el presidente o Presidenta de la República no pudiese tomar posesión ante la Asamblea Nacional, lo hará ante el Tribunal Supremo de Justicia».

La solicitud de interpretación constitucional estaba sin duda motivada por una única razón, que era que para esa fecha, si acaso Chávez seguía vivo, estaría postrado en una cama de hospital fuera del país, y por tanto no iba a poder acudir a dicho acto de toma de posesión de su cargo. La norma a interpretar, en todo caso, evidentemente que no se refería ni se podía referir a la situación de un presidente para que «continuase ejerciendo sus funciones», si acaso no acudía a la cita, pues en la fecha del inicio de un período constitucional (10 de enero), un presidente que había sido electo seis años antes, terminaba su período constitucional y con ello el ejercicio de sus funciones, y en la misma fecha, el presidente electo (o reelecto) el año anterior, debía iniciar en el ejercicio de sus funciones para el nuevo período constitucional; y ello mediante juramento ante la Asamblea Nacional. La única posibilidad de que el juramento se tomase en otra fecha, independientemente del inicio del período constitucional, era cuando por cualquier motivo sobrevenido – que debía probarse – el presidente electo (o reelecto) no pudiera tomar posesión ante la Asamblea Nacional, en cuyo caso lo debía hacer posteriormente ante el Tribunal Supremo de Justicia. Nada, por tanto, había que interpretar en la norma.

Sin embargo, la solicitud de interpretación constitucional evidentemente no era una interpretación abstracta de la norma, sino que la misma estaba motivada por una razón estrictamente de hecho: el presidente de la República, H. Chávez

---

inicio del período constitucional 2013-2019, un gobierno sin legitimidad democrática, sin siquiera ejercer actividad probatoria alguna, violentando abiertamente la Constitución; y posteriormente se negó a juzgar sobre la legitimidad de la elección presidencial de abril de 2013» en *Estudios sobre el Estado de derecho*, Colección Louza, 2013; y en el libro de Asdrúbal Aguiar (Compilador), *El Golpe de Enero en Venezuela (Documentos y testimonios para la historia)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 85-90, 97-106, 133-148 y 297-314. Igualmente, ese trabajo se recogió en mi libro *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, segunda edición, Caracas 2015, pp. 55-132.

<sup>302</sup> Expediente N° 12-1358, Solicitante: Marelys D'Arpin.

<sup>303</sup> Véase el texto de la sentencia en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/02-9113-2013-12-1358.html>.

Frías, que había sido electo para el período constitucional 2007-2013, y en octubre de 2012 reelecto para el período 2013-2019, y que debía tomar posesión de su cargo el día 10 de enero de 2013, no iba a poder tomar el juramento previsto en la norma pues desde el 9 de diciembre de 2012 se encontraba en La Habana, Cuba, según se había informado oficial y públicamente, supuestamente postrado en una cama de hospital.

La Sala Constitucional, como se dijo, sin prueba alguna que diera fe de vida del presidente, asumió que vivía pero no podía acudir a la toma de posesión de su cargo, procediendo entonces sin que se le hubiese probado el impedimento, a anular dos derechos políticos involucrados en la situación fáctica antes mencionada: por una parte, el derecho político que tenía el ciudadano Hugo Chávez, si estaba vivo, para ejercer el cargo para el cual había sido electo (o reelecto), y por la otra, el derecho de todos los ciudadanos a estar gobernados por un gobernante electo popularmente. Para garantizarle *sine die* el primero de dichos derechos, es decir, el derecho a Chávez de poder algún día tomar posesión de su cargo, y sin que el tribunal constitucional desplegara actividad probatoria alguna para determinar su real estado de salud, la Sala Constitucional violó el derecho ciudadano a la democracia, y le impuso a los venezolanos la carga antidemocrática de estar gobernados a partir el 10 de enero de 2013, por funcionarios que no tenían legitimidad democrática pues no habían sido electos, también *sine die*.

La Sala en su sentencia, asumiendo sin pruebas que Chávez estaba vivo, luego de aceptar el carácter imprescindible del acto de la juramentación, pasó a determinar sobre «los efectos jurídicos de la asistencia o inasistencia al acto de ‘toma de posesión y juramentación ante la Asamblea Nacional,’ el 10 de enero próximo, por parte del presidente reelecto», pasando así no ya a resolver una interpretación abstracta del artículo 231 de la Constitución, sino en realidad una cuestión de hecho, específicamente referida al estado de salud del presidente de la República Hugo Chávez, quien, si acaso estaba vivo, supuestamente convalecía en un país extranjero en una cama de hospital, sin poder movilizarse, recuperándose de unas complicaciones postoperatorias, lo que sin duda hasta allí era un hecho notorio que no requería de pruebas. Y así pasó la Sala Constitucional a considerar en su sentencia «el derecho humano a la salud» del presidente enfermo, mezclándolo con la necesidad de la «preservación de la voluntad popular –representada en el proceso comicial del 7 de octubre de 2012– y de continuidad de los Poderes Públicos».

Pero para resolver, nada hizo la Sala en aras de verificar cual era el real estado de la salud del presidente, y poder determinar, si mientras acudía a juramentarse, encargaba o no al residente de la Asamblea de la Presidencia, a pesar de que -asumiendo que estaba vivo- su ausencia no pudiera ser considerada como una «falta absoluta» del presidente, que es el supuesto que regula el artículo 233, al disponer que si se produce (muerte, por ejemplo) «antes de tomar posesión», el presidente de la Asamblea Nacional es quien se encarga de la Presidencia. La Sala, sin embargo, nada hizo para determinar el estado de salud del presidente, pasando a argumentar en su sentencia que «en el caso de una autoridad reelecta y, por tanto, relegitimada por la voluntad del soberano», como era el caso Chávez, reelecto en octubre de 2012, sería un

«contrasentido mayúsculo considerar que, en tal supuesto, existe una indebida prórroga de un mandato en perjuicio del sucesor, pues la persona en la que recae el mandato por fenecer coincide con la persona que habrá de asumir el cargo».

Esta afirmación, en realidad, si era en sí misma un «contrasentido mayúsculo» y sin sentido alguno, pues en ningún caso en que se posponga el acto de toma de posesión de un presidente se puede operar una «prorroga» del mandato del período constitucional que termina; por lo que la afirmación fue contradicha en la misma sentencia al afirmarse de seguidas que «tampoco existe alteración alguna del período constitucional pues el Texto Fundamental señala una oportunidad precisa para su comienzo y fin: el 10 de enero siguiente a las elecciones presidenciales, por una duración de seis años (artículo 230 *eiusdem*)».

Por ello, es que al no presentarse el presidente electo Chávez al acto de toma de posesión, el nuevo mandato se inició indefectiblemente el 10 de enero de 2013 y para ello es que mientras no compareciera dicho presidente electo para tomar posesión del nuevo mandato, quien se debía encargar de la Presidencia era el presidente de la Asamblea Nacional. Nada cambiaba esta solución constitucional el hecho de que el presidente electo Hugo Chávez hubiese sido a la vez «reelecto».

La Sala Constitucional, a renglón seguido pasó luego a referirse a otro aspecto jurídico relativo al ejercicio de cargos públicos, que nada tenía que ver con la norma constitucional que se buscaba interpretar, y fue el referido al «Principio de Continuidad Administrativa, como técnica que impide la paralización en la prestación del servicio público», según el cual, «la persona designada para el ejercicio de alguna función pública no debe cesar en el ejercicio de sus atribuciones y competencias, hasta tanto no haya sido designada la correspondiente a sucederle (vid. sentencia n° 1300/2005)». Ciertamente, se trata de un principio elemental del derecho administrativo de la función pública, destinada a los funcionarios nombrados o designados, pero que no se puede aplicar a la terminación de un período constitucional y al inicio del otro respecto de funcionarios electos.<sup>304</sup> La Sala Constitucional, en efecto, erradamente resolvió que:

«En relación con el señalado principio de continuidad, en el caso que ahora ocupa a la Sala, resultaría inadmisibles que ante la existencia de un desfase cronológico entre el inicio del período constitucional (10 de enero de 2013) y la juramentación de un presidente reelecto, se considere (sin que el texto fundamental así lo pauté) que el gobierno (saliente) queda ipso facto inexistente. No es concebible que por el hecho de que no exista una oportuna «juramentación» ante la Asamblea Nacional quede vacío el Poder Ejecutivo y cada uno de sus órganos, menos aún si la propia Constitución admite que tal acto puede ser diferido para una oportunidad ulterior ante este Supremo Tribunal».

Por supuesto, esta afirmación, absolutamente errada, pues si no hay comparecencia del presidente al acto de toma de posesión, en ningún caso se produce «vacío

---

<sup>304</sup> Como lo expresó el profesor Ricardo Combella en declaraciones a BBC Mundo: «Ese es un principio muy sano del derecho administrativo: que independientemente de los cambios en la dirección administrativa de los asuntos del estado, las funciones del gobierno continúan. Lo que está planteado es que ha terminado un período constitucional y que eso no es un supuesto de continuidad administrativa sino es un supuesto de renovación de los poderes públicos que tienen un plazo limitado en la Constitución». En Carlos Chirinos, «El limbo de consecuencias impredecibles», BBC Mundo, 11 de enero de 2013. En: [http://www.bbc.co.uk/mundo/mo-vil/noticias/2013/01/130110\\_venezuela\\_constituyente\\_combella\\_opi-nion\\_cch.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/mo-vil/noticias/2013/01/130110_venezuela_constituyente_combella_opi-nion_cch.shtml).

del Poder Ejecutivo» alguno pues al terminar en esa fecha 10 de enero el período del presidente en ejercicio, se debe encargar de la Presidencia el presidente de la Asamblea Nacional.<sup>305</sup> Corresponsiéndole como presidente encargado designar el nuevo tren ejecutivo de vicepresidente y ministros, estando por supuesto obligados los anteriores a permanecer en sus cargos hasta ser reemplazados en virtud precisamente del señalado principio de continuidad administrativa.

Luego pasó la Sala Constitucional a considerar la situación de hecho específica del presidente Hugo Chávez, asumiendo sin pruebas que estaba vivo, notando, a pesar de que la sentencia supuestamente era interpretativa abstracta, que:

«por si aún quedaran dudas, que en el caso del presidente Hugo Rafael Chávez Frías, no se trata de un candidato que asume un cargo por vez primera, sino de un Jefe de Estado y de Gobierno que no ha dejado de desempeñar sus funciones y, como tal, seguirá en el ejercicio de las mismas hasta tanto proceda a juramentarse ante el Máximo Tribunal, en el supuesto de que no pudiese acudir al acto pautado para el 10 de enero de 2013 en la sede del Poder Legislativo.

De esta manera, a pesar de que el 10 de enero se inicia un nuevo periodo constitucional, la falta de juramentación en tal fecha no supone la pérdida de la condición del presidente Hugo Rafael Chávez Frías, ni como presidente en funciones, ni como candidato reelecto, en virtud de existir continuidad en el ejercicio del cargo».

En estas afirmaciones, de nuevo, la Sala partió de supuestos falsos como indicar que la falta de comparecencia al acto de juramentación pudiese implicar «la pérdida de la condición de presidente» del presidente electo. De nuevo, hay que precisar que en el caso, el 10 de enero de 2013 el presidente Hugo Chávez terminaba su mandato para el período 2007-2013 (ese día perdía su condición de presidente para el período 2007-2013), y mientras no se juramentase para el nuevo período 2013-2019 no iniciaba su mandato, ni tenía la condición de presidente para el nuevo período.

Lo que si era cierto es que la Sala no podía afirmar, sin prueba alguna, que estando Chávez supuestamente postrado en una cama de Hospital, por un postoperatorio, en La Habana, si es que estaba vivo, era «un Jefe de Estado y de Gobierno que no ha dejado de desempeñar sus funciones», lo que a todas luces, simplemente, era imposible físicamente. El mismo presidente Chávez había previsto el 9 de diciembre de 2012 que su ausencia del país sería por un período de tiempo de más de 5 días y por ello él mismo solicitó la autorización correspondiente a la Asamblea Nacional para ausentarse del país (art. 235). Su falta temporal como presidente encargado, en consecuencia, era un hecho notorio y evidente, que imponía la obligación en el vicepresidente Ejecutivo de suplirla conforme a la Constitución,

---

<sup>305</sup> Es en este contexto que debe leerse lo reiterado por la misma Sala en la sentencia, «tal como señaló esta Sala en los antes referidos fallos números 457/2001 y 759/2001, que no debe confundirse «la iniciación del mandato del presidente con la toma de posesión, términos que es necesario distinguir cabalmente». Efectivamente, el nuevo periodo constitucional presidencial se inicia el 10 de enero de 2013, pero el constituyente previó la posibilidad de que «cualquier motivo sobrevenido» impida al presidente la juramentación ante la Asamblea Nacional, para lo cual determina que en tal caso lo haría ante el Tribunal Supremo de Justicia, lo cual necesariamente tiene que ser a posteriori».



no siendo posible afirmar salvo probando con la certeza los hechos en el expediente, que durante su enfermedad y postración en La Habana, Chávez «no ha dejado de desempeñar sus funciones».

Por otra parte, en esta materia de falta temporal, menos sentido y fundamento constitucional tenía la errada afirmación de la Sala Constitucional de que la solicitud de autorización a la Asamblea Nacional que pueda formular el presidente para ausentarse del territorio nacional por un lapso superior a cinco días, se refiere «exclusivamente a la autorización para salir del territorio nacional, no para declarar formalmente la ausencia temporal en el cargo». De nuevo, la Sala Constitucional ignoró la Constitución: las faltas temporales en el ejercicio de la Presidencia constituyen una cuestión de hecho, que no se declara. Si el presidente en gira por el interior del país, sufre un accidente de tránsito que lo mantiene inconsciente y hospitalizado por un tiempo, sin duda, se origina una falta temporal que suplente al vicepresidente, así el presidente no la haya «decretado» anunciando que iba a tener el accidente con sus consecuencias.

Por lo demás, toda ausencia del territorio nacional se configura como una falta temporal (en el sentido de que temporalmente el presidente no está en ejercicio de sus funciones por imposibilidad física), por lo que no es más que un gran disparate la afirmación que hizo la Sala Constitucional en su sentencia, en el sentido de que: «(ii) No debe considerarse que la ausencia del territorio de la República configure automáticamente una falta temporal en los términos del artículo 234 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sin que así lo dispusiere expresamente el Jefe de Estado mediante decreto especialmente redactado para tal fin». Esto no tiene lógica y mucho menos sentido y asidero constitucional.<sup>306</sup>

No es serio afirmar que si un presidente, por ejemplo, entra en un proceso comatoso por cualquier causa que se prolonga indefinidamente, ello no origina una falta temporal porque el presidente no la previó anticipadamente ni la decretó, razón por la cual no surgiría la obligación del vicepresidente de suplirla.

Pero además, también carece de toda base constitucional la afirmación infundada, realizada por la Sala Constitucional en la sentencia en el sentido de que «con posterioridad al 10 de enero de 2013, aun no compareciendo el presidente Chávez a juramentarse y a tomar posesión de su cargo, «conserva su plena vigencia el permiso otorgado por la Asamblea Nacional, por razones de salud, para ausentarse del país por más de cinco (5) días», pues la autorización para ausentarse del país se le dio al presidente Chávez en funciones, terminando su período constitucional el 10 de enero de 2013, razón por la cual la autorización solo tenía efectos hasta la terminación del período constitucional en la cual se había dado.<sup>307</sup>

<sup>306</sup> Sobre ello, Ricardo Combellas en declaraciones a BBC Mundo: «eso me parece un planteamiento absurdo, porque se le solicita al sujeto sobre el cual actúa la falta temporal que se pronuncie. Imagínese, no es el caso del presidente Chávez, sino de un presidente que esté incapacitado en una clínica recibiendo cuidado especial, incapaz de tomar voluntariamente una decisión. Entonces quedamos en un limbo jurídico si el presidente no se pronuncia. Poner ese requisito, que no establece la Constitución, me parece un exabrupto». En Carlos Chirinos, «El limbo de consecuencias impredecibles», *BBC Mundo*, 11-1-2013, en [http://www.bbc.co.uk/mundo/movil/noticias/2013/01/130110venezuela\\_constituyente\\_combellas\\_opinion\\_cch.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/movil/noticias/2013/01/130110venezuela_constituyente_combellas_opinion_cch.shtml).

<sup>307</sup> Como lo indicó Manuel Rachadell, «Chávez tiene el permiso de la Asamblea Nacional, otorgado por unanimidad del 9 de diciembre pasado [2012], para ausentarse del país

Aún más infundada fue la afirmación de la Sala Constitucional en la sentencia de que con motivo de la ausencia del presidente Chávez del territorio nacional desde el 10 de diciembre de 2012, en la situación que resultó de la operación a la que fue sometido el 11 de diciembre de 2012 según informaron los voceros oficiales del gobierno, «no se configura la vacante temporal del mismo al no haber convocado expresamente al vicepresidente Ejecutivo para que lo supla por imposibilidad o incapacidad de desempeñar sus funciones». No causa sino asombro leer esta afirmación, ante normas tan precisas como las de los artículos 234 y 239.8 de la Constitución que prescriben, clara, pura y simplemente, que «las faltas temporales del presidente serán suplidas por el vicepresidente», y que entre las atribuciones del vicepresidente está la de «suplir las faltas temporales del presidente», lo cual opera automáticamente, resultado de una situación de hecho, sin que nadie lo decrete o lo decida, y sin que el presidente deba «convocar al vicepresidente» para que cumpla su obligación constitucional.

La segunda observación que debe formularse a lo afirmado en la sentencia de la Sala Constitucional, y que causa mayor asombro, por la absoluta y total carencia de pruebas que la sustenten, es la aseveración de que el presidente Hugo Chávez, una vez que concluyó su mandato presidencial del período constitucional 2007-2013 el 10 de enero de 2013, sin ofrecer pruebas de que estaba vivo, sin embargo, como jefe de Estado y de Gobierno:

«seguirá en el ejercicio de las mismas hasta tanto proceda a juramentarse ante el Máximo Tribunal, en el supuesto de que no pudiese acudir al acto pautado para el 10 de enero de 2013 en la sede del Poder Legislativo».

Primero, para hacer esta afirmación, de que el presidente Chávez «seguirá en el ejercicio» de sus funciones «hasta tanto proceda a juramentarse ante el Máximo Tribunal», lo que se exigía de la Sala era que desplegara una labor probatoria sobre el estado de salud del presidente para poder determinar precisamente primero, si estaba vivo, y en tal caso, si se presentaría efectivamente a juramentarse ante el Tribunal Supremo. A la Sala Constitucional de Venezuela, sin embargo, no le inte-

---

«por un lapso superior a los cinco días consecutivos» (art. 235), el cual mantiene su vigencia hasta el vencimiento del período constitucional el 10 de enero próximo [2013], porque la Asamblea Nacional no puede dar permisos para el período siguiente. Llegados a esta fecha, si el presidente electo no toma posesión del cargo, la Asamblea Nacional no tiene competencia para darle permiso ni prórroga para la juramentación de cumplir la Constitución». Véase Manuel Rachadell, «Tres observaciones a la carta de Maduro sobre la imposibilidad de juramentarse el presidente electo ante la Asamblea Nacional». 9 de enero de 2013, en: <http://t.co/Sd5R2EwX>. De igual modo, como lo precisó Hérmán Escarrá, «la no realización del acto de juramentación el 10 de enero de 2013 «no significa que no es presidente de la República el presidente», es decir, no significaba que el presidente Chávez cuya falta absoluta no había sido informada como ocurrida, tenía la titularidad del cargo de presidente de la República, condición que sin duda tenía después de haber sido electo. Sin embargo, como también lo precisó Jesús Maráa Casal, «si el Jefe del Estado no hace acto de presencia en ese momento confirmaría en principio que está incapacitado para asumir el próximo mandato», o como lo expresó Jesús María Alvarado Andrade, «Si [el presidente] no se juramenta en esa fecha no puede ejercer constitucionalmente. Estaríamos en un desempeño del cargo de facto». Véase en Allan R. Brewer-Carías, *La Mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente. Venezuela 1999-2015*, (Prólogo de Manuel Rachadell), Colección Estudios Políticos, N° 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015, pp. 337 y 338.

resó probar nada sobre la salud del presidente, y resolvió que aun estando fuera del territorio nacional, y de su enfermedad, sin probar nada, seguiría en ejercicio de sus funciones para el período constitucional ya concluido, y para el que se iniciaba sería juramentado cuando concurriera ante el Tribunal Supremo, sin haber siquiera determinado si ello era factible médicamente.

En los hechos que se sucedieron en enero de 2013, es evidente que al no presentarse el presidente Chávez electo o reelecto, al concluir su período constitucional 2007-2013 ante la Asamblea Nacional el día 10 de enero de 2013 en el acto de la toma de posesión y juramentación de su cargo, simplemente, a pesar de que ineludiblemente el período constitucional 2013-2019 comenzó en esa fecha, el presidente electo no podía comenzar a ejercer la presidencia para ese período constitucional 2013-2019 al no entrar en ejercicio del cargo, lo que le impedía poder cumplir sus nuevas funciones. Las del período 2007-2013, por tanto, concluyeron el 10 de enero, por lo que era una imposibilidad constitucional que a partir del 10 de enero de 2013, si no se juramentaba para el próximo período, pudiera seguir «en el ejercicio de las mismas;» pues como no se juramentó el 10 de enero ante la Asamblea no pudo asumir el ejercicio del cargo de presidente para el período 2013-2019.<sup>308</sup> En consecuencia, fue un gran disparate y no tiene asidero constitucional alguno la afirmación de la Sala Constitucional de que:

«(iv) A pesar de que el 10 de enero próximo se inicia un nuevo período constitucional, no es necesaria una nueva toma de posesión en relación al presidente Hugo Rafael Chávez Frías, en su condición de presidente reelecto, en virtud de no existir interrupción en el ejercicio del cargo».

Al contrario, precisamente porque el 10 de enero de 2013 se iniciaba un nuevo período constitucional, era absolutamente necesaria una nueva toma de posesión del presidente Chávez Frías, en su condición de presidente reelecto, en virtud de que el período constitucional 2007-2013 había terminado, y de que el ejercicio del cargo para el período 2013-2019 no se podía iniciar sin tal juramento, produciéndose en ese caso, inevitablemente, una real y efectiva interrupción en el ejercicio del cargo;<sup>309</sup> considerándose en todo caso, tal juramento ante la Asamblea Nacional

<sup>308</sup> Como también lo ha indicado Manuel Rachadell, «La interpretación que le ha dado la fracción gubernamental en la Asamblea Nacional de que Chávez sigue siendo presidente en ejercicio, cuya ausencia del acto de juramentación no tendría ninguna incidencia porque es una simple formalidad, que no es necesario que el presidente de la Asamblea Nacional se juramente para cubrir la ausencia (que ni es temporal ni absoluta) del presidente, porque tal función la ejerce, parcialmente, el vicepresidente Ejecutivo de la República, carece de toda fundamentación en la Ley Suprema. No hay continuidad administrativa al concluir el período constitucional y comenzar el otro, ni siquiera en el supuesto de la reelección, y el nombramiento del vicepresidente Ejecutivo caduca, como el del presidente que lo ha designado, al vencimiento del período constitucional, el 10 de enero próximo». Véase Manuel Rachadell, «Tres observaciones a la carta de Maduro sobre la imposibilidad de juramentarse el presidente electo ante la Asamblea Nacional». 9 de enero de 2013, en: <http://t.co/Sd5R2EwX>.

<sup>309</sup> Por ello, el profesor Román José Duque Corredor considera esta afirmación «falsa de toda falsedad» agregando que «La reelección no es un mecanismo del ejercicio del cargo o para el ejercicio del cargo, sino un derecho del funcionario que ejerce un cargo electivo de poderse postular como candidato para un nuevo período para ese cargo y no de continuar en el mismo cargo. De modo que, por tratarse de una nueva elección, si existe interrupción en su ejercicio. Si no fuera así, entonces, se trataría de un plebiscito y no de una elección,

como una especie de acto constitutivo de «fe de vida» del presidente, de su propia existencia física, y de su capacidad para gobernar, realizado ante los representantes del pueblo. Y ello no puede eliminarse porque el electo haya sido reelecto, y menos aun cuando había permanecido ausente del país durante un mes, sin que la nación tuviera conocimiento claro de su estado.

Después de las «consideraciones para decidir», la Sala Constitucional puntualizó lo que debió ser el objeto de la interpretación solicitada, en el sentido de que «la Constitución establece un término para la juramentación ante la Asamblea Nacional, pero no estatuye consecuencia para el caso de que por «motivo sobrevenido» no pueda cumplirse con ella de manera oportuna y, por el contrario, admite expresamente esa posibilidad, señalando que pueda efectuarse la juramentación ante el Tribunal Supremo de Justicia;» resumen que implicaba, precisamente, pasar a determinar cuál era la realidad fáctica de la enfermedad y del estado de salud del presidente de la República Hugo Chávez, y si estaba vivo, determinar cuál era la posibilidad médica real, fáctica, de que pudiera recuperar plenamente su salud para poder ejercer el cargo para el cual había sido electo; y en esa situación, determinar entonces quien debía encargarse de la Presidencia de la República mientras el presidente electo por las causas sobrevenidas alegadas procedía, si ello hubiera sido factible conforme a las pruebas médicas, a tomar posesión del cargo.

La Sala Constitucional, sin embargo, en lugar de cumplir su función interpretativa de la segunda parte de la norma del artículo 231 de la Constitución, y de realizar la actividad probatoria conforme estaba obligada, se limitó a reafirmar lo que la propia norma constitucional dispone en el sentido de que la juramentación del presidente reelecto podía ser efectuada en una oportunidad posterior al 10 de enero de 2013 ante el Tribunal Supremo de Justicia, de no poderse realizar dicho día ante la Asamblea Nacional, por supuesto, siempre que ello fuera factible; agregando solo su apreciación de que le correspondía al propio Tribunal fijar dicho acto «una vez que exista constancia del cese de los motivos sobrevenidos que hayan impedido la juramentación». Es decir, en lugar de desplegar una actividad probatoria precisamente para decidir, constatando la salud del presidente y las posibilidades de su recuperación, la Sala decidió sin pruebas, imponiendo un gobierno no electo democráticamente, dejando pendiente solo que luego se pudiera probar que los motivos que impidieron la juramentación habrían cesado. Ninguna posibilidad dejó abierta la Sala que pudiera llegar a probarse que el presidente electo y ausente no podía en realidad llegar a juramentarse, y ejercer el cargo para el cual había sido electo, por razón de su salud.

De lo anterior, sin resolver la consecuencia jurídica derivada del hecho de que por un «motivo sobrevenido» el presidente electo no pudo tomar posesión del cargo con su juramentación ante la Asamblea Nacional el día fijado constitucionalmente, la Sala concluyó su sentencia, afirmando como por arte de magia, sin que las «consideraciones para decidir» en realidad fundamentaran y condujeran a ello, que:

---

que es lo que parece piensan los Magistrados de la referida Sala que ha ocurrido con el candidato Hugo Chávez que se postuló para las elecciones del 7 de octubre de 2010<sup>2</sup> para ser presidente para el nuevo período 2013-2019». Véase Román José Duque Corredor, Observaciones a la sentencia de la Sala Constitucional de 9 de enero de 2013. Véase en [http://www.uma.edu.ve/in-terna/424/0/novedades\\_del\\_derecho\\_publico](http://www.uma.edu.ve/in-terna/424/0/novedades_del_derecho_publico).

«(vi) En atención al principio de continuidad de los Poderes Públicos y al de preservación de la voluntad popular, no es admisible que ante la existencia de un desfase cronológico entre el inicio del período constitucional y la juramentación de un presidente reelecto, se considere (sin que el texto fundamental así lo pauté) que el gobierno queda ipso facto inexistente. En consecuencia, el Poder Ejecutivo (constituido por el presidente, el vicepresidente, los ministros y demás órganos y funcionarios de la Administración) seguirá ejerciendo cabalmente sus funciones con fundamento en el principio de la continuidad administrativa».

Sobre esto, que fue en definitiva la parte resolutive de la sentencia mediante la cual la Sala pretendió legitimar una usurpación de autoridad,<sup>310</sup> la referencia al «presidente» (H. Chávez) era inconstitucional porque el mismo no se iba a juramentar para tomar posesión de su cargo y entrar en ejercicio de sus funciones para el nuevo período constitucional, por lo que no tenía sentido alguno invocar el principio de continuidad administrativa y afirmar que continuaba «ejerciendo cabalmente sus funciones». Por lo demás, ello no pasaba de ser un buen deseo o un buen pensamiento, pues por las informaciones oficiales suministradas desde el gobierno, desde el 11 de diciembre de 2012 daban cuenta de que el presidente estaba totalmente incapacitado para gobernar.<sup>311</sup> De manera que no era cierto, como lo afirmó la Sala Constitucional, que el Poder Ejecutivo estaba conducido por el presidente de la República, ni que éste pudiera ejercer su cargo, y menos «continuar» ejerciéndolo en forma alguna. En el cuadro de gravedad del presidente, en realidad, a esa fecha, lo único que se sabía como signo de su condición era que en algún momento había «apretado» la mano del vicepresidente de la República, según información suministrada por él mismo.<sup>312</sup> Al contrario de lo que afirmó la Sala,

<sup>310</sup> Con razón la diputada María Corina Machado expresó el 11 de enero de 2013: «que el acto que vimos ayer no tiene precedentes. Dijo que Venezuela amaneció con un gobierno usurpado y el vicepresidente, los ministros y la Procuradora General pretenden seguir ejerciendo sus cargos. «Todos los cargos de gobierno cesaron el pasado jueves y ante esa pretensión, todos sus actos son nulos, como lo establece el artículo 138 de la Constitución», recalcó. Reiteró que Diosdado Cabello ha violado su juramento, porque debió llamar a la sesión solemne de toma de posesión del nuevo período presidencial y agregó que «no reconocemos a Maduro como vicepresidente, porque hay una situación de ilegitimidad profunda». Aseguró que en Venezuela no existe separación de poderes, «tenemos un TSJ sumiso, nuestra soberanía está siendo pisoteada». Véase reseña de Programa Primera página de Globovisión, 11 de enero de 2013, en <http://www.lapatilla.com/site/2013/01/11/maria-corina-nuestra-soberania-esta-siendo-pisoteada/>.

<sup>311</sup> El 13 de enero de 2013, el ministro de Información Villegas, informaba: «El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, evoluciona favorablemente de la cirugía a la que fue sometido el pasado 11 de diciembre [2012], aunque aún necesita «medidas específicas» para la solución de la «insuficiencia respiratoria» que se le originó como consecuencia de una infección. «A pesar de su delicado estado de salud después de la compleja intervención quirúrgica del 11 de diciembre pasado [2012] en los últimos días la evolución clínica general ha sido favorable», véase en <http://www.lapatilla.com/site/2013/01/13/villegas-en-minutos-comunicado-oficial-sobre-salud-de-chavez/>.

<sup>312</sup> «Maduro: «Chávez me apretó la mano con una fuerza gigantesca», indicando que «En uno de los saludos lo saludé (a Chávez) con la mano izquierda y me apretó con una fuerza gigantesca mientras hablábamos», comentó Maduro durante una entrevista exclusiva que ofreció al canal interestatal Telesur desde Cuba, donde se encuentra desde el pasado 29 de diciembre [2012] acompañando al gobernante y a sus familiares». Véase en [www.larazon.com](http://www.larazon.com), 2 de enero de 2013, en [http://www.larazon.es/detalle\\_nor-mal/noticias/554672/maduro-chavez-me-apreto-la-mano-con-una-fuerza](http://www.larazon.es/detalle_nor-mal/noticias/554672/maduro-chavez-me-apreto-la-mano-con-una-fuerza).

había una evidente falta efectiva del presidente de la República del país y del ejercicio del cargo para el cual había sido electo.

Lo resuelto por la Sala Constitucional, por tanto, estando el «presidente» de hecho impedido de ejercer cabalmente sus funciones, lo que en realidad significó fue la decisión que sus Magistrados adoptaron de poner el gobierno de Venezuela para el inicio del período constitucional 2013-2019, en manos de funcionarios que no habían sido electos popularmente, contrariando el principio democrático, como eran los otros mencionados en la sentencia: «el vicepresidente, los ministros y demás órganos y funcionarios de la Administración» indicando que seguirían «ejerciendo cabalmente sus funciones con fundamento en el principio de la continuidad administrativa», a pesar de que habían sido nombrados en el período constitucional anterior, y sin término alguno, es decir, *sine die*, y hasta cuando el propio Tribunal Supremo fijase la oportunidad de que el presidente electo enfermo, si aparecía, se juramentase ante el mismo.

Lo que dio la Sala Constitucional con esta decisión no fue sino un golpe contra la Constitución,<sup>313</sup> vulnerando el derecho de los ciudadanos a ser gobernados por gobernantes electos, con el resultado de que a partir del 10 de enero de 2013, por voluntad la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Venezuela comenzó a gobernar un funcionario que según la propia sentencia no estaba supliendo la ausencia del presidente de la República electo y enfermo; funcionario que entonces solo podía ejercer sus atribuciones establecidas en la Constitución (art. 239) y las enumeradas en el decreto de delegación de diciembre de 2013,<sup>314</sup> y quién no podía ejercer las atribuciones que solo un presidente en ejercicio podría ejercer. A esta absurda ingobernabilidad era a lo que condujo la sentencia de la Sala Constitucional; a raíz de la cual, por su insostenibilidad jurídica, el gobierno comenzó incluso a perseguir a quienes argumentaran o informaran sobre la interpretación que debía darse a las normas constitucionales y sobre la inconstitucional decisión del Tribunal Supremo y sus efectos;<sup>315</sup> de manera que hasta los estudiantes

---

<sup>313</sup> También puede calificarse la situación como golpe de Estado, pues, en definitiva, todo golpe contra la Constitución es un golpe de Estado. Véase Claudio J. Sandoval, ¿Golpe de Estado en Venezuela?, en *El Universal*, Caracas 10 de enero de 2013, en <http://www.eluniversal.com/opinion/130110/oea-golpe-de-estado-en-venezuela>.

<sup>314</sup> Ello no impidió por ejemplo que el vicepresidente, en virtud de la «continuidad administrativa» decretada por la Sala Constitucional, procediera a designar mediante Decreto N° 9350 de 11 de enero de 2013, «por delegación del presidente», a un «vicepresidente Encargado» para suplir su ausencia del territorio nacional para viajar a Cuba. Véase Decreto N° 9.350, de fecha 11 de enero de 2013 en *Gaceta Oficial* N° 40.088, de fecha 11 de enero de 2013.

<sup>315</sup> El 9 de enero de 2013, el consultor jurídico de Globovisión, Ricardo Antela, explicó sobre el nuevo procedimiento administrativo sancionatorio abierto por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) contra la estación de TV, «por la difusión de cuatro micros informativos sobre el articulado de la Constitución», que a juicio del ente regulador, «incitan al odio, la zozobra y la alteración del orden público», prohibiendo de entrada «a la televisora retransmitir dichos mensajes o algunos similares». En horas de la tarde de ese mismo día el «presidente de la Asamblea Nacional, Diosdado Cabello; y el ministro Rafael Ramírez, habían sugerido al ente regulador «iniciar una investigación contra el canal por difundir el artículo 231 de la Constitución».. Véase la información en <http://globovision.com/articulo/conatel-notifica-a-globovision-de-nuevo-procedimiento-administrativo-sancionatorio>.

universitarios que comenzaron a protestar contra la sentencia de la Sala Constitucional, fueron por ello amenazados con cárcel.<sup>316</sup>

La secuela posterior, en todo caso, fue que el presidente Chávez, como era de preverse o se sospechaba, efectivamente no compareció ante la Asamblea Nacional a tomar posesión del cargo para el período constitucional 2013-2019, quizás incluso porque ya había fallecido. Pero las noticias oficiales sin embargo decían otra cosa: Por ejemplo, el 22 de enero de 2013, el ministro de Relaciones Exteriores Elias Jaua afirmó a su regreso a Caracas desde Cuba, que había «conversado con Chávez en La Habana»,<sup>317</sup> y el 18 de febrero de 2013 se anunció,<sup>318</sup> que había sido trasladado de una cama de hospital en La Habana a una cama de hospital en Caracas, informándose de la gravedad de su salud, al punto de que estaba impedido de poder hablar.<sup>319</sup>

---

<sup>316</sup> El Gobernador del Estado Táchira, José Gregorio Vielma Mora, afirmó a la prensa «que los estudiantes de las universidades Católica y de Los Andes de esa entidad, que manifestaron en contra del fallo del Tribunal Supremo de Justicia, estaban ebrios y otros consumieron drogas para «valentarse en contra de la autoridad». «Son delincuentes», aseveró. Advirtió al rector académico de la ULA, Omar Pérez Díaz y demás profesores, que irá a la Fiscalía a denunciarlos. «No mienta (Pérez Díaz), usted está promoviendo la violencia en Táchira. Les están pagando desde el extranjero. «Tienen armamento y municiones dentro de la universidad», acusó. De seguir protestando «van a ser tratados como bandas criminales e irán a la cárcel de Santa Ana». Véase en <http://m.notitarde.com/nota.aspx?id=159398>.

<sup>317</sup> Véase la reseña de Ender Ramírez Padrino, «Jaua informó que se reunió con el presidente en La Habana», *El Nacional*, 21 de enero de 2013, en [http://www.el-nacional.com/politica/Jaua-asegura-converso-Chavez-Habana\\_0\\_122390427.html](http://www.el-nacional.com/politica/Jaua-asegura-converso-Chavez-Habana_0_122390427.html).

<sup>318</sup> Véase la reseña en *El Universal*, Caracas 18 de febrero de 2013, «Chávez vuelve a Venezuela. El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, regresó a Caracas procedente de La Habana, más de dos meses después de que viajara a Cuba para someterse a la cuarta operación de un cáncer que le fue diagnosticado en junio de 2011, y se encuentra en el hospital militar de Caracas», en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/salud-presidencial/130218/chavez-vuelve-a-venezuela>. A través de la cuenta Twitter @chavezcandanga, el presidente supuestamente habría mandado un mensaje a las 2.30 de la madrugada con el siguiente texto: «Hemos llegado de nuevo a la Patria venezolana. ¡¡Gracias Dios mío!! Gracias ¡¡Pueblo amado!! Aquí continuaremos el tratamiento».

<sup>319</sup> El ministro de Comunicación e Información, Ernesto Villegas, informó ese día en cadena de radio y televisión que al presidente le persistía «un cierto grado de insuficiencia» y «presenta respiración a través de cánula traqueal que le dificulta temporalmente el habla», sometido a un «tratamiento enérgico para la enfermedad de base, que no está exento de complicaciones», oportunidad en la cual se publicitó una fotografía que se dijo era de 14 de febrero de 2013 del presidente con sus hijas, que sin embargo, no mostraban en forma alguna lo que se anunciaba, ni por la vestimenta de los que posaron en la fotografía ni por la asepsia que una situación como la escrita requería. Continuó el ministro informando que «después de dos meses de un complicado proceso postoperatorio, el paciente se mantiene consciente, con integridad de las funciones intelectuales, en estrecha comunicación con su equipo de gobierno y al frente de las tareas fundamentales inherentes a su cargo». Sin embargo, el ministro de Ciencia y tecnología Arreaza, informaba en el canal multiestatal Telesur, que Chávez «tiene dificultad para comunicarse verbalmente (...) Uno lo que tiene es que poner atención y él comunica perfectamente sus decisiones, cuando no las escribe (...) Pero perfectamente se comunica y se da a entender. No tiene la voz que lo caracteriza, pero esto es un proceso que es reversible y esperamos volverlo a escuchar». Véase la reseña de María Lilibeth Da Corte, «Chávez respira por cánula traqueal que le dificulta hablar. Arreaza: Él comunica perfectamente sus decisiones, cuando no las escribe», en *El Universal*, Caracas 16-2-2013, en <http://www.eluniversal.com/nacional->

Incluso, a pesar de ello, parece que no le impidió al vicepresidente Ejecutivo y otros ministros, según lo anunciaron al país, que hubieran estado con el presidente Hugo Chávez Frías en una supuesta «reunión de gabinete» de nada menos que de cinco horas durante la noche el día 23 de febrero de 2013.<sup>320</sup>

### C. La falta absoluta del presidente electo y la imposición por el Juez Constitucional de un presidente no electo popularmente

Unos días después, el 4 de marzo de 2013, sin embargo, ya el ministro de Comunicaciones anunciaba al país que el estado de salud de Chávez era «muy delicado»,<sup>321</sup> lo que presagiaba un anuncio final, «luego de que se informara oficialmente de un deterioro en la salud del presidente Hugo Chávez»<sup>322</sup> informándose de inmediato el mismo día 5 de marzo de 2013, por el vicepresidente Ejecutivo, que se había producido su fallecimiento. En esa forma, el juramento y la toma de posesión del cargo para el cual Chávez fue reelecto, nunca tuvo lugar.

El anuncio del fallecimiento del presidente electo Chávez planteó de nuevo una serie de cuestiones jurídicas que requerían solución urgente, las cuales giraban en torno a determinar jurídica y constitucionalmente –en medio del pastel de la falsa «continuidad administrativa», quién, a partir del 5 de marzo de 2013, debía encargarse de la Presidencia de la República en ese supuesto de efectiva falta absoluta de un presidente electo, no juramentado, mientras se procedía a una nueva elección presidencial. En virtud de que el presidente Chávez ya era evidente que no tomaría posesión de su cargo, por haberse anunciado su falta absoluta, el absurdo e ilegítimo régimen de la «continuidad administrativa» impuesto por el Tribunal Supremo sin duda había cesado.

En esa situación, conforme al artículo 233 de la Constitución, el único de los supuestos de falta absoluta del presidente que prevé,<sup>323</sup> aplicable en el caso, es la

---

y-politica/130216/chavez-respira-por-canula-traqueal-que-le-dificulta-hablar Véase igualmente en <http://globovision.com/articulo/ministro-villegas-en-breve-comunicado-y-fotografias-del-presidente-chavez>.

<sup>320</sup> Véase «Maduro asegura que se reunió con Chávez por más de cinco horas», en *El Universal*, 23 de febrero de 2013, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/salud-presidencial/130223/ma-duro-asegura-que-se-reunio-con-chavez-por-mas-de-cinco-horas>; y En «Maduro: Chávez continúa con cánula traqueal y usa distintas vías de entendimiento», Publicado por Caracas en Febrero 23, 2013, en <http://venezuelaaldia.com/2013/02/ma-duro-chavez-continua-con-la-canula-traqueal-y-usa-distintas-vias-de-entendimiento/>.

<sup>321</sup> «Villegas, «El estado general sigue siendo delicado», en *Kikiriki*, 4 de marzo de 2013, en <http://www.kiki-riki.org.ve/villegas-el-estado-general-sigue-siendo-delicado/>.

<sup>322</sup> Véase «Venezuela transmitirá reunión entre Maduro, Gabinete y militares: oficial», en Reuters, 5-3-2013, en <http://ar.reuters.com/article/topNews/idARL1N0BX9B220130305>

<sup>323</sup> El artículo 233 dispone en la materia lo siguiente: «Cuando se produzca la falta absoluta del presidente electo o Presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional. // Si la falta absoluta del presidente o Presidenta de la República se produce durante los primeros cuatro años del período constitucional, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva».



que se produce antes de que el presidente electo tome posesión del cargo, que era el supuesto que había en definitiva ocurrido, en cuyo caso, dice la norma, el presidente de la Asamblea Nacional se encarga de la Presidencia de la República mientras se realiza una nueva elección y toma posesión el nuevo presidente. En este caso, el presidente de la Asamblea no pierde su investidura parlamentaria, ni asume la Presidencia de la República, sino que solo se «encarga» temporalmente de la misma; y en el caso concreto, ello implicaba que el presidente de la Asamblea Nacional, Diosdado Cabello debió de inmediato encargarse de la Presidencia de la República, *ex constitutione*.<sup>324</sup>

Sin embargo, ello no fue lo que ocurrió en la práctica política, incumpliendo el presidente de la Asamblea Nacional el mandato de la Constitución, particularmente al haberse anunciado el mismo día 5 de marzo de 2013, por la Procuradora General de la República (quien era la esposa del Vice presidente Nicolás Maduro) que con la muerte del presidente Hugo Chávez, «inmediatamente se pone en vigencia el artículo 233, que establece que se encarga el vicepresidente Nicolás Maduro (...) .Y la falta absoluta determina que el que se encarga es el vicepresidente, Nicolás Maduro».<sup>325</sup>

Y efectivamente, ello fue lo que ocurrió quedando evidenciado en *Gaceta Oficial* del mismo día, mediante la publicación del Decreto N° 9.399 declarando Duelo Nacional, dado y firmado por Nicolás Maduro, ni siquiera como «vicepresidente encargado de la Presidencia», sino como «presidente Encargado de la República».<sup>326</sup>

---

<sup>324</sup> Así por ejemplo lo consideró el diputado Soto Rojas, al señalar tras el fallecimiento del presidente Chávez que «Diosdado Cabello debe juramentarse y nuestro candidato es Nicolás Maduro», en referencia a las próximas elecciones que deben realizarse», en *6to. Poder*, 5-3-2013, en <http://www.6topo-der.com/venezuela/politica/diputado-soto-rojas-diosdado-cabello-debe-juramentarse-y-nuestro-candidato-es-nicolas-maduro/> Por ello, con razón, el profesor José Ignacio Hernández, explicó que «interpretando de manera concordada los artículos 231 y 233 de la Constitución, puede concluirse que ante la falta absoluta del presidente electo antes de tomar posesión (mediante juramento), deberá encargarse de la Presidencia el presidente de la Asamblea Nacional. Es ésa la conclusión que aplica al caso concreto, pues el presidente Hugo Chávez falleció sin haber prestado juramento, que es el único mecanismo constitucional previsto para tomar posesión del cargo, con lo cual debería asumir la Presidencia quien fue designado como presidente de la Asamblea Nacional». Véase José Ignacio Hernández, «A propósito de la ausencia absoluta del presidente», en *PRODAVINCI*, 5-3-2013, en <http://prodavinci.com/blogs/a-proposito-de-la-ausencia-absoluta-del-presidente-de-la-republica-por-jose-ignacio-hernandez-g/>.

<sup>325</sup> Véase «Muerte de Chávez. 06/03/2013 03:16:00 p.m.. Aseguró la Procuradora General de la República Cilia Flores: La falta absoluta determina que se encargará el vicepresidente Maduro», en *Notitarde.com*, 7-3-2013, en <http://www.notitarde.com/Muerte-de-Chavez/Cilia-Flores-La-falta-absoluta-determina-que-se-encargara-el-Vicepresidente-Maduro/2013/03/06/169847>.

<sup>326</sup> *Gaceta Oficial* 40.123 de 5 de marzo de 2013. Con relación a este Decreto, que fue refrendado por todos los ministros y publicado en *Gaceta Oficial*, Juan Manuel Raffalli apreció que «no hay duda de que Nicolás Maduro es el presidente encargado de la República», llamando la atención respecto a que «Maduro no ha designado un vicepresidente y si ostenta la doble condición de presidente y vicepresidente, no puede ser candidato», e indicando que «para que pueda ser candidato, tendría que designar a un vicepresidente». Véase en «Raffalli: Maduro no puede ser candidato mientras también ostente la Vicepresidencia», en *6to. Poder*, Caracas 7-3-2013, en <http://www.6topoder.com/venezuela/politica/>

A ello se agregó la declaración dada por el ministro de la Defensa al afirmar pocas horas después de darse a conocer oficialmente la muerte del presidente Chávez, que «Ahora más que nunca, la FAN debe estar unida para llevar a Maduro a ser el próximo presidente electo de todos los venezolanos».<sup>327</sup> Luego vino el anuncio que hizo presidente de la Asamblea Nacional, Diosdado Cabello, en horas de la noche del día 7 de marzo, en el sentido de que «el vicepresidente Nicolás Maduro será juramentado este viernes a las 7:00 de la noche como presidente de la República encargado», indicando además, que «una vez juramentado, corresponderá a Maduro convocar a nuevas elecciones para elegir al próximo jefe de Estado».<sup>328</sup>

Y finalmente, le correspondió a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la ya indicada sentencia N° 141 dictada el 8 de marzo de 2013,<sup>329</sup> consolidar todo este fraude constitucional, al decidir un nuevo recurso de interpretación interpuesto por un ciudadano<sup>330</sup> solo dos días antes, el día 6 de marzo de 2013, en relación con la aplicación del artículo 233 de la Constitución a la situación concreta derivada de la anunciada falta absoluta del presidente Chávez, que era la de un presidente electo que no había tomado posesión de su cargo. La Sala, sin embargo, desconociendo la realidad, concluyó que la falta absoluta no se había

---

raffalli-maduro-no-puede-ser-candidato-mientras-tambien-ostente-la-vicepresidencia/; y en «Dudas Constitucionales. ¿Maduro es vicepresidente y encargado de la Presidencia, o es presidente encargado a secas?, en *El Universal*, 8=3-2013, en <http://www.eluniversal.com/opinion/130308/dudas-constitucionales>. Sin dejar de considerar que con ese Decreto, efectivamente y de hecho, el vicepresidente Maduro asumió sin título alguno la Presidencia de la República, es decir, ilegítimamente; sin embargo consideramos que debe puntualizarse que de acuerdo con el texto de la Constitución, en cualquier caso en el cual se produzca una falta absoluta del presidente en los términos del artículo 233 de la Constitución, tanto el presidente de la Asamblea Nacional como del vicepresidente, es sus respectivos casos, lo que deben y pueden hacer es «encargarse» de la Presidencia, pero nunca pasan a ser « presidente s encargados de la República».

<sup>327</sup> Véase en «ministro de la Defensa venezolano: «La Fuerza Armada Nacional debe estar unida para llevar a Maduro a ser presidente», en *Vinculocrítico.com*. Diario de América, España y Europa, en <http://www.vinculocritico.com/politica/venezuela/elecciones-venezuela/fuerzas-militares-venezolanas/muere-chavez/muerte-chavez/anuncio-muerte-chavez/ministro-defensa/vtv/apoyo-de-militares-maduro-/294618>. En la nota publicada en ese diario se concluía con la siguiente reflexión «La clara posición expresada por el ministro de la Defensa resulta preocupante para muchos ciudadanos, toda vez que bajo sus órdenes se encuentra la Fuerza Armada Nacional que debe velar por la seguridad de Venezuela, pero no obedecer a la voluntad de una sola persona y menos aún en materia electoral. Su posición no presagia una situación de imparcialidad, con la gravedad que ello conlleva para el futuro en democracia de dicha nación latinoamericana».

<sup>328</sup> Véase Alejandra M. Hernández, «Maduro será juramentado mañana como presidente encargado», *El Universal*, 7-3-2013, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/hugo-chavez-1954-2013/130307/maduro-sera-juramentado-manana-como-presidente-encargado>; y «Nicolás Maduro asumirá hoy como presidente», en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/130308/nicolas-maduro-asumira-hoy-como-presidente>.

<sup>329</sup> Véase el texto de la sentencia en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/141-9313-2013-13-0196.html>. Véanse los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, y «El Juez Constitucional y la ilegítima declaración, mediante una «nota de prensa», de la «legitimidad» de la elección presidencial del 14 de abril de 2013», en *Revista de Derecho Público*, N° 135, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. -207 y ss.

<sup>330</sup> Esta vez por *Otoniel Pautt Andrade*.

producido antes de que Chávez tomara posesión de su cargo, como en efecto ocurrió – porque nunca tomó posesión -, sino después de la supuesta «continuidad administrativa» que inventó la propia Sala en la sentencia anterior, y que aseguraba que supuestamente había continuado en ejercicio del cargo, no siendo necesaria una nueva toma de posesión del presidente electo.<sup>331</sup>

Por ello, la Sala concluyó que entonces debía convocarse a una elección universal, directa y secreta para elegir presidente, pero quedando encargado de la Presidencia Nicolás Maduro Moros, «quien para ese entonces ejercía el cargo de vicepresidente Ejecutivo». Con ello, la Sala resolvió otro «escollo» jurídico, y dispuso que al «presidente encargado» no se le aplicaba el «supuesto de incompatibilidad» para ser candidato previsto en el artículo 229 de la Constitución, permitiendo que Maduro pudiera postularse para participar en el proceso electoral para presidente de la República, sin separarse de su cargo.<sup>332</sup>

Quedaron así muy convenientemente resueltas por el Poder Judicial todas las dudas e incertidumbres pasadas, que ya habían sido resueltas políticamente entre los órganos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. La Sala Constitucional, una vez más, interpretó la Constitución a la medida del régimen autoritario, mutándola y distorsionándola.

<sup>331</sup> Días después de dictada la sentencia, el 12 de marzo de 2013, en un programa de televisión, la Presidenta del Tribunal Supremo diría lo siguiente según la reseña de prensa que: «La Constitución debemos leerla muy claramente, a mí una de las cosas que más me preocupa es la falta de lectura por parte de algunas personas, o no diría falta de lectura (...) sino la falta gravísima y el engaño que hacen al pueblo cuando se refieren al texto constitucional saltándose párrafos para que se malinterprete el resultado», detalló durante el programa *Contragolpe* que transmite Venezolana de Televisión. / La magistrada cuestionó que hay quienes pretenden irrespetar la Constitución, al afirmar que debe ser el presidente de la Asamblea Nacional, en este caso Diosdado Cabello, quien debió asumir la Presidencia Encargada. / Refirió que el artículo 233 expresa que «mientras se elige y toma posesión el nuevo presidente o nueva Presidenta se encargará de la Presidencia de la República el vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva. Yo estoy leyendo la Constitución, no estoy diciendo algo que a mí se me ocurre». Véase la reseña en <http://www.vive.gob.ve/actualidad/noticias/designaci%C3%B3n-de-nicol%C3%A1s-maduro-como-presidente-e-es-constitucional>. Véase igualmente la reseña en [http://www.el-nacional.com/politica/Luisa-Estella-Morales-Maduro-Constitucion\\_0\\_152387380.html](http://www.el-nacional.com/politica/Luisa-Estella-Morales-Maduro-Constitucion_0_152387380.html) Por lo visto no se percató la magistrada que quien analizó la Constitución «saltándose párrafos para que se malinterprete el resultado», fue ella misma y la Sala Constitucional que dictó la sentencia bajo su Ponencia, al ignorar (o saltarse) el primer párrafo sobre la falta absoluta del presidente del artículo 233 que dispone que «Cuando se produzca la falta absoluta del presidente electo o Presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional». Tan esa parte fue «saltada» por la Sala que luego de copiar el texto íntegro del artículo la sentencia expresó, pura y simplemente que: «De la lectura de dicho precepto se observa que cuando se produce la falta absoluta del presidente de la República se habrá de realizar una nueva elección y se encargará de la Presidencia de la República el vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva». Basta comparar los dos textos para saber quién se saltó un párrafo de la norma para malinterpretarla.

<sup>332</sup> La Sala Constitucional ratificó esta doctrina en sentencia N° 1116 de 7 de agosto de 2013. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/agosto/1116-7813-2013-13-0566.html>.

### III. SOBRE LA «FEDERACIÓN DESCENTRALIZADA»: LA GRAN MENTIRA CONSTITUCIONAL\*

#### 1. La tradición federalista venezolana y la federación centralizada

El primer país del mundo que adoptó la forma federal del Estado después de los Estados Unidos de América (1787), fue Venezuela con la *Constitución Federal para los Estados de Venezuela* sancionada el 21 de diciembre de 1811, después de la Declaración de Independencia de España que proclamaron las antiguas Provincias que conformaban la Capitanía General de Venezuela el 5 de julio de 1811.<sup>333</sup>

Esa forma federal del Estado desde entonces ha perdurado hasta el presente, pero la mayoría del tiempo como un cascarón vacío resultado de un proceso progresivo y contradictorio de centralización de la Federación, que culminó con la gran mentira<sup>334</sup> de la proclamación inserta en el artículo 4 de la Constitución de 1999 cuando califica al Estado como «federal descentralizado», siendo como es, al contrario, la Constitución más centralista de todas cuantas se han dictado en los ya más de doscientos años de existencia del Estado.<sup>335</sup>

Esa primera Constitución de 1811, sancionada incluso antes de la de Cádiz de 1812,<sup>336</sup> tuvo corta vigencia debido a las guerras de independencia (1812-1821); pero a pesar de las críticas de Simón Bolívar a la Federación y del fuerte contenido centralista de la Constitución de Angostura de 1819, la cual tampoco tuvo mayor duración por la integración de Venezuela a lo que se llamó la Gran Colombia en

---

\* Texto de la Ponencia sobre «La mutación de la Federación en Venezuela», ponencia presentada en las *Jornadas sobre la organización territorial de los Estados: Experiencias y problemas en América y Europa*, Universidad De Salamanca, Instituto Internacional De Derecho Administrativo (IIDA), Salamanca 21 y 22 de enero de 2019. Publicado en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/01/1223.-La-mutaci%C3%B3n-del-Estado-Federal.-Venezuela-IIDA.-2019.pdf>.

<sup>333</sup> Véase el texto de esta Constitución y de todas las otras citadas en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2 vols, Caracas 2008.

<sup>334</sup> En este trabajo hemos seguido lo expuesto en el artículo sobre «La mutación de la Federación en Venezuela», escrito para la obra colectiva sobre *La mutación de la Federación en América Latina*, coordinada por Vanessa Andrea Suelst Cock y Giorgia Pavani, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá 2018.

<sup>335</sup> Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*, Caracas, 2001; «La descentralización política en la Constitución de 1999: Federalismo y Municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)», *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, n.º 138, Año LXVIII, Caracas, 2002, pp. 313-359; «Algunos problemas de las Constituciones estatales (Constituciones subnacionales) en la Federación venezolana» en Allan R. Brewer-Carías, *Constitución, democracia y control del poder*, Mérida, Universidad de Los Andes, 2004, pp. 145-156; y «El 'Estado Federal descentralizado' y la centralización de la Federación en Venezuela (Situación y perspectiva de una contradicción constitucional)», en *Federalismo y Regionalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 717 a 750

<sup>336</sup> La Constitución de Cádiz por no tuvo influencia en los inicios del constitucionalismo venezolano. Véase Allan R. Brewer-Carías, «El paralelismo entre el constitucionalismo venezolano y el constitucionalismo de Cádiz (o cómo el de Cádiz no influyó en el venezolano) en *La Constitución de Cádiz. Hacia los orígenes del Constitucionalismo Iberoamericano y Latino*, Caracas, Unión Latina y Universidad Católica Andrés Bello, 2004, pp. 223-331.

1821; lo cierto es que cuando se reconstituyó la República de Venezuela (separada de Colombia) a partir de 1830, reaparecieron los principios federalistas en un sistema que los constituyentes de la época denominaron como producto de un pacto centro-federal.<sup>337</sup>

En las Constituciones posteriores la forma federal del Estado concretizada en la distribución vertical del Poder Público, se comenzó a expresar formalmente en la Constitución de 1858, en la cual se estableció que «El Poder Público se divide en Nacional y Municipal» (Art. 9). Posteriormente, en la Constitución de 1901 se retomó la fórmula expresándose que «El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal y el Poder de los Estados» (Art. 29), la cual se repitió en todas las Constituciones posteriores hasta la de 1925, en la cual se agregó al Poder Municipal así: «El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipio» (Art. 51).

La norma se repitió en las Constituciones subsiguientes invirtiéndose sin embargo la enumeración de los poderes en la Constitución de 1947, así: «El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional...» (Art. 86), buscando apuntar hacia el nivel inferior como origen de la conformación del Estado, lo cual se repitió en la Constitución de 1953 (Art. 40), y se recogió en la Constitución de 1999.

Las «Provincias» como división territorial del Estado, a raíz del triunfo de la «Revolución Federal» en 1863, pasaron a denominarse «Estados», adoptándose la denominación de la República como «Estados Unidos de Venezuela», la cual se conservó hasta la Constitución de 1953.

Si bien la federación tuvo una base política y militar descentralizadora, particularmente en la segunda mitad del siglo XIX, partir de la sanción de la Constitución de 1901,<sup>338</sup> y sobre todo como consecuencia de la nacionalización del ejército y las armas, comenzó a consolidarse como una «federación centralizada», habiéndose progresivamente centralizado el Estado en casi todos los órdenes.

La gran transformación política que debió haberse producido en el proceso constituyente de 1999 para perfeccionar la democracia<sup>339</sup>, lo cual había sido su principal motivación, debía por tanto buscar sustituir la forma estatal de la Federación Centralizada por una Federación efectivamente descentralizada. Pero todo no pasó

---

<sup>337</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Historia constitucional de Venezuela*, 2 vols., Editorial Alfa, Caracas 2008.

<sup>338</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas*, San Cristóbal, Universidad Católica del Táchira, 1988, 48 pp; publicado también en *Revista Paramillo*, San Cristóbal, Universidad Católica del Táchira, n.º 7, 1988, pp. 439-480; en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n.º 227 y n.º 228, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, pp. 487-514 y pp. 695-726, respectivamente.

<sup>339</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Propuesta sobre la forma federal del Estado en la nueva Constitución: Nuevo Federalismo y Nuevo Municipalismo» en *Debate Constituyente*, (*Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*), Tomo I, (8 agosto-8 septiembre), Caracas 1999, pp. 155 a 170); y «El reforzamiento de la forma federal del Estado Venezolano en la Nueva Constitución: Nuevo Federalismo y Nuevo Municipalismo», Ponencia presentada en *The International Conference on Federalism in an Era of Globalization*, Québec, Canadá octubre 1999 (mimeo), 13 pp.

más allá del nominalismo expresado en la frase constitucional de que «La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución;» lo que no es otra cosa que decir nada, pues «los términos consagrados en la Constitución», son los propios de un Estado centralizado a pesar de que en la misma se hubiesen constitucionalizado parcialmente aspectos que habían sido establecidos años antes en la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* de 1989,<sup>340</sup> mediante la cual se hizo un esfuerzo único para descentralizar la Federación en Venezuela,<sup>341</sup> el cual fue inmisericordemente desmantelado a partir de 1993 y particularmente después de la sanción de la Constitución de 1999;<sup>342</sup> de manera que incluso las materias que se les había transferido a los Estados en como las relativas a la atención de la salud, fueron centralizadas.<sup>343</sup>

Más bien hubo un retroceso significativo como fue la eliminación del Senado, estableciéndose por primera vez en la historia constitucional de Venezuela una Asamblea Nacional unicameral (Art. 186); permitiéndose, además, la posibilidad de establecer limitaciones a la autonomía de los Estados (Art. 162) mediante ley nacional, que dio al traste con la autonomía territorial. Además, en la Constitución se enunció un precario ámbito de las competencias estatales cuyo ejercicio, además, se sujeta a lo regulado en la legislación nacional; y se eliminó todo ámbito tributario que pudiera corresponder a los Estados, haciéndolos más dependientes del poder central.

## **2. El precario ámbito de las competencias estatales cuyo ejercicio se sujeta a lo que disponga la legislación nacional**

En cuanto a la distribución de competencias del Poder Público entre los tres niveles territoriales previstos en la Constitución (nacional, estatal y municipal), la Constitución de 1999 en esta materia muy poco se varió el régimen constitucional de 1961, salvo para centralizar más competencias a nivel nacional, regulando solo precarias competencias exclusivas de los Estados, sometiendo su ejercicio a lo dispuesto en leyes nacionales. En cuanto a las competencias concurrentes, su ejercicio por los Estados solo puede realizarse si se dictan leyes nacionales; y en cuanto a las competencias residuales, las mismas no solo se establecieron a favor de los Estados sino también a favor del Poder Nacional, y en todo caso, con posibilidad de ser centralizadas como «competencias implícitas».

---

<sup>340</sup> Véase en *Gaceta Oficial*, No. 4153 Extraordinario de 28-12-98 (última reforma 2003). Véase Allan R. Brewer-Carías, «Bases legislativas para la descentralización política de la federación (1990: El inicio de la reforma)» en Allan R. Brewer Carías, et al., *Leyes y Reglamentos para la descentralización política de la Federación*, Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, 1994, pp. 7-53.

<sup>341</sup> Véase Informe sobre la descentralización en Venezuela (1993), Memoria de Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la descentralización, Caracas 1994.

<sup>342</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «El proceso constituyente y la fallida reforma del Estado en Venezuela» en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 25-48; publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, 2001, pp. 243-253.

<sup>343</sup> Véase por ejemplo el Decreto N° 6.543, «mediante el cual se decreta la transferencia al Ministerio del Poder Popular para la Salud, de los Establecimientos y las Unidades Móviles de Atención Médica adscrito a la Gobernación del estado Bolivariano de Miranda», en *Gaceta Oficial* N° 39.072 de 3-12-2008.

**A. Las precarias competencias exclusivas de los Estados y su ejercicio conforme a la ley nacional**

Si se analiza detenidamente el artículo 164 de la Constitución, en contraste con el contenido de los artículos 156 (materias de la competencia del Poder Nacional) y 178 (materias de la competencia municipal), se puede constatar una precaria indicación de competencias que serían exclusivas de los Estados, las cuales en general son solo en forma parcial, pues su ejercicio debe realizarse con alguna sujeción a las regulaciones que dicten los órganos del Poder Nacional.

*a. Las competencias de orden institucional*

Desde el punto de vista institucional se pueden identificar dos competencias exclusivas de los Estados en cuanto a la organización de sus propios poderes públicos estatales y en cuanto a la organización de sus Municipios.

Conforme a la Constitución, los Estados tienen competencia «exclusiva» para organizar sus propios poderes públicos; competencia que sin embargo no es plena, pues ha sido vaciada de contenido por estar sujeta en una u otra forma a la legislación nacional.

En efecto el artículo 164.1 atribuye a los Estados, a través de sus Consejos Legislativos, la potestad de dictar la Constitución del Estado para organizar los poderes públicos: Poder Legislativo (Consejos Legislativos), Poder Ejecutivo (Gobernación y Administración Pública estatal) y poder de control (Contralorías de los Estados).

Sin embargo, la realidad es que en cuanto a la parte orgánica de las Constituciones estatales (que es la única que pueden regular, porque la dogmática, sobre derechos y garantías, es competencia nacional), la misma está sujeta a lo regulado en leyes nacionales sobre la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos estatales,<sup>344</sup> respecto de la Administración Pública y de la función pública estatal,<sup>345</sup> respecto de la designación de los Contralores de los Estados,<sup>346</sup> y sobre la organización de los Municipios.<sup>347</sup> La competencia «exclusiva» en esas materias, por tanto, o es tal, y está limitada en la propia Constitución que las sujeta a regulaciones mediante *leyes orgánicas nacionales*; y además, la Sala Constitucional se ha encargado de limitar aún más las competencias institucionales de los Estados al impedirle establecer órganos de defensa de los derechos humanos.<sup>348</sup>

---

<sup>344</sup> Véase la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados (Ley n.º 33), *Gaceta Oficial* n.º 37.282 de 13 de septiembre de 2001.

<sup>345</sup> Desde que se dictó la Ley Orgánica de la Administración Pública (Ley n.º 40), *Gaceta Oficial* n.º 37.305 del 17 de octubre de 200 (última reforma 2014). Véase la Ley del Estatuto de la Función Pública, *Gaceta Oficial* n.º 37.522 de 6 de septiembre de 2002.

<sup>346</sup> Véase la Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado (Ley n.º 37), *Gaceta Oficial* n.º 37.304 de 16 de octubre de 2001.

<sup>347</sup> Desde que se dictó la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *Gaceta Oficial* n.º 38.204 de 8 de junio de 2005 (última reforma 2010).

<sup>348</sup> La Sala Constitucional del Tribunal Supremo, mediante sentencia 1182 de 11 de octubre de 2000 anuló las normas de la Constitución del Estado Mérida que habían creado la figura del «Defensor de los Derechos». Véase en *Revista de Derecho Público*, n.º 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 177 y ss. En sentencia n.º 1395 de 7 de agosto de 2001, la misma Sala anuló las normas de la Constitución del Estado Aragua que había creado la figura del «Defensor del Pueblo de Aragua». véase en *Revista de Derecho Público*, n.º 85-88, Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 192 y ss.

**b. Las materias de la competencia exclusiva de los Estados y su «nacionalización «progresiva»**

Por otra parte, en cuanto a las materias que en la Constitución se dispone que son de la competencia exclusiva de los Estados (art. 164), conforme al sistema de distribución territorial de competencias establecida en la misma,<sup>349</sup> están las relativas a los servicios públicos estatales, a la policía estatal y la fijación del ámbito de la policía municipal; a la explotación de algunos bienes y recursos; y a la materia de infraestructura, básicamente vial y de transporte, en realidad solo pueden considerarse competencia exclusivas parciales.

En materia de servicios públicos el artículo 164,8 de la Constitución la atribuye a los Estados competencia «exclusiva» para la «creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales;» sin embargo, en ninguna norma constitucional se indica nada sobre ellos, regulándose solo los servicios de competencia concurrente con los del ámbito nacional como los de salud, educación o deportes), para cuyo ejercicio, además, se requiere la previa sanción de leyes de bases por el Poder Nacional.

En materia de policía, los Estados tienen como materia de la competencia exclusiva «la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable» (Art. 164,6), lo que ha dado origen al desarrollo de una legislación que ha hecho dependen las policías estatales, del control nacional en un sistema nacional de policías, que ha implicado incluso la «intervención» nacional de las mismas.<sup>350</sup>

Esta competencia «exclusiva», sin embargo, como lo dispone la norma, debe ejercerse por los Estados «conforme a la legislación nacional aplicable», lo que ha implicado una sujeción al régimen general de la policía establecido por el Poder Nacional, aunado al hecho de que la policía es básicamente una competencia concurrente entre los tres niveles de gobierno; además de la policía estatal, la policía nacional (arts. 156.6; 332), y la «poder municipal» conforme a la legislación nacional aplicable» (art. 178.7).

La otra competencia «exclusiva» de los Estados es la relativa a la explotación de minerales no metálicos, salinas y ostrales, y de la administración de las tierras baldías (arts. 164,5), pero siempre «de conformidad con la ley», entre otras la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 (Art. 11,2 ),<sup>351</sup> y las leyes nacionales sobre «las minas e

---

<sup>349</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Consideraciones sobre el régimen de distribución de competencias del Poder Público en la Constitución de 1999» en Fernando Parra Aranguren y Armando Rodríguez García Editores, *Estudios de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, con ocasión del Vigésimo Aniversario del Curso de Especialización en Derecho Administrativo*, Tomo I, Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje N° 2, Caracas 2001, pp. 107-136 y «La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana», *Revista de Estudios de Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo*, n.º 291, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, pp. 163-200.

<sup>350</sup> Véase la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana en *Gaceta Oficial* n.º 37.318 del 6 de noviembre de 2001; y la Ley de los Cuerpos de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil, en *Gaceta Oficial* n.º 5.561 Extra. del 28 de noviembre de 2001

<sup>351</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 4.153 Extra. de 28 de diciembre de 1998.



hidrocarburos» (Art. 156,16); sobre los recursos naturales renovables (Art. 156,16); y la ley nacional tierras baldías (art. 156,16).

Por último, en la Constitución se dispuso como competencia «exclusiva» de los Estados, una serie de materias vinculadas a la infraestructura, particularmente en materia de obras públicas estatales, en materia de «ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales» (art. 164.9); y en materia de «conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Poder Nacional» (Art. 164, 10), siguiendo la orientación de lo que se había establecido en el artículo 11,5 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989.

Sin embargo, esta competencia concurrente, la única que por lo demás, le permitía a los Estados tener algún ingreso propio por la explotación de las obras de infraestructura nacionales, fue totalmente «nacionalizada» (centralizada), después que el gobierno propuso en 2007 reformar la Constitución para eliminarla,<sup>352</sup> lo que no tuvo éxito; mediante una «interpretación constitucional» contraria a la norma, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia de No. 565 de 15 de abril de 2008,<sup>353</sup> impuso una mutación de la Constitución materialmente eliminando la competencia exclusiva de los Estados en la materia. En el caso, en efecto, a petición del Procurador General de la República el Tribunal Supremo resolvió que la competencia exclusiva antes mencionada que tienen los Estados para para conservar, administrar y aprovechar las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, dejando de ser una competencia exclusiva, y pasando a ser una competencia concurrente y sujeta a la voluntad del Ejecutivo Nacional, el cual puede intervenirla y reasumirla.<sup>354</sup> Con la sentencia, en definitiva, el más alto Tribunal de la República, usurpó la voluntad popular y el poder constituyente que corresponde al pueblo, y «modificó» la Constitución, cambiando la forma federal del Estado, al trastocar el sistema de distribución territorial de competencias entre el Poder Nacional y los Estados de la federación en materia de infraestructura para la circulación y transporte, «nacionalizando»(centralizando) competencias exclusivas en contra de lo expresamente previsto en la Constitución. Para dictar dicha sentencia, en definitiva, la Jurisdicción Constitucional no solo desconoció el principio de la supremacía constitucional que se impone a todos los

---

<sup>352</sup> Véase el *Proyecto de Reforma Constitucional. Elaborado por el ciudadano presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías* Editorial Atenea, Caracas agosto 2007. Véanse los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la Consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, No. 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; y en *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto Inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, No. 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 75 ss.

<sup>353</sup> Véase la sentencia de la Sala Constitucional, N° 565, *caso Procuradora General de la República*, recurso de interpretación del artículo 164.10 de la Constitución de 1999, de fecha 15 de Abril de 2008, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm>.

<sup>354</sup> Véase sobre dicha sentencia el comentario en Allan R. Brewer-Carías, «La Sala Constitucional como poder constituyente: la modificación de la forma federal del Estado y del sistema constitucional de división territorial del Poder Público», en *Revista de Derecho Público*, N° 114, (abril-junio 2008), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 247-262.

órganos del Estado, incluyendo al Juez Constitucional, sino que ejerció ilegítimamente su potestad de interpretación de la Constitución para mutarla, es decir, modificarla sin alterar su texto.

### **B. Las competencias concurrentes y su ejercicio con sujeción a la ley nacional**

Además de las competencias exclusivas de cada nivel territorial, debe señalarse que la gran mayoría de las materias referidas a las competencias «exclusivas» que en los artículos 156, 164 y 178 se distribuyen entre los tres niveles territoriales del Poder Público, resultan ser en realidad materias de la competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios, o entre la República y los Municipios o entre la República y los Estados.

Entre estas materias que por ser de competencia concurrente corresponden también a los Estados, se pueden identificar en la Constitución algunas relativas a la protección ciudadana, es decir, policía y administración de riesgos (Art. 55); al desarrollo económico, como las relativas a la ordenación y promoción del desarrollo económico y social (Arts. 112, 299, 308, 309 y 310), a la promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria (Art. 305, 306 y 307), y a la ciencia y tecnología (Art. 110); al desarrollo social, como la asistencia y protección social (Arts. 75 a 81), la salud Arts. 83, 84 y 85), la vivienda (Art. 82), la educación (Art. 102 a 109), la cultura y el patrimonio histórico (Art. 98 a 191), el deporte (Art. 111), la protección y atención a los pueblos; y la protección del trabajo (Arts. 87 y ss.); y a la infraestructura y desarrollo físico, como la ordenación del territorio (Art. 128), y el ambiente (Arts. 127 a 129).

Sin embargo, aparte de que en la mayoría de estas materias se atribuye expresamente al Poder Nacional la competencia para dictar la legislación correspondiente, las mismas no pueden ejercerse por los Estados sino siempre con sujeción a lo que disponga la ley nacional que se dicte. En efecto, conforme al artículo 165 de la Constitución, todas estas materias deben ser reguladas mediante *leyes de bases* dictadas por el Poder Nacional, lo que conduce a un condicionamiento excesivo por parte de los órganos nacionales respecto de los otros niveles territoriales; y además, por leyes de desarrollo sancionadas por los Consejos Legislativos de los Estados.

Sobre esas «leyes de bases», las cuales constituyen una novedad en el constitucionalismo venezolano, la Exposición de Motivos de la Constitución que se elaboró *ex post facto*, ha indicado lo siguiente:

«En cuanto a las competencias concurrentes se adopta la experiencia de derecho comparado en materia de descentralización y se asume que las leyes nacionales tienen la naturaleza de leyes bases, en las que se establecen conceptos generales, básicos y orientadores; y las leyes estatales son leyes de desarrollo de esos principios básicos, lo que permitirá mejores condiciones para la delimitación de competencias»<sup>355</sup>.

Esta «explicación» en realidad, lo que pone de manifiesto es la inadecuada traslación de una figura desarrollada en la experiencia de Estados unitarios descentralizados, como España con sus Comunidades Autónomas, totalmente extrañas a lo que debería ser una Federación. En todo caso, cuando se dicten leyes de bases por

---

<sup>355</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 5.453 Extra. de 24 de marzo de 2000.

el Poder Nacional, la Asamblea Nacional obligatoriamente debe someterlas a consulta de los Estados, a través de los Consejos Legislativos (Art. 206). Los Consejos Legislativos de los Estados también pueden tener la iniciativa legislativa, ante la Asamblea Nacional, respecto de las leyes relativas a los Estados (Art. 204,8).

### **C. Las competencias residuales no solo estatales sino nacionales y la amplitud desmesurada de la cláusula de competencias implícitas**

Conforme a la tradición de los sistemas federales, los Estados tienen competencia en todo lo que no corresponda de conformidad con la Constitución a la competencia nacional o municipal (Art. 164,11). Es lo que se denomina la competencia residual de los Estados.

Sin embargo, en virtud de la competencia implícita establecida a favor del Poder Nacional en el artículo 156,33 de la Constitución, el residuo a favor de los Estados puede resultar aún más exiguo y dependiente del Poder Nacional. Dicha norma, en efecto, atribuye al Poder Nacional competencia en toda otra materia que la Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que «le corresponda por su índole o naturaleza». Con ello, cualquiera de las materias de la competencia residual de los Estados podría ser centralizada sin límite alguno.

Además, como excepcionalmente ocurrió en la Constitución centralista y autoritaria de 1953, la Constitución de 1999 también estableció una competencia residual a favor del Poder Nacional, aun cuando reducida a la materia tributaria, al asignarle competencia en materia de impuestos, tasas y rentas «no atribuidos a los Estados y Municipios» por la Constitución y la ley (Art. 156,12).

En consecuencia, en la Constitución de 1999 se estableció una doble competencia residual: a favor del Poder Nacional en materia tributaria; y el resto, a favor de los Estados.

### **3. La limitada y limitable autonomía de los estados**

En un Estado federal o en todo sistema de distribución política territorial del Poder Público, la Constitución es la que establece la garantía de la autonomía de los Estados miembros y, por tanto, sus límites. Esta autonomía político territorial, implica no solo autonomía política (elección democrática de sus autoridades), sino además, autonomía organizativa (organización de sus Poderes Públicos al dictar su Constitución), autonomía administrativa (inversión de sus ingresos), autonomía jurídica (no-revisión de sus actos sino por los tribunales), autonomía normativa (regulación legislativa de las materias de la competencia de la entidad) y autonomía tributaria (creación, administración y control de sus tributos); y, en todo caso, que sus límites solo deberían ser los establecidos en la propia Constitución como garantía de dicha autonomía, razón por la cual la ley nacional, en principio, no debería regular las materias de la competencia exclusiva de los Estados. La Constitución de 1999, sin embargo, en esta materia solo dispone que los Estados son «entidades políticas autónomas en lo político» (Art. 159).

En todo caso, esta autonomía territorial implica, además, que en el ejercicio de sus respectivas competencias las entidades político territoriales no deberían estar sujetas a relación jerárquica ni a sujeción alguna entre ellas, ni de orden legislativa ni ejecutiva, conforme a lo que garantice la Constitución, salvo las excepciones que expresamente se establezcan en el texto fundamental.

Conforme a la orientación que tenía el texto constitucional de 1961, la Constitución de 1999 establece los principios generales de la organización del Poder Público Estatal, conforme al principio de separación orgánica en dos Poderes: el Poder Legislativo, a cargo de los Consejos Legislativos Estadales cuyos miembros son electos por votación popular directa y secreta; y el Poder Ejecutivo, a cargo de los Gobernadores, cuya elección se estableció a partir de 1989. Además en la Constitución se prevé un órgano del Poder Público estatal con autonomía funcional, que es la Contraloría del Estado, la cual puede ser configurada como Poder Contralor.

#### **A. Las limitaciones a la autonomía organizativa respecto de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos**

En cuanto al Poder Legislativo estatal, este se ejerce en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de 15 ni menor de 7 integrantes, quienes proporcionalmente deben representar a la población del Estado y a los Municipios (Art. 162).

El régimen de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos, por supuesto, debería ser objeto de regulación en las Constituciones que los Estados pueden dictar conforme lo indica la Constitución Nacional como parte de la organización de sus poderes públicos (Art. 164,1), y como consecuencia de la autonomía organizativa de los estados. A pesar de ello, sin embargo, ha sido la propia Constitución de 1999 la que ha limitado esta autonomía al establecer que una *ley nacional* puede regular «la organización y funcionamiento» de uno de los poderes públicos estadales, como son los Consejos Legislativos Estadales (Art. 162).

Se trata, sin duda, de una limitación desusada y absolutamente inconveniente, ya que esa materia a la vez se declara como de la competencia exclusiva de los Estados a ser regulada en sus respectivas Constituciones (Art. 164, Ord. 1).

En ejecución de la norma constitucional, sin embargo, la Asamblea Nacional dictó en 2001 la *Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados*<sup>356</sup> contentiva de 50 artículos en los cuales se han regulado, en detalle, no solo las bases y principios del régimen de organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados, sino las regulaciones referidas a los Legisladores; y más aún, las atribuciones de los Consejos Legislativos y los principios generales para el ejercicio de la función legislativa (Art.1), con lo cual la Asamblea Nacional se excedió incluso respecto de lo autorizado excepcionalmente en la Constitución.

En cuanto a los miembros de los Consejos, la Ley Organiza detalla su denominación como legisladores (Art. 3); sus condiciones de elegibilidad igual que para los diputados nacionales (Art. 4); sus deberes (Art. 5); las incompatibilidades de los mismos, similares a las previstas en la Constitución para los diputados nacionales (Art. 6); su dedicación exclusiva definida como el deber que tiene el legislador de estar en todo momento a disposición de la institución parlamentaria estatal sin poder excusar el cumplimiento de sus deberes por el ejercicio de actividades públicas o privadas (Art. 7); los derechos de los Legisladores (Art. 8); su inmunidad en el ejercicio de sus funciones, correspondiendo al Tribunal Supremo de Justicia autorizar su enjuiciamiento (Art.9,10); el carácter de la representación de los Legisladores (Art. 11); su remuneración (Art. 122) y el régimen de su jubilación (Art. 14).

---

<sup>356</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.282 de 13 de septiembre de 2001.

En cuanto a las atribuciones de los Consejos, la Ley Orgánica las regula en materia de sanción de la Constitución y leyes estatales; participación en la designación, juramentación y destitución del Contralor del Estado; ejercicio de control parlamentario de la Administración Pública Estatal, evaluación de la gestión del Gobernador; autorización de créditos adicionales a los presupuestos estatales; aprobación de las líneas generales del plan de desarrollo del Estado; solicitud de remoción, destitución o retiro del Secretario General de Gobierno, y de los directores generales sectoriales que en el ejercicio de sus funciones violen o menoscaben los derechos constitucionales o causen perjuicio patrimonial a la administración o a los particulares; autorización al Gobernador del Estado el nombramiento del Procurador General del Estado; autorización de la salida del Gobernador del Estado del espacio geográfico venezolano cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos; sanción de su Reglamento interno de organización; aprobación de su presupuesto de gastos; autorización al Ejecutivo Estatal para enajenar bienes muebles e inmuebles; designación de su representante ante el Consejo de Planificación de Políticas Públicas (Art. 15); y sanción de su Reglamento Interior y de Debates, con indicación precisa de su contenido para tratar «en lo posible de fijar su organización bajo parámetros de homogeneidad con los Consejos Legislativos de los demás Estados»(Art. 19).

En cuanto a la organización de los Consejos Legislativos, La ley Orgánica nacional regula la sede en la cual deben realizarse las sesiones (Capital del Estado) (Art. 2); el presupuesto anual de los Consejos (Art. 13); su instalación (Art. 17); los períodos de sesiones (Art. 18); las sesiones extraordinarias (Art. 19); la Junta Directiva y su integración (Art. 20), sus atribuciones (Art. 21); las del presidente (Art. 22), del vicepresidente (Art. 23); y la Secretaría (Arts. 23,24,25)

En cuanto al funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados, la Ley Orgánica regula en detalle las comisiones y sus formas de funcionamiento (Art. 27); las comisiones permanentes ((Art. 28), su número no mayor de siete ((Art. 29), su creación y supresión (Art. 30); las comisiones especiales (Art. 31); los grupos parlamentarios de opinión (Art. 32); la Comisión Delegada (Art. 33), y sus atribuciones (Art. 34).

Como puede apreciarse, en la Ley nacional no solo se reguló con todo detalle lo relativo a la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos, sino el régimen de sus miembros y sus atribuciones, lo cual no está autorizado en la Constitución. Además, también se regula sin autorización constitucional alguna el procedimiento de formación de las leyes estatales. Con una regulación tan completa nada tiene que agregar las Constituciones de los Estados, las cuales en esta materia carecerían de objeto.

#### **B. Las limitaciones al ejercicio de las funciones legislativas y de control por parte de los Consejos Legislativos**

La Constitución asigna a los Consejos Legislativos de los Estados competencia exclusiva para legislar sobre las materias de la competencia estatal (Art. 162, 1), sin embargo, ello está limitado en el propio texto constitucional.

Por ejemplo, en materia de tributos, como se verá, en la Constitución no solo se ha dejado la materia a una legislación nacional futura, (Art. 167, 5), sino que en definitiva el Poder Nacional es el llamado a regular el ejercicio de la potestad tributaria estatal (Art. 156, 13).

En cuanto a las competencias, las que son de carácter concurrente, como se ha dicho, solo pueden ejercerse por los Estados conforme a las «leyes de base» que dicte el Poder Nacional (Art. 165); y en los otros casos de competencias exclusivas también están sujetos a lo establecido en la ley nacional, como sucede en materia de policía estatal que solo puede ejercer conforme a la legislación *nacional* aplicable (Art. 164, Ord. 6).

Pero además, como se indicó, la Asamblea Nacional, sin tener autorización constitucional alguna para regular el ejercicio de la función legislativa por parte de los Consejos Legislativos de los Estados, en la *Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados* de 2001, estableció con todo detalle todo el procedimiento para la formación de las leyes estatales, lo que debía ser regulado en las Constituciones de los Estados.

En dicha regulación sobre la función legislativa se especificó las clases de leyes que pueden dictar los Consejos Legislativos (Art. 35); el proceso de su formación y las discusiones requeridas (Art. 37); la iniciativa legislativa (Art. 38); los mecanismos de consulta a los Municipios y la sociedad civil (Art. 39); y los Acuerdos (Art. 40). Todas estas normas debían haberse regulado en las Constituciones estatales, constituyendo una usurpación la regulación que ha hecho la Asamblea Nacional.

Lo mismo puede decirse respecto de las funciones de control que constitucionalmente se atribuyen a los Consejos Legislativos y cuyo ejercicio ha sido también regulado por la *Ley Orgánica de los Consejos Legislativos* de 2001, lo que constituye otra limitación no autorizada constitucionalmente a la autonomía de los Estados. En efecto, en dicha Ley se han regulado los mecanismos de control: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias y la declaración de la responsabilidad política de los funcionarios (Art. 41); la obligación de comparecencia de los funcionarios públicos estatales (Art. 42); y las invitaciones a funcionarios públicos nacionales (Art. 43).

La limitación efectuada por el Poder Nacional a los poderes estatales mediante la referida Ley Orgánica, llegó al extremo de la intervención contenida en el artículo 48 de la misma, en el cual se obliga a los Consejos Legislativos de los Estados en un breve término a «ajustar» sus Constituciones a los términos establecidos en la Ley. La verdad es que con las regulaciones de dicha Ley Orgánica muy poco o nada quedaría por regular en las Constituciones de los Estados, salvo repeticiones normativas. En todo caso, todo lo anterior lo que hace es configurar una autonomía limitada del Poder Legislativo estatal, lo que es lo mismo que una descentralización más nominal que real.

### **C. La limitación a la autonomía organizativa en cuanto al régimen de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo estatal y de la Administración Pública de los Estados**

El régimen general de organización y funcionamiento de las Gobernaciones de Estado, está establecido en los artículos constitucionales 161 y 162, y su contenido debía haber sido objeto de desarrollo legislativo en las Constituciones de los Estados y en las leyes de la Administración Estatal. Sin embargo, la Constitución de 1999, en lo que se puede considerar como una innovación respecto de la tradición constitucional precedente, establece directamente un conjunto de regulaciones relativas a la

Administración Pública, que se aplican por igual a los tres niveles territoriales de gobierno (Arts. 141 y ss.), las cuales, por tanto, escapan de la posibilidad de regulación por los Consejos Legislativos estatales en las Constituciones estatales.

Aparte de algunos principios generales sobre principios de la actividad administrativa (Art. 141), creación de institutos autónomos, control del Estado sobre las entidades públicas (Art. 142), y derecho ciudadano a la información administrativa (Art. 243 y 156,32) que rigen por igual respecto de los entes nacionales, estatales y municipales; la Constitución regula directamente en sus artículos 144 a 148 el régimen de la función pública, el cual se aplica tanto a la Administración Pública Nacional como a las Administraciones Públicas Estatal y a Municipal.

En ejecución de esta norma constitucional la Asamblea nacional sancionó la *Ley del Estatuto de la Función Pública*<sup>357</sup> con el objeto de regir las relaciones de empleo público entre los funcionarios públicos y «las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales», lo que comprende tanto el sistema de dirección y de gestión de la función pública y la articulación de las carreras públicas, como el sistema de administración de personal (Art. 1); indicando expresamente que «las normas que se refieren en general a la Administración Pública, o expresamente a los Estados y Municipios, serán de obligatorio cumplimiento por éstos» (Art. 2). La regulación del régimen de los funcionarios públicos estatales, por tanto, dejó de ser competencia de los Estados y fue centralizada en el ámbito nacional.

La Ley nacional, por tanto, es la que establece la competencia de los Gobernadores para ejercer la dirección y gestión de la función pública en los Estados (Arts. 4 y 5,3); la competencia de las oficinas de planificación de los Estados en materia de planes de personal (Art. 14, único) y de registro de funcionarios públicos estatales (Art. 9, único), y la competencia de las oficinas de recursos humanos de los Estados (Art. 10, único). Se reguló también nacionalmente el régimen del sistema de administración de personal que abarca la selección, el ascenso, la clasificación de cargos, las remuneraciones, la evaluación, la capacitación, la jornada de servicio, las situaciones administrativas, el retiro y el reingreso (Arts. 40 a 78).

En la Ley nacional, por otra parte, se regulan las condiciones generales para ejercer cargos en la Administración estatal (Art. 17); los funcionarios de carrera (Art. 19) y de libre nombramiento y remoción (Art. 20) de los Estados; los derechos (Art. 22 a 32) y los deberes de los funcionarios públicos estatales (Arts. 33 y 34); las incompatibilidades (Arts. 35 y 36); el régimen del personal contratado ((Art. 37), y las responsabilidades y el régimen disciplinario (Arts. 79 a 89).

Además, en esta materia relativa al régimen del personal de los Estados, se reserva al Poder Nacional la potestad, mediante «ley orgánica», para fijar los límites a los emolumentos de los funcionarios públicos estatales (Art. 147); y para mediante «ley nacional» establecer el régimen de jubilaciones y pensiones para los funcionarios públicos estatales.

En cuanto a los emolumentos de los funcionarios estatales, la Asamblea Nacional sancionó la *Ley Orgánica de Emolumentos para Altos Funcionarios y Funcionarias de los Estados y Municipios* de 2002<sup>358</sup> en la cual se fijaron los límites máximos y

---

<sup>357</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.522 de 6 de septiembre de 2002.

<sup>358</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.412 de 26 de marzo de 2002.

mínimos de los emolumentos que devenguen los Gobernadores, los Legisladores de los Consejos Legislativos y demás altos funcionarios de la administración pública estatal, considerando como nulas y sujetas a repetición las remuneraciones percibidas fuera de los límites establecidos directamente en la Ley (Arts. 4 a 10). La Ley nacional, además estableció la obligación de las administraciones públicas estatales de ajustar sus presupuestos a lo establecido en la Ley (Art. 12).

En esta forma, el poder legislativo estatal ha sido vaciado por la Constitución y la ley nacional.

**E. El ahogamiento y neutralización del gobierno de los Estados con el establecimiento de «administraciones nacionales paralelas»**

El proceso de centralización del Estado afectando gravemente la estructura federal, para vaciar y ahogar a los Estados, también se ha producido por la acción de los propios órganos del Poder Nacional, mediante el establecimiento de una estructura organizativa de la Administración Pública nacional, dependiente del vicepresidente Ejecutivo de la República, en forma paralela y superpuesta a la Administración de los Estados, denominada como «Órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI)».<sup>359</sup>

Dichos órganos están a cargo de funcionarios denominados «Autoridades Regionales», las cuales, además, tienen «Dependencias» en cada Estado de la República, que están a cargo de Delegaciones Estadales, todos del libre nombramiento del vicepresidente de la República. Dichos funcionarios se regularon en la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014 con el nombre de «jefes de gobierno» (arts. 34, 41, 44).

Estos Delegados o jefes de gobierno, que ejercen sus funciones «dentro del territorio del Estado que le ha sido asignado» (art. 19), se los ha concebido como los canales de comunicación de los Gobernadores de Estado con el Poder Nacional y viceversa, del Poder Nacional con los Estados, teniendo además como misión «realizar las acciones tendentes a impulsar la integración y operación de las comunidades organizadas, instancias del poder popular, organizaciones del poder popular, los consejos de economía y contraloría comunal bajo su demarcación, en términos de la normatividad aplicable, cumpliendo con los criterios establecidos por la Autoridad Regional de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI)» (art. 20). En definitiva, estas Autoridades nacionales Regionales y los Delegados Estadales, son los órganos administrativos del Poder Nacional montados en paralelo a las autoridades estatales, con el objeto de asegurar el vaciamiento de sus competencias y la neutralización del poder de los Gobernadores de Estado, particularmente si no son miembros del partido oficial. Dichas autoridades, en todo caso, también han encontrado regulación en noviembre de 2014, en la *Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria*.<sup>360</sup>

---

<sup>359</sup> Véase Resolución N° 031 de la Vicepresidencia de la República, mediante la cual se establece la Estructura y Normas de Funcionamiento de los órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI), en *Gaceta Oficial* N° 40.193 de 20 de junio de 2013. Todo esto se ha regulado en noviembre de 2014 en la Ley de regionalización Integral para el desarrollo Socio-productivo de la Patria, en *Gaceta Oficial* No. 6.151 Extra. de 18 de noviembre de 2014.

<sup>360</sup> Véase Decreto Ley N° 1.425, en *Gaceta Oficial* N° 6.151 Extra. de 18 de noviembre de 2014.



Ese proceso de ahogamiento y neutralización de las entidades territoriales de la República, se había comenzado particularmente respecto de las existentes en la Región Capital, en 2008, con la creación de autoridades en el Distrito Capital totalmente dependientes del Poder Ejecutivo, violándose la Constitución. En efecto, en la Constitución de 1999 se había buscado cambiar radicalmente la concepción del viejo Distrito Federal creado desde 1863 como entidad dependiente del Poder Nacional, estableciéndose el Distrito Capital como una entidad política más de la República (art. 16), con sus propios órganos legislativo y ejecutivo de gobierno democrático, es decir, integrado por funcionarios electos popularmente, que debía ser regulado por el Poder Nacional (art. 156,10). Debe mencionarse que ese esquema de autonomía territorial también se pretendió reformar en la rechazada Reforma Constitucional de 2007, en la cual se buscaba eliminar el Distrito Capital y recrear la desaparecida figura del Distrito Federal como entidad totalmente dependiente del Poder Nacional, en particular del presidente de la República, sin gobierno propio.

Después del rechazo popular a dicha reforma constitucional, sin embargo, esta reforma se implementó en fraude a la Constitución, y por supuesto a la voluntad popular, mediante la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital,<sup>361</sup> en la cual se lo ha regulado como una dependencia del Poder Nacional, con el mismo ámbito territorial del extinto Distrito Federal; y con un supuesto «régimen especial de gobierno», conforme al cual, la función legislativa en el Distrito está a cargo de la Asamblea Nacional, y el órgano ejecutivo es ejercido por un Jefe de Gobierno (art. 3), que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Especial, es «de libre nombramiento y remoción» por parte del presidente de la República; es decir, un «régimen especial de gobierno» dependiente del Poder Central.

Con ello, en el mismo territorio del Municipio Libertador y de parte del territorio del Distrito metropolitano que estaba a cargo de un Alcalde y un Consejo Metropolitanos de Caracas, se le superpuso una estructura nacional, como entidad dependiente funcionalmente del Ejecutivo nacional, sin gobierno democrático ni autonomía político territorial, ignorando en ese momento además la existencia del régimen municipal metropolitano a dos niveles previsto en la Constitución, duplicando las funciones del mismo, dispuesto para ahogarlo y controlarlo.

Por último, mediante un «Decreto Constituyente» de 27 de diciembre de 2017,<sup>362</sup> *la ilegítima y fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente constituida en 2017*,<sup>363</sup> *la misma suprimió y ordenó la liquidación de dicha Alcaldía Metropolitana, del Cabildo Metropolitano y de la Contraloría Metropolitana, tanto del Área Metropolitana de Caracas como del Distrito del Alto Apure, sus órganos y entes adscritos*. Con ello, en definitiva, se reformaron dos leyes que tienen base constitucional directa: primero, la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas de 2009,<sup>364</sup> que derogó la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas de 2000,<sup>365</sup> mediante las cuales se creó y reguló el gobierno metropolitano de Caracas

<sup>361</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.156 de 13 de abril de 2009.

<sup>362</sup> Véase *Gaceta Oficial* N° 41.308 de 27 de diciembre de 2017.

<sup>363</sup> Véase sobre la misma Allan R. Brewer-Carías y Carlos García Soto (coordinadores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2017, 776 pp.

<sup>364</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.276 de 1 de octubre de 2009.

<sup>365</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.906, de 8 de marzo de 2000.

a cargo de la Alcaldía Metropolitana y el Consejo Metropolitano de Caracas; y segundo, la Ley N° 56, Ley Especial que Crea el Distrito Alto Apure,<sup>366</sup> que creó las autoridades municipales (*Alcaldía Metropolitana, el Cabildo Metropolitano y la Contraloría Metropolitana*) del Distrito.

Con estas decisiones, la Asamblea Nacional Constituyente desconoció el mandato constitucional establecido en el artículo 18 de la Constitución que exige la estructuración de un gobierno municipal a dos niveles en el Área Metropolitana de Caracas; y el establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución que ordenó la creación de un régimen especial para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos, del estado Apure; desconociendo y violando en ambos casos el principio democrático y el derecho del pueblo en dichas entidades políticas a elegir sus autoridades.<sup>367</sup>

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, puede decirse entonces que la Federación que se plasmó en la Constitución de 1999 no solo ha seguido siendo, más acentuadamente, la misma Federación centralizada desarrollada en las décadas anteriores, sino que los pocos elementos que podían contribuir a su descentralización política, fueron desmontados progresivamente en los últimos tres lustros.

En esta perspectiva, el Estado venezolano que nunca ha sido ni ha tenido realmente las características de un «Federal descentralizado», expresión que solo fue una etiqueta contradictoria e ilusa inserta en una Constitución centralista, progresivamente se ha centralizado aún más, ubicándose todo el poder público en el Estado nacional, que ahora está configurado como un Estado Totalitario y centralizado. Esa centralización ha sido el resultado de un progresivo desbalance hacia el nivel nacional en la distribución territorial del Poder, en el cual se ha vaciado a los Estados de toda competencia sustantiva, y a los Municipios se les ha quitado su carácter de unidad primaria en la organización nacional, montándose en paralelo y en contra de la Constitución, una organización del llamado Poder Popular Estado Comunal, integrada por Comunas y Consejos Comunales, que han venido neutralizando y ahogando a los Municipios, como instrumentos realmente del Poder nacional. Con ese esquema estatal, sin duda, el derecho público y administrativo que se ha desarrollado es un derecho propio de un Estado centralizado.

#### **F. Las limitaciones a la potestad organizativa del Poder Ciudadano estatal (Contralorías de los Estados)**

De acuerdo con la Constitución, en el nivel nacional del Estado Federal, es decir, el Poder Nacional, se divide en cinco ramas: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral (Art. 136). En esta forma, la Constitución de 1999 les asignó el carácter de ramas del Poder Público Nacional, como Poder Ciudadano y Poder Electoral, a los órganos estatales que conforme a la Constitución de 1961 eran *órganos con autonomía funcional*, que ejercían el Poder Nacional, pero que no estaban integrados en los órganos del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial.

---

<sup>366</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.326 de 16 de noviembre de 2001.

<sup>367</sup> A los efectos de ejecutar las inconstitucionales decisiones, la Asamblea dictó las Resoluciones N° 001/17 y N° 002/17, designando los Integrantes de las Juntas de Liquidación del Distrito del Alto Apure, y del Nivel Metropolitano de Caracas. Véase en *Gaceta Oficial* N° 41.315 de 8 de enero de 2018.

En el nivel estatal, la situación de los órganos de control del Poder Público estatal ha sido similar a la indicada anteriormente. En efecto, las Contralorías estatales siempre han existido como órganos que han ejercido el Poder Estatal pero con autonomía funcional, en el sentido de que han sido órganos que no dependían ni de las Asambleas Legislativas o Concejos Municipales ni de los Gobernadores o Alcaldes, respectivamente.

La Constitución de 1999 puede decirse que siguió con esta tradición, aún cuando en el nivel estatal no dividió el Poder Público en cinco. En los Estados, en particular, se continuó con una organización bipartita del Poder Estatal: el Poder Legislativo (Art. 162) que se ejerce por los Consejos Legislativos Estadales y el Poder Ejecutivo (Art. 160) que se ejerce por los Gobernadores de Estado. Pero la división bipartita del Poder Estatal no excluye que deba haber órganos del Poder Estatal, que no ejercen ni el Poder *Ejecutivo* Estatal ni el Poder *Legislativo* Estatal, y que gozan de autonomía, como son precisamente las Contralorías Estadales reguladas expresamente en la Constitución (Art. 163). En las Constituciones estatales, además, podrían crearse otros órganos con autonomía funcional que ejercen el Poder Público Estatal, como en algunos Estados existen, por ejemplo, el Defensor del Pueblo, particularmente frente al gobierno y administración pública estatales.

Ahora bien, como se ha dicho, los Estados tienen constitucionalmente competencia para «dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución» (Art. 164,1). Por tanto, es competencia *exclusiva* de los Estados, a través de sus Consejos Legislativos mediante la sanción de la Constitución estatal, no solo organizar los respectivos Consejos Legislativos y la Gobernación de los Estados, lo que como se ha visto ha sido limitado por la propia Constitución y por Leyes nacionales; sino también a las Contralorías Estadales y a los demás órganos de los poderes públicos estatales, con la única limitación de que ello deben hacerlo «de conformidad con lo dispuesto en la Constitución». Conforme al artículo 163 del Texto Fundamental la Constitución de cada Estado y la legislación estatal complementaria son las que deberían regular a las Contralorías estatales conforme a los principios que establece la Constitución.

En cuanto a los Contralores de los Estado, la Constitución solo dispone que las condiciones para el ejercicio de sus cargos son las determinadas por la ley; la cual solo debía ser la ley del Estado, es decir, la que se dicte por el Consejo Legislativo, en la cual es que debería garantizarse la idoneidad e independencia del Contralor estatal, así como la neutralidad en su designación, la cual, en todo caso, debe realizarse mediante concurso público (Art. 163).

Sin embargo, aquí también se ha producido una intolerable y no autorizada limitación a la autonomía organizativa de los Estados, al dictarse por la Asamblea Nacional la *Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado* de 2001<sup>368</sup>, con el objeto de establecer los conceptos y procedimientos generales, básicos y orientadores que regulan el proceso de designación y destitución del Contralor (Art. 1).

La Ley, en definitiva, ha tenido por objeto limitar la autonomía de los Consejos Legislativos al atribuirse a un Jurado Calificador la competencia para seleccionar al Contralor, el cual una vez seleccionado debe ser designado por el Consejo. A

<sup>368</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.303 de 15 de octubre de 2001.

tal efecto, la Ley precisa que la designación corresponde al Consejo Legislativo estatal mediante concurso público (Art. 2), el cual debe garantizar la imparcialidad, publicidad y participación de la ciudadanía en el proceso mediante la conformación y juramentación del Jurado Calificador, el cual debe actuar ad honorem (Art. 3).

A tal efecto, en la Ley se regula con todo detalle al Jurado Calificador, sus miembros (Art. 6), su composición con la previsión de un representante del Grupo Parlamentario Estatal ante la Asamblea Nacional (Art. 7), sus funciones (Art. 4) y atribuciones (Art. 16); las condiciones para la realización del concurso público (Art. 5); su organización y funcionamiento (Art. 9); su designación (Art. 10), su instalación (Art. 11); su sede (Art. 14); el quórum y de la toma de decisiones (Art. 15).

La Ley nacional regula además con precisión, el procedimiento para la selección del candidato para el cargo de Contralor del Estado al establecer los requisitos para el cargo (Art. 17); la forma de la convocatoria (Art. 18); y los requisitos para las postulaciones (Art. 21). La Ley atribuye además al Contralor General de la República, competencia para establecer el baremo que debe regir el concurso (Art. 20); regulando los criterios de evaluación y puntuación (Art. 23); la preclasificación mediante la elaboración de una lista máxima de los diez que reúnan la mayor puntuación (Art. 24); y la entrevista (Art. 26). El Jurado Calificador debe oficiar al Consejo Legislativo Estatal, el nombre y apellido del concursante seleccionado para la designación como Contralor del Estado (Art. 27), para su designación por el mismo (Art. 28).

En cuanto a la destitución de Contralor del Estado, la Ley también regula las causales (Art. 30), y atribuye a la Contraloría General de la República a solicitud del Consejo Legislativo Estatal, la competencia para proceder a la instrucción del expediente respectivo, el cual una vez instruido se debe remitir al Consejo Legislativo estatal para su consideración (Art. 29), pudiendo destituir al Contralor con el voto de las dos terceras partes de sus miembros (Art. 31), en cuyo caso se debe proceder a convocar un nuevo concurso (Art. 32).

Dicha Ley, como se señaló constituye una abierta violación nacional a la autonomía de los Estados, los cuales tienen competencia constitucional a través del órgano legislativo (Consejo Legislativo Estatal), para dictar sus propias Constituciones para organizar los poderes públicos estatales (incluida la Contraloría estatal) o para dictar la Ley de la Contraloría del Estado; y regular por tanto, tanto la organización y funcionamiento de la Contraloría Estatal como órgano con autonomía orgánica y funcional y la idoneidad e independencia del Contralor, como la forma de su designación mediante concurso público, que garantice la neutralidad de la designación. Conforme a la Constitución, ninguna «ley nacional» podía constitucionalmente dictarse en estas materias, lo cual ha sido ignorado por la Asamblea Nacional en su afán uniformista y centralista.

#### **G. La limitación a la potestad organizativa relativa a los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas**

En cada Estado, y conforme al artículo 166 de la Constitución que sigue la orientación de las reformas descentralizadoras, debe crearse un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador e integrado por los Alcaldes, los directores estatales de los Ministerios y una representación de los Legisladores elegidos por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo

Legislativo, de los Concejales y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere.

Este Consejo debe funcionar y debe organizarse de acuerdo con lo que determine la ley, la cual también debía ser la que dictase cada Consejo Legislativo Estatal. No tiene fundamento constitucional alguno pretender que esa «ley» pudiera ser una ley nacional, lo cual sería contrario a la distribución vertical del Poder Público que regula el artículo 136 de la Constitución.

Sin embargo, en este caso la Asamblea Nacional también ha dictado al *Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas* de 2002<sup>369</sup> con el objeto de crear, organizar y establecer las competencias del Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas que debe funcionar en cada Estado, como órgano rector de la planificación de las políticas públicas, a los fines de promover el desarrollo armónico, equilibrado y sustentable (Art. 1).

La Ley reguló con todo detalle los principios (Art. 2), los lineamientos (Art. 3) y el marco de referencia (Art. 4) que deben seguir los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas en el cumplimiento de sus funciones; además de la organización de los mismos, en cuanto a su sede (Art. 5), composición (Art. 6), instalación (Art. 7), elección y mandato de los representantes (Art. 8), competencias y funcionamiento (Arts. 9), quórum (Art. 11), toma de decisiones (Art. 12), sesiones (Art. 13), apoyo institucional de la Gobernación (Art. 15), cooperación con otros órganos de planificación (Arts. 16 a 18), financiación y el control (Arts. 19 y 20) y las sanciones (Art. 21).

Como puede apreciarse, en esta materia, de nuevo, se produjo un vaciamiento no autorizado de las competencias legislativas de los Estados, lesionándose su autonomía.

#### **H. La inconstitucional intervención de la estructura federal del Estado mediante la creación paralela del Estado del Poder Popular o Estado Comunal**

En paralelo al Estado Constitucional que ejerce el Poder Público, que es el que se distribuye entre el Poder Nacional, el Poder de los Estados y el Poder Municipal, en 2010 se creó mediante leyes orgánicas un «nuevo» Estado que es el llamado «Estado Comunal» o «Estado del Poder Popular»,<sup>370</sup> cuyo núcleo de organización son las Comunas y los Consejos Comunales, con el objeto de destruir al propio Estado Constitucional y su forma federal.

Como el gobierno no logró era la sustitución del Estado Constitucional por el Estado Comunal o del Poder Popular mediante la reforma constitucional de 2007, que fue rechazada por el pueblo, en violación abierta a la Constitución, hizo sancionar por la Asamblea Nacional en diciembre de 2010, cinco Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular, las Comunas, los Consejos Comunales, la Economía Popular, y la

---

<sup>369</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.509 del 20 de agosto de 2002.

<sup>370</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Las leyes del Poder Popular dictadas en Venezuela en diciembre de 2010, para transformar el Estado Democrático y Social de Derecho en un Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autónomo, N° 1, Madrid, Junio 2011, pp. 127-131.

Contraloría Social,<sup>371</sup> creando dicho Estado, y desconstitucionalizando en esa forma el Estado Constitucional y del derecho público.<sup>372</sup>

Así, lo que se hizo fue establecer una estructura estatal paralela a la del Estado Constitucional que tiene por objeto final dismantelarlo y absorberlo, y con ello a los Estados y Municipios, sustituyéndolo de hecho, mediante su ahogamiento, lo que se ha venido logrando mediante diversos mecanismos.

Primero, centralizando hacia el nivel nacional materialmente todas las competencias estatales, y transfiriendo dichas competencias estatales y las municipales hacia los Consejos Comunales, los cuales dependen directamente del Ejecutivo Nacional.<sup>373</sup>

Segundo, mediante la imposición, como obligación legal para los órganos, entes e instancias del Poder Público, es decir del Estado Constitucional, de promover, apoyar y acompañar las iniciativas populares para la constitución, desarrollo y consolidación de las diversas formas organizativas y de autogobierno del pueblo, es decir, del llamado Estado Comunal (art. 23).<sup>374</sup>

Tercero, mediante la sujeción de todos los órganos del Estado Constitucional que ejercen el Poder Público, a los mandatos de las organizaciones del Poder Popular, al instituirse un nuevo principio de gobierno, consistente en «governar obedeciendo» (artículo 24).<sup>375</sup> Como las organizaciones del Poder Popular no tienen auto-

---

<sup>371</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 6011 Extra de 21 de diciembre de 2010. Véase los comentarios sobre esas leyes en Allan R. Brewer-Carías, «Introducción General al Régimen del Poder Popular y del Estado Comunal (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado)», en Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)* Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 9-182.

<sup>372</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela», en *Revista de Derecho Público*, N° 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101.

<sup>373</sup> Véase en general sobre este proceso de desconstitucionalización del Estado, Allan R. Brewer-Carías, «La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de derecho al Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución», en *Libro Homenaje al profesor Alfredo Morles Hernández, Diversas Disciplinas Jurídicas*, (Coordinación y Compilación Astrid Uzcátegui Angulo y Julio Rodríguez Berrizbeitia), Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes, Universidad Monteávila, Universidad Central de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. V, Caracas 2012, pp. 51-82; en Carlos Tablante y Mariela Morales Antonorzi (Coord.), *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia*, Anuario 2010-2012, Observatorio Internacional para la democracia y descentralización, En Cambio, Caracas 2011, pp. 37-84; y en *Estado Constitucional*, Año 1, N° 2, Editorial Atrius, Lima, junio 2011, pp. 217-236.

<sup>374</sup> Una norma similar está en el artículo 62 de la Ley Orgánica de las Comunas, a los efectos de «la constitución, desarrollo y consolidación de las comunas como forma de autogobierno».

<sup>375</sup> El artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Popular, en efecto, dispone sobre las «Actuaciones de los órganos y entes del Poder Público» que «Todos los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de gobernar obedeciendo, en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones del Poder Popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República y las leyes».

nomía política pues sus «voceros» no son electos democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto, sino designados por asambleas de ciudadanos controladas e intervenidas por el partido oficial y el Ejecutivo Nacional que controla y guía todo el proceso organizativo del Estado Comunal, en el ámbito exclusivo de la ideología socialista, sin que tenga cabida vocero alguno que no sea socialista; en definitiva, esto de «gobernar obedeciendo» es una limitación a la autonomía política de los órganos del Estado Constitucional electos, como por ejemplo son respecto de los Estados, los Gobernadores y Consejos Legislativos de los Estados y los Alcaldes y Concejos Municipales, a quienes se le impone en definitiva la obligación de obedecer lo que disponga el Ejecutivo Nacional y el partido oficial enmarcado en el ámbito exclusivo del socialismo como doctrina política, con la máscara del Poder Popular. La voluntad popular expresada en la elección de representantes del Estado Constitucional, por tanto, en este esquema del Estado Comunal no tiene valor alguno, y al pueblo se le confisca su soberanía trasladándola de hecho a unas asambleas que no lo representan.

Cuarto, con el establecimiento de la obligación para los órganos y entes del Poder Público en sus relaciones con el Poder Popular, de dar «preferencia a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, en atención a los requerimientos que las mismas formulen para la satisfacción de sus necesidades y el ejercicio de sus derechos, en los términos y lapsos que establece la ley» (art. 29). Igualmente se ha previsto que los órganos, entes e instancias del Poder Público, es decir, del Estado Constitucional, en sus diferentes niveles político-territoriales, deben adoptar «medidas para que las organizaciones socio-productivas de propiedad social comunal, gocen de prioridad y preferencia en los procesos de contrataciones públicas para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras» (art. 30).<sup>376</sup>

Quinto, con la obligación para la República, los Estados y Municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, de transferir «a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan; funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidos a aquéllos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo» (art. 27).<sup>377</sup> Con ello, se dispuso legalmente el vaciamiento de competencias de los Estados y Municipios, de manera que queden como estructuras vacías, con gobiernos representativos electos por el pueblo pero que no tienen materias sobre las cuales gobernar; lo que se ha regulado en la Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios de 2014,<sup>378</sup> precisamente con el objeto de implementar la «transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos del Poder Público a las Comunidades, Comunas, Consejos Comunales, Empresas de propiedad Social Directas o Indirectas y otras organizaciones de base del Poder Popular legítimamente registradas» (art. 1) o reconocidas, por supuesto, por el gobierno central.

---

<sup>376</sup> En particular, conforme al artículo 61 de la Ley Orgánica de las Comunas, se dispone que «todos los órganos y entes del Poder Público comprometidos con el financiamiento de proyectos de las comunas y sus sistemas de agregación, priorizarán aquéllos que impulsen la atención a las comunidades de menor desarrollo relativo, a fin de garantizar el desarrollo territorial equilibrado.

<sup>377</sup> Esta misma norma se repite en la Ley Orgánica de las Comunas (art. 64).

<sup>378</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 40.540 del 13 de noviembre de 2014.

Conforme a esta Ley, la transferencia para «restituir» las mencionadas competencias a las organizaciones del Poder Popular conforme por los lineamientos que a tal efecto dicte el Consejo Federal de Gobierno (art. 20), que es un órgano controlado por el Poder Central, abarca materialmente todas las competencia imaginables de las entidades de gobierno local, relativas a la salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, protección del ambiente, recolección de desechos sólidos, áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección comunal, construcción de obras comunitarias, servicios públicos, además de prestación de servicios financieros y producción y distribución de alimentos y de bienes de primera necesidad, entre otras» (art. 27),<sup>379</sup> es decir, materialmente de todo lo imaginable como acción de gobierno local.

Con ello, como se dijo, se busca vaciar de competencias a los entes políticos territoriales, especialmente los Municipios, y ahogarlos financieramente, para lo cual, como lo afirmó la Sala Constitucional en la sentencia que analizó el carácter orgánico de la Ley, la misma «incide de forma evidente en la estructura orgánica o institucional de un Poder Público como es el Poder Ejecutivo, y a su vez los distintos entes político-territoriales quienes *están sujetos* a los planes de transferencia planteados en sus normas».<sup>380</sup>

#### 4. La ausencia de igualdad institucional de los Estados por la eliminación del Senado

El establecimiento de la forma de Estado Federal con efectiva descentralización política, como sucede en todos los países desarrollados y descentralizados del mundo, exigía que se conservara la estructura del órgano legislativo nacional con dos Cámaras, una de las cuales (normalmente, el Senado) fuera el instrumento de participación política igualitaria de las entidades territoriales en la definición de las políticas nacionales. Con voto igual en una Cámara Federal es que podría hablarse de igualdad de los Estados (Art. 159).

Por ello estimamos que resultaba necesario e indispensable, que en la Constitución de 1999 y como consecuencia de la reafirmación de la forma federal del

---

<sup>379</sup> Véase sobre esta Ley los comentarios de José Luis Villegas Moreno, «Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013»; Juan Cristóbal Carmona Borjas, «Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras atribuciones»; Cecilia Sosa G., «El carácter orgánico de un Decreto con fuerza de Ley (no habilitado) para la gestión comunitaria que arrasa lentamente con los Poderes estatales y municipales de la Constitución»; José Ignacio Hernández, «Reflexiones sobre el nuevo régimen para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones»; Alfredo Romero Mendoza, «Comentarios sobre el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones»; Enrique J. Sánchez Falcón, «El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones o la negación del federalismo cooperativo y descentralizado», en *Revista de Derecho Público*, N° 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 127 ss.

<sup>380</sup> Véase la sentencia No. 821 de la Sala Constitucional (Exp. N° AA50-T-2012-0702) de 18 de junio de 2012, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/821-18612-2012-12-0704.HTML>.



Estado, se conservara el Senado y el bicameralismo, de manera que la forma de elección tanto de Diputados como de Senadores, reflejara la representación territorial necesaria. Sin embargo, en un contrasentido federal, en la Constitución de 1999 el Senado quedó eliminado, organizándose una Asamblea Nacional Unicameral.

En esta forma, el Capítulo I del Título V de la Constitución de 1999 puede decirse que cambió radicalmente la tradición bicameral que caracterizó a los órganos del Poder Legislativo Nacional desde 1811, y estableció una sola Cámara Legislativa lo cual, como se ha dicho, es contradictorio con la forma federal del Estado.

En una Cámara Federal o Senado, en realidad, es que podría tender sentido la disposición del artículo 159 que declara a los Estados como entidades políticas *iguales*. Esa igualdad solo puede ser garantizada en una Cámara Federal, donde haya igual representación de cada uno de los Estados, independientemente de su población, para participar igualitariamente en la definición de las políticas nacionales. Con la eliminación del Senado y el establecimiento de una Asamblea Nacional Unicameral, en esta forma, se establece una contradicción institucional entre el Federalismo y la centralización política.

## 5. La centralización tributaria y la dependencia financiera de los estados

### A. El régimen de las competencias tributarias de los Estados y sus limitaciones

Entre las materias altamente centralizadas durante los últimos 100 años ha estado la materia tributaria, la cual fue progresivamente asumida por el Poder Nacional y asignada en gran parte, en forma marginal y deformada en los últimos años, al nivel municipal.

Una pieza esencial en la organización territorial del Poder Público y del Estado, tenía que ser la racional y eficiente distribución del poder tributario, de manera que se ubicasen en la República los tributos realmente nacionales (Impuesto sobre la Renta, IVA, impuestos a los hidrocarburos y a la minería), y se distribuyeran territorialmente otros tributos, por ejemplo, los específicos al consumo y sobretasas a los tributos nacionales, en los Estados; perfeccionando la asignación de tributos a los Municipios. En esta materia, sin embargo, con la Constitución de 1999 nada se avanzó constitucionalmente y, al contrario, se produjo mayor centralización tributaria en el ámbito nacional, al punto de definirse a favor del Poder Nacional una competencia residual en esta materia (Art. 156,12).

En efecto, en cuanto a la materia tributaria el artículo 164,4 de la Constitución asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de «La organización, recaudación, control y administración de los recursos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales».

Esta competencia «exclusiva», sin embargo, conforme a la Constitución, es una competencia vacía de contenido ya que la propia Constitución no prevé «recursos tributarios propios» algunos de los Estados. Esos recursos dependen totalmente de la ley nacional que asigne a los Estados impuestos, tasas y contribuciones especiales «para promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales» (Art. 167,5).

En consecuencia, no solo la materia tributaria como competencia exclusiva es una competencia vacía en la Constitución, sino que su ejercicio depende íntegramente de la ley nacional.

En todo caso, la única competencia en relación con los tributos que se asigna directamente a los Estados, en forma exclusiva, es la creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas (Art. 164,7). En tal sentido se declaran como ingresos estatales el producto de lo recaudado por venta de especies fiscales (Art. 167,3). Sin embargo, conforme al criterio de la Sala Constitucional en la sentencia de 13-12-00, se trata de una simple forma de recaudación de impuestos, que puede ser creada por todos los entes públicos territoriales para la cancelación de impuestos, tasas y contribuciones de la entidad respectiva.

De resto, los Estados no tienen otras competencias tributarias distintas a las que puedan ser asignadas expresamente por ley *nacional*. Así el artículo 167,5 de la Constitución le atribuye a los Estados, como ingresos, los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se le asignen por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales; pudiendo la ley nacional, además asignar a los Estados participación en los tributos nacionales (Art. 164,3 y 167,6). En caso de leyes nacionales que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los Estados, las mismas pueden compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos de los Estados, a fin de preservar la equidad interterritorial (Art. 167,5).

Los Estados, sin embargo, conforme al artículo 183 de la Constitución en ningún caso pueden crear impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional; gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio ni gravar bienes del consumo producidos fuera de su territorio en forma diferente a los producidos en él. Los Estados, además, solo podrían gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

Pero además de estas competencias tributarias solo existentes cuando lo establezca la ley nacional, la Constitución asigna al Poder Nacional competencia expresa para intervenir en el ejercicio de las competencias tributarias de Estados y Municipios, al disponer en el artículo 156, 13 como competencia del Poder Nacional, el dictar «la legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

Sin embargo, en todos estos casos de leyes nacionales que se refieren a los Estados, la Asamblea Nacional está obligada a consultarlos a través de los Consejos Legislativos Estadales, antes de la sanción de las mismas (Art. 206).

## **B. El financiamiento nacional a los Estados**

En ausencia de competencias tributarias propias de los Estados, el financiamiento de los mismos proviene íntegramente de aportes nacionales, muchos establecidos directamente en la Constitución.

### **a. El Situado Constitucional**

El ingreso más importante de los Estados, está constituido por lo que les corresponda por el denominado «Situado Constitucional», que conforme al artículo

167,4 de la Constitución, es una partida del Presupuesto Nacional equivalente a un máximo del veinte por ciento (20%) del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional. En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se debe efectuar un reajuste proporcional del situado.

En todo caso, el porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al Situado Constitucional, no puede ser menor al quince por ciento (15%) del ingreso ordinario, para lo cual se debe tener en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia (Art. 167,5).

Esta partida del Situado Constitucional debe distribuirse entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. El monto del situado correspondiente al Distrito Capital, conforme a la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas<sup>381</sup> de 2000, se asignó a este pero para ser invertido en el territorio del Distrito Capital.

En todo caso, exige la Constitución que en cada ejercicio fiscal, los Estados deben destinar a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento (50%) del monto que les corresponda por concepto de Situado.

A los Municipios de cada Estado les corresponde, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento (20%) del Situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

En todo caso, la ley nacional debe establecer los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo. Esta ley es la *Ley de Descentralización*<sup>382</sup>.

#### ***b. Las asignaciones económicas especiales***

De acuerdo con el artículo 156,16 de la Constitución corresponde al Poder Nacional el régimen y administración de las minas e hidrocarburos; el régimen de las tierras baldías; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.

Sin embargo, prevé dicha norma que la ley nacional debe establecer un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes antes mencionados, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En tal sentido es que se dictó la *Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos de 2000*,<sup>383</sup> pero de nula aplicación.

---

<sup>381</sup> Véase en *Gaceta Oficial*, No 36.906 de 8 de marzo de 2000.

<sup>382</sup> Véase en *Gaceta Oficial*, No. 4.153 de 28 del diciembre de 1989.

<sup>383</sup> Véase Ley N° 2 en *Gaceta Oficial* N° 37.066 de 30 de octubre de 2000.

### C. El manejo centralizado de la distribución y asignación de recursos hacia los Estados y otros entes

Conforme a la Constitución los Estados también deben tener como ingresos, los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (Art. 167,6), el cual depende del Consejo Federal de Gobierno.

Este Fondo esta destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, debe discutir y aprobar anualmente los recursos que se deben destinar al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se deben aplicar dichos recursos.

También se consideran ingresos de los Estados, cualquier transferencia, subvención o asignación especial (Art. 167,6) de fondos nacionales, como los fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial (Art. 156,13). Entre estos Fondos se ubicaba el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) establecido en la Ley de creación del IVA en 1993,<sup>384</sup> y posteriormente eliminado.

Sin embargo, en relación con todas posibilidades de financiamiento a los Estados previstas en la Constitución, la consecuencia de todo ese proceso de centralización desarrollada por el gobierno nacional desde 2000 ha sido que los Estados han seguido siendo totalmente dependientes de los aportes provenientes del Presupuesto Nacional (Situado Constitucional), lo que se ha agravado al atribuirse la coordinación de la inversión de sus ingresos a un Consejo Federal de Gobierno (art. 185), que conforme a la Ley Orgánica que regula el Consejo Federal de Gobierno de 2010,<sup>385</sup> reforzándose el control de los mismos por parte de los órganos nacionales.

En la Ley se establecen «los lineamientos de la planificación y coordinación de las políticas y acciones necesarias para el adecuado desarrollo regional», e igualmente, «el régimen para la transferencia de las competencias entre los entes territoriales, y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado» (art. 1). En este último caso, permitiendo el desvío de recursos hacia los órganos del llamado Poder Popular o Estado Comunal, lo que significa que además del centralismo por asunción de poderes de intervención por parte del Poder Central, se ha previsto otro mecanismo de centralización pero por «vaciamiento» de competencias de los entes territoriales que están en la Constitución, hacia las entidades del llamado Poder Popular que están controlados precisamente por el Poder Nacional.

Conforme a dicha Ley Orgánica, en efecto, dicho Consejo Federal es el órgano encargado de la planificación y coordinación de las políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, teniendo los lineamientos que dicte en materia de transferencia de competencias, carácter «vinculantes para las entidades territoriales» (art. 2). La Ley Orgánica estableció, además, que dicha transferencia de competencias «es la vía para lograr el fortalecimiento de las organizaciones de base del Poder Popular y el desarrollo armónico

---

<sup>384</sup> Véase Ley N° 3 en *Gaceta Oficial* N° 37.066 de 30 de octubre de 2000.

<sup>385</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extra. de 22 de febrero de 2010.

de los Distritos Motores de Desarrollo y regiones del país», (art. 7), órganos todos que por lo demás, como se ha dicho, son dependientes del Ejecutivo Nacional.

### APRECIACIÓN FINAL

Como puede apreciarse de todo lo anteriormente expuesto, la Federación en Venezuela, como forma de Estado, si bien formalmente se encuentra establecida en la Constitución desde 1811, en la práctica, y salvo por lo que respecta al período político del Estado Federal (1863-1901), nunca ha respondido efectivamente a un sistema estatal de distribución vertical del Poder Público.

Después del período político del Estado centralista y autocrático (1901-1961), la federación comenzó a ser un desiderátum, sin embargo, nunca logrado a pesar de los esfuerzos por «descentralizar la Federación» realizados entre 1989 y 1993 con la política de descentralización que pronto fue relegada.

Con la Constitución de 1999 puede decirse que se terminó por centralizar toda la federación, siendo una gran mentira la definición que contiene el texto al definir al Estado como una federación descentralizada, habiendo estado a cargo del gobierno autoritario establecido desde 2000, terminar por eliminar todo vestigio federal en la organización del Estado, el cual progresivamente ha sido aún más centralizado, mediante un proceso de desconstitucionalización el Estado Constitucional ensamblándose en paralelo al mismo, sin reformar la Constitución, otro Estado denominado del Poder Popular o Estado Comunal que responde a una concepción centralista y centralizante de Estado.

## IV. LA DEMOLICIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTROL EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN\*

### 1. Dos paradigmas de la Administración: su carácter servicial y los controles

El significado más común de la palabra «paradigma» apunta a identificar un patrón, modelo, ejemplo o arquetipo de algo o de una situación cuyos aspectos más relevantes son tomados como un ejemplo a seguir.

Entre los paradigmas para la Administración Pública del Estado contemporáneo está, sin duda, por una parte, el carácter servicial de la Administración Pública,<sup>386</sup> es decir, el principio de que la misma está al servicio del ciudadano o, en general, de las personas y, por supuesto no está al servicio de una ideología, de unos gobernantes y de la burocracia, o del propio aparato del Estado;<sup>387</sup> y por la otra, que para lograr ese objetivo, la actuación de la Administración Pública debe estar sometida a controles.

---

\* Texto del trabajo sobre: «El Estado, la administración pública y la corrupción: el carácter servicial de la administración pública y los sistemas de control como paradigmas frente a la corrupción», para su publicación en la Obra Colectiva: *Paradigmas del derecho administrativo*, Guadalajara, México. New York, julio 2018.

<sup>386</sup> Véase en general, Carlos García Soto, «El carácter servicial de la Administración Pública: el artículo 141 de la Constitución», en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 11/2017, Caracas 2017, pp. 191-219.

<sup>387</sup> Véase sobre ello, Allan R. Brewer-Carías, «Del Derecho Administrativo al servicio de los ciudadanos en el Estado democrático del Derecho, al Derecho Administrativo al servicio de la burocracia en el Estado totalitario. La mutación en el caso de Venezuela», en *Revista de Derecho Público*, N° 142, abril-junio, 2015.

En cuanto al carácter servicial de la Administración Pública, el principio que lo gobierna se plasmó, por ejemplo, en el artículo 103.1 de la Constitución de España de 1978, al expresar que «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho;» y también se recogió, siguiendo la misma orientación,<sup>388</sup> en la Constitución de Venezuela de 1999, al disponer en su artículo 141 que «la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho».

Por supuesto, la Administración Pública es un instrumento de la política del Estado para servir con objetividad la satisfacción de los intereses generales, lo que no puede implicar que se la pueda concebir como una organización que esté al servicio del aparato del Estado mismo, o de un grupo de funcionarios, o de algún partido o de la propia burocracia del Estado. Por eso, incluso, si bien puede decirse que los funcionarios están al servicio del Estado ello es para el cumplimiento de su misión servicial a favor de los ciudadanos, y para reafirmar que no están al servicio de parcialidades políticas. De allí que, por ejemplo, el artículo 145 de la Constitución venezolana declare en general que «Los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna».

La consecuencia de este primer paradigma de que la Administración Pública está y tiene que estar al servicio de los ciudadanos y de la satisfacción del interés general; conlleva al otro paradigma de la Administración contemporánea y es la necesidad de que la Administración Pública, para lograr esa misión, tiene que estar sometida a controles.

Esos, por lo demás, puede decirse que son los paradigmas de siempre, que hay que insistir en recordar, sobre todo frente al fenómeno de la corrupción que se ha apoderado de las Administraciones Públicas en todos los Estados. Por ello, en el mundo contemporáneo, y para solo referirme a uno de los miles de casos de corrupción en mi país, Venezuela - y así no herir susceptibilidades refiriéndome a otros casos - , ya no extrañan noticias como la que durante los últimos años ha salido en relación con las obras que fueron contratadas por el Estado venezolano en los últimos lustros con la empresa brasileña Odebrecht, respecto de las cuales la misma empresa, según salió publicado en marzo de 2018, «reconoció en Estados Unidos que pagó \$98 millones en sobornos para conseguir contratos de obras públicas en Venezuela, país donde cumplió 25 años de operaciones»,<sup>389</sup> y, paralelamente, quien ejerce la Presidencia de la República en el país, reconoció que todas esas obras contratadas bajo supuestos esquemas de convenios internacionales de «cooperación» entre Venezuela y Brasil, y por supuesto, sin licitación, nunca se

---

<sup>388</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La Constitución española de 1978 y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999: algunas influencias y otras coincidencias», en Francisco Fernández Segado (Coordinador), *La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano*, Ministerio de la Presidencia - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 784.

<sup>389</sup> Véase Jean Manzano, «Las obras pendientes de Odebrecht en Venezuela», en *El Estímulo*, 27/03/2018, en <http://elstimulo.com/elinteres/infografia-las-obras-pendientes-de-odebrecht-en-venezuela/>.

terminaron, habiendo quedaron inconclusas,<sup>390</sup> después de haberse pagado sobreprecios, encontrándose ahora en deterioro tras años de paralización.<sup>391</sup>

Precisamente, y basta este solo ejemplo para entender la importancia que tiene la necesidad del control y el fenómeno de la corrupción en el ámbito de la actuación de la Administración Pública, que de no ser eficiente el primero, y producirse el segundo, lo que origina es una Administración que lejos de atender al interés general, no solo implica que se la pone al servicio personal de los funcionarios y de sus cómplices o aliados, sino que ello se hace al no funcionar los instrumentos de control, con absoluta impunidad, y sin que los ciudadanos puedan siquiera llegar a tener información de lo que se hace en una Administración que debería estar a su servicio.

## 2. La corrupción: un problema de siempre y ahora global

### A. La globalización del problema de la corrupción y algo de historia

La corrupción derivada fundamentalmente por la ineficiencia o la perversión de los mecanismos de control siempre ha estado vinculada al manejo del Estado y al funcionamiento de la Administración Pública. De ello da cuenta la Historia Universal, desde que un funcionario del faraón Ramsés IX (1142-1123 a de C) denunció los negocios sucios de otro funcionario que se había asociado con profanadores de tumbas, habiendo sido sin embargo perseguido por la denuncia; hasta los más recientes y sonados casos que en cada uno de nuestros países nos vienen a la mente.

Y lo que nos enseña la historia, lamentablemente, es que no todos los funcionarios al concluir su mandato, logran el paradigma que quedó plasmado en la prosa de Cervantes, y pueden decir, como dijo por boca de Sancho Panza en *El Quijote*, al haber el personaje terminado una importante función, que:

*«Yéndome desnudo, como me estoy yendo, está claro que he gobernado como un ángel».*

Lamentablemente, no todos los funcionarios y su entorno, en el mundo contemporáneo, se van desnudos como a veces entraron a la función pública; y no siempre, en ella, pueden decir que se han comportado como ángeles. De lo contrario, Jim Yong Kim presidente del Banco Mundial no hubiera constatado en abril de 2018, lo que todo el mundo intuye, que es que «la corrupción es un problema en cada uno de los países del mundo;»<sup>392</sup> habiendo agregado además, que «en el mundo desarrollado», se trata del «enemigo público número uno».<sup>393</sup>

<sup>390</sup> Véase por ejemplo «Maduro: Obras inconclusas de Odebrecht en Venezuela serán terminadas», en *El Impulso*, 26 de marzo de 2018, en <http://www.elimpulso.com/featured/maduro-obras-inconclusas-odebrecht-venezuela-seran-terminadas>.

<sup>391</sup> Véase Diego Oré, «Lista de las obras inconclusas de Odebrecht en Venezuela», en *La Razón*, en <https://www.larazon.net/2017/06/lista-las-obras-inconclusas-odebrecht-venezuela/>.

<sup>392</sup> Eso dijo el presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, en «World Bank Will Track own Funds as «Corruption is Everywhere», Published: Friday, 20 April 2018 17:39, written by jelter meers, en <https://www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/7980-world-bank-will-track-own-funds-as-corruption-is-everywhere>.

<sup>393</sup> También lo dijo el presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim: «Corruption is «Public Enemy Number One» in Developing Countries, says World Bank Group. president Kim, December 19, 2013, en <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/12/19/corruption-developing-countries-world-bank-group-president-kim>.

El fenómeno no es otra cosa que una forma de perversión o depravación<sup>394</sup> de las instituciones del Estado, de los mecanismos de control y de las relaciones del poder, o con el poder, en las cuales invariablemente median funcionarios, se ejerce abuso del poder y se dispendia dinero,<sup>395</sup> fenómeno que en la actualidad afecta a todos los Estados, en todos los países, y que puede decirse que los ha afectado en todos los períodos de su historia, donde siempre se pueden encontrar episodios de corrupción que en una u otra forma han involucrado a los gobernantes.

Recordemos solo, por lo que respecta a nuestra América Latina, lo que Simón Bolívar tuvo que enfrentar desde Lima, en 1824 y 1825, cuando tuvo que emitir dos decretos draconianos sobre el tema, imponiendo incluso la pena de muerte para los corruptos:

El *primero*, el decreto de 18 de marzo de 1824, estimulando y promoviendo el control ciudadano contra la corrupción en la hacienda pública y, además, estableciendo la pena capital para quienes la defraudaren:

*«Simón Bolívar, Libertador Presidente de la República de Colombia, Libertador de la del Perú y Encargado del supremo mando de ella,*

*No siendo suficientes para impedir el contrabando las penas establecidas hasta hoy, y continuando el fraude en los derechos de importación, y exportación por los puertos de la República, con grave detrimento de sus intereses; he venido en decretar, y decreto lo siguiente.*

*Artículo 1.- Todo el que delatase especies de toda clase, importadas, o exportadas clandestinamente, les serán adjudicadas en su totalidad, sea cual fuese la cantidad y valor de estas especies, deducidos solamente los derechos que deberían pagar, si hubieran sido importadas o exportadas legítimamente.*

*Artículo 2.- Todo el que aprehendiese especies no delatadas por otro que hayan sido introducidas o extraídas clandestinamente las hará también suyas, excepto la parte que corresponde al gobierno como se ha dicho en el Artículo anterior*

*Artículo 3.- Todo empleado en Aduana, Resguardo, Capitanía de puerto o cualquier otro destino de haciendas públicas que tomare parte en los fraudes que se cometan contra ella, bien sea interviniendo como principal, bien sea sabiendo el fraude y no delatándolo, quedará sujeto a la pena capital que se le aplicará irremisiblemente.*

---

<sup>394</sup> De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, el término corromper se relaciona con la idea de alterar, trastocar la forma de alguna cosa, echar a perder, depravar, dañar, sobornar o cohechar al juez, o a cualquier persona con dádivas o de otra manera; definiendo la corrupción como la acción o efecto de corromper o corromperse.

<sup>395</sup> Por ejemplo, José Ignacio Moreno León define la corrupción como «una conducta abusiva, en relación a los patrones y normas legales de comportamiento respecto a una función pública o a un recurso para lograr, de manera irregular un beneficio injustificado;» o como «la conducta transgresora de las normas sociales, emprendida por una persona o por un grupo de personas». Véase José Ignacio Moreno león, «La corrupción en América Latina: amenaza a la gobernabilidad democrática», en *Pizarrón Latinoamericano*, Universidad Metropolitana, Centro de Estudios latinoamericanos Arturo Uslar Pietri, año 7, Vol 9, pp. 11 ss.



*Artículo 4.- Todo ciudadano tiene derecho a velar sobre la hacienda nacional. Su conservación es de un interés general. Los que la defraudan son enemigos capitales; y en este caso la delación lejos de degradar al que la hace, es una prueba de su ardiente celo por el bien público.*

*Dado, firmado de mi mano, y refrendado por mi Secretario General interino, en el Cuartel General de Trujillo, a 18 de marzo de 1824.*

Simón Bolívar Por orden de S.E.- El Secretario General interino. José de Espinar». <sup>396</sup>

Y segundo, fue el decreto de 12 de enero de 1825, estableciendo igualmente la pena de muerte tanto para los funcionarios que cometiesen actos de corrupción en el gobierno como para los jueces que permitiesen la impunidad:

*«Simón Bolívar, Libertador, Presidente de la República de Colombia, y encargado del Poder Dictatorial de la del Perú & & &.*

*Teniendo presente:*

*I. Que una de las principales causas de los desastres en que se ha visto envuelta la República, ha sido la escandalosa dilapidación de sus fondos, por algunos funcionarios que han intervenido en ellos:*

*II. Que el único medio de extirpar radicalmente este desorden, es dictar medidas fuertes, y extraordinarias;*

*He venido en decretar y decreto:*

*1° Todo funcionario público, a quien se le conviniere enjuicio sumario, de haber malversado, o tomado para sí de los fondos públicos de diez pesos arriba, queda sujeto a la pena capital.*

*2° Los jueces a quienes según la ley, compete este juicio, que en su caso no procedieren conforme a este decreto, serán condenados a la misma pena.*

*3° Todo individuo puede acusar a los funcionarios públicos del delito que indica el artículo 1°.*

*4° Se fijará este decreto en todas las oficinas de la República, y se tomará razón de él: en todos los despachos que se libren a los funcionarios, que de cualquier modo interongan en el manejo de los fondos públicos.*

*Imprímase, publíquese, y circúlese.*

*Dado en el Palacio Dictatorial de Lima, 12 de enero de 1825. 4° de la República.*

*Simón Bolívar, Por orden de S.E. José Sánchez Carrión». <sup>397</sup>*

<sup>396</sup> Véase el texto en Luis Alva Castro, *Bolívar en la Libertad*, Instituto Víctor Raúl Haya de la Torre, Lima 2003, pp. 67 y 68, en <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-CA-0001.pdf>.

<sup>397</sup> Véase en «Documento 10062 Decreto del Libertador emitido en Lima el 12 de enero de 1825, por medio del cual establece las medidas destinadas a la extirpación de la dilapidación de los fondos nacionales, practicada por algunos funcionarios públicos, «en <http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/buscar/spip.php?article8279>. Igualmente véase en <https://cavb.blogspot.com/2012/06/decretada-pena-de-muerte-para.html>.

El tema de la corrupción, y el tema paralelo de los fracasos de los sistemas de control, por tanto, no son nada nuevos, siendo hoy en realidad lo novedoso, la naturaleza absolutamente global del fenómeno, que está afectando a la humanidad en su conjunto. Eso resultaba a la vista en 2016, por ejemplo, de los estimados del Fondo Monetario Internacional, al indicar que la corrupción en el sector público le costaba a la economía global ese año más de US\$ 1.5 trillones (es decir un 1.500 millones de millones de dólares: US\$ 1.500.000.000.000).<sup>398</sup> Por ello, con razón, el mismo presidente del Banco Mundial al referirse a los efectos perniciosos de la corrupción en los países en desarrollo, expresó que:

«cada dólar que meten en sus bolsillos un funcionario corrupto o una persona de negocios corrupta, es un dólar robado a una parturienta que necesita asistencia médica; a una niña o niño que merece educación; o a las comunidades que necesitan agua, calles y escuelas. Cada dólar es crítico si queremos alcanzar nuestros propósitos para acabar con la extrema pobreza para el 2030 y para aumentar la prosperidad compartida».<sup>399</sup>

Todo ello también lo había observado el Secretario General de Naciones Unidas en el Prefacio a la publicación del texto de la *Convención de Naciones Unidas sobre la Corrupción* de 2003, el cual comenzó expresando que:

«La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países – grandes y pequeños, ricos y pobres – pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo».<sup>400</sup>

Por eso el fenómeno, incluso, como lo ha calificado Jose Ignacio Moreno León, ex rector de la Universidad Metropolitana de Caracas, es de carácter «transnacional», es decir, «no es un mal aislado circunscrito a determinados países o regiones del planeta», provocando, además, que en las circunstancias más graves se lo vincula a:

«actividades criminales como el tráfico de drogas, el lavado de dinero, la trata de blancas y otros hechos perversos, por lo general relacionados con organi-

---

<sup>398</sup> «World Bank Will Track own Funds as «Corruption is Everywhere», Published: Friday, 20 April 2018 17:39, written by jelter meers, en <https://www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/7980-world-bank-will-track-own-funds-as-corruption-is-everywhere>.

<sup>399</sup> «Corruption is «Public Enemy Number One» in Developing Countries, says World Bank Group. president Kim, December 19, 2013, en <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/12/19/corruption-developing-countries-world-bank-group-president-kim>.

<sup>400</sup> Véase Kofi A. Annan, Prefacio, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito, Viena, Naciones Unidas Nueva York, 2004, p. iii.

zaciones delictivas con ramificaciones en varios países, apoyadas en las novedosas facilidades de las telecomunicaciones y el transporte que se han desarrollado con la revolución tecnológica y la globalización, exponenciando el auge de sistemas de comercio internacional de todo tipo y los manejos financieros virtuales. Es un hecho que se presenta con frecuentes escándalos que llegan a desestabilizar instituciones y hasta los mismos gobiernos, y puede focalizarse en las estructuras del gobierno, afectando su eficiencia y credibilidad; en el poder judicial con graves daños al estado de Derecho; en las fuerzas armadas y policiales, debilitando su papel de garantes de la seguridad nacional y la paz; en el poder legislativo sembrando dudas en la objetividad y eficiencia del proceso de creación de leyes y normas; en el poder electoral dañando gravemente la institucionalidad democrática; y en el ente contralor del Estado, propiciando la impunidad de esos delitos y la pérdida de transparencia en la gestión pública».<sup>401</sup>

#### **B. La globalización de la atención gubernamental sobre el problema de la corrupción**

No es de extrañar, por tanto, que en general, el tema de la corrupción haya acaparado la atención de tantos dirigentes políticos en el mundo, en muchos casos sin duda, por haber participado en bochornosos actos de corrupción por los cuales han sido hasta enjuiciados, y en muchos otros casos para clamar conciencia sobre la epidemia o pandemia que significa, al punto de que la última *Octava Cumbre de las Américas* que se desarrolló en Lima, Perú, el 13 y 14 de abril de 2018, tuvo precisamente como tema central el de la «Gobernabilidad democrática frente a la corrupción».<sup>402</sup>

La conclusión en esa Cumbre fue la adopción por los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio, el día 14 de abril de 2018, del llamado «Compromiso de Lima sobre Gobernabilidad democrática frente a la corrupción»,<sup>403</sup> en el cual destacaron, con razón, no solo los males de la corrupción, sino que «la prevención y el combate» de la misma son una pieza clave «para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho en nuestros países», agregando que:

«la corrupción debilita la gobernabilidad democrática, la confianza de la ciudadanía en las instituciones y tiene un impacto negativo en el goce efectivo de los derechos humanos y el desarrollo sostenible de las poblaciones de nuestro Hemisferio, al igual que en otras regiones del mundo».

Y de estas declaraciones, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron, entre otras acciones esenciales, a adoptar las siguientes medidas de orden institucional para «fortalecer las instituciones democráticas para la prevención y combate de la corrupción en el Hemisferio», es decir, para el control nunca logrado de la corrupción:

---

<sup>401</sup> Véase José Ignacio Moreno León, «La corrupción en América Latina: amenaza a la gobernabilidad democrática», en *Pizarrón Latinoamericano*, Universidad Metropolitana, Centro de Estudios latinoamericanos Arturo Usler Pietri, año 7, Vol 9, p. 19.

<sup>402</sup> Véase en *El Comercio*, 14 de abril 2018, en <https://elcomercio.pe/politica/cumbre-america-paises-compromiso-lima-noticia-512110>.

<sup>403</sup> Véase en <http://www.viiiicumbreperu.org/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion/>.

«Fortalecer la autonomía e independencia judicial siguiendo los estándares interamericanos y universales aplicables en la materia, con el objeto de promover el respeto al Estado de Derecho y el acceso a la justicia, así como promover e impulsar políticas de integridad y transparencia en el sistema judicial».

«Garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades en los procesos de selección de servidores públicos, basados en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.

«Promover códigos de conducta para los servidores públicos que contengan altos estándares de ética, probidad, integridad y transparencia».

«Continuar fortaleciendo sistemas o medidas nacionales anticorrupción y mejorar las condiciones para la efectiva participación de la sociedad civil, organizaciones sociales, academia, sector privado, ciudadanos y otros actores sociales en el seguimiento de la gestión gubernamental».

«Promover y/o fortalecer la implementación de políticas y planes nacionales y, cuando corresponda, sub-nacionales, en materia de: gobierno abierto, gobierno digital, datos abiertos, transparencia fiscal, presupuestos abiertos, sistemas electrónicos de compras, contrataciones públicas y registro público de proveedores del Estado, considerando para ello la participación de la sociedad civil y otros actores sociales.

«Consolidar la autonomía e independencia de los órganos de control superior».

«Implementar y/o fortalecer los órganos de transparencia y acceso a la información pública, sobre la base de las mejores prácticas internacionales aplicables».

«Fomentar la transparencia y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de las organizaciones regionales e internacionales de las cuales somos miembros.

«Impulsar la adopción y/o fortalecimiento de las medidas legislativas que sean necesarias para tipificar penalmente los actos de corrupción y otros conexos, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)».

«Impulsar la adopción y/o fortalecimiento de medidas que promuevan la transparencia, rendición de cuentas, contabilidad apropiada y bancarización de los ingresos y gastos de las organizaciones y partidos políticos, principalmente de sus campañas electorales, garantizando el origen lícito de las aportaciones, así como la sanción por la recepción de contribuciones ilícitas.

«Promover la inclusión de cláusulas anticorrupción en todos los contratos del Estado y de asociaciones público-privadas, y establecer registros de personas naturales y jurídicas vinculadas con actos de corrupción y lavado de activos para evitar su contratación.

«Fomentar la transparencia en la gestión de la infraestructura».

«Promover prácticas coordinadas y transparentes en la emisión gubernamental de permisos, entre otras medidas, por medio de ventanillas únicas de

gestión, incluido en el área de la construcción, como una medida para prevenir la corrupción, y fomentar la competitividad y agilizar los permisos correspondientes.

«Implementar medidas para la reducción de la burocracia y la simplificación de trámites en todos los niveles de gobierno para la prevención de la corrupción.

«Avanzar en la lucha contra la corrupción, en particular la prevención y el combate del soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros».

«Adoptar un marco legal para responsabilizar a las personas jurídicas por actos de corrupción, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, incluidos el cohecho interno e internacional, cuando no esté previsto en la legislación nacional.

«Fortalecer el marco internacional de cooperación jurídica e institucional para prevenir que los sistemas financieros de la región puedan ser utilizados para la transferencia y ocultación de fondos provenientes de actos de corrupción, incluyendo aquellos tipos penales contemplados en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

«Impulsar la adopción o fortalecimiento de medidas a través de las instituciones competentes, para permitir el embargo preventivo, la extinción de dominio y la confiscación de activos producto de la corrupción».

La preocupación gubernamental sobre el tema, en todo caso, quedó expresada por el propio presidente del Perú, quien había sido designado para tal cargo solo unos pocos días antes de la realización de la Cumbre en su país como consecuencia de la renuncia del mandatario anterior, precisamente por hechos vinculados a actos de corrupción, al expresar que efectivamente «la corrupción sistémica es la nueva amenaza a la gobernabilidad democrática de la región», siendo la «corrupción y la impunidad dos caras de una misma moneda» que «constituyen una combinación nefasta que amenaza la gobernabilidad», para lo cual indicó que «la transparencia será uno de los antidotos más poderosos y eficaces contra la expansión del sistema de corrupción, además de un pilar fundamental de su gobierno».<sup>404</sup>

### 3. La internacionalización de las normas para la lucha contra la corrupción

De todo ello resulta expresado lo que siempre se ha dicho sobre el tema pero que parece no avanzar en su tratamiento. Ya parece que no basta el haberse sancionado en casi todos los países unas leyes de contraloría sobre los bienes, ingresos y gastos públicos, unas leyes sobre protección del patrimonio público, unas leyes anti-corrupción y también unas leyes sobre transparencia y acceso a la información, las cuales por lo visto parece que no se cumplen a cabalidad. Y también parece que tampoco basta que se hayan adoptado incluso Convenciones internacionales, entre otras la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Conven-

---

<sup>404</sup> Véase lo declarado por Martín Vizcarra, presidente del Perú en la reseña, «Cumbre de las Américas es una respuesta contra la corrupción, afirma Vizcarra», 13 de abril de 2018, en <http://www.viiiicumbreperu.org/cumbre-de-las-americas-es-una-respuesta-contra-la-corrupcion-afirma-vizcarra/>.

ción Interamericana contra la Corrupción, para luchar contra la corrupción, las cuales quizás muy pocos conocen en el ámbito interno de los países. De esas insuficiencias, parecería entonces que lo que ahora faltaría sería elevar aún más en el ámbito y rango interno las normas anticorrupción, incluso mediante su constitucionalización para de allí poder afianzarla como política pública. Ello incluso lo ha expresado recientemente el presidente del Tribunal Constitucional del Perú, Ernesto Blume, cuando afirmó en una declaración pública que «la lucha contra la corrupción será más efectiva, rápida, exitosa e irreversible si se constitucionaliza».<sup>405</sup>

Ahora bien, entre las disposiciones consagradas en el ámbito internacional, se destacan, por ejemplo, las contenidas en la Convención contra la Corrupción adoptada mediante Resolución 58/4 de la Asamblea General de Naciones Unidas, en Nueva York, el 31 de octubre de 2005, la cual que entró en vigencia en 2005 y de la cual forman parte muchos países de América Latina, y que bien podrían ser tenidas en cuenta en el mencionado proceso de constitucionalización:

**A. La obligación de rendición de cuentas y la definición amplia de los funcionarios públicos**

El artículo 1 de la Convención establece la obligación general de todo funcionario público de rendir cuentas y realizar una debida gestión de los asuntos y los bienes públicos a su cargo.

A tal efecto, el artículo 2 de la Convención define al funcionario público de la manera más amplia, y no solo en relación con la Administración Pública, incluyendo:

«i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte; iii) toda otra persona definida como «funcionario público» en el derecho interno de un Estado Parte».

En particular, en el artículo 9 de la Convención se exige que la ley debe establecer «las medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública».

**B. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción**

El artículo 5 de la Convención impone a los funcionarios públicos la obligación de actuar «sometidos a los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas, respetando los medios y mecanismos que promuevan la participación de la sociedad para velar por el cumplimiento de los mismos».

---

<sup>405</sup> Véase Declaración del presidente del Tribunal Constitucional, El sistema anticorrupción se fortalece cuando se respetan la Constitución y los derechos fundamentales», Lima 29 de abril de 2018, en <https://www.facebook.com/notes/tribunal-constitucional-del-per%C3%BA/reproducimos-la-declaraci%C3%B3n-p%C3%BAblica-que-hiciera-el-presidente-del-tc-magistrado-/1696971393730045/>.

### **C. Los órganos de prevención de la corrupción**

El artículo 6 de la Convención prescribe la obligación de todos los otros Poderes del Estado de contribuir a garantizar la independencia de la Contraloría General de la república, para que pueda desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida, debiendo asegurándosele los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.

### **D. Régimen para el Estatuto de los funcionarios públicos**

El artículo 7 de la Convención, sobre los funcionarios públicos, dispone que respecto de ellos se debe establecer «un sistema de convocatoria, contratación, permanencia, ascenso y jubilación» basado «en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud, fomentando una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas».

En particular, la Convención exige que la ley establezca «procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos».

Por otra parte, la misma norma exige que en la Administración Pública se estructuren programas de formación y capacitación de funcionarios que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones.

Por último, la misma norma del artículo 7 de la Convención exige que la ley establezca las medidas para «aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos;» y en general, los «sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas».

Por su parte, el artículo 8 de la Convención promueve la adopción de «Códigos de conducta para funcionarios públicos», a los efectos de que en el ejercicio de sus funciones públicas, los funcionarios actúen «con sujeción a los principios de integridad, honestidad y responsabilidad, y con sujeción a normas de conducta que aseguren el correcto, honorable y debido cumplimiento de las mismas». A tal efecto se precisa que la Ley debe establecer «las medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos puedan denunciar todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones».

En particular se dispone en la Convención que la Ley debe regular «lo necesario para asegurar que los funcionarios públicos hagan las declaraciones necesarias ante la Contraloría General de la República en relación con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos».

### **E. Principios relativos a la contratación pública y gestión de la hacienda pública**

El artículo 9 de la Convención también exige que la Ley debe establecer «sistemas apropiados de contratación pública basados en la transparencia, la competen-

cia y criterios objetivos para la adopción de decisiones, que sean eficaces para prevenir la corrupción;» en los cuales se asegure:

«la difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los contratistas potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas; la formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación; la aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos; un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de recursos, para garantizar soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos; así como la imparcialidad del personal encargado de la contratación pública, en particular mediante declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

**F. Principios sobre la transparencia, los procedimientos administrativos y la información pública**

El artículo 10 de la Convención, también remite a la Ley para establecer las medidas necesarias

«para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, las cuales deben incluir, en lo que sea procedente, la instauración de procedimientos que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; la simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y la publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública».

**G. Principios sobre la participación de la sociedad en la lucha contra la corrupción**

El artículo 13 de la Convención exige igualmente que la Ley en cada país, establezca «los medios adecuados para asegurar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa».

A tal efecto, conforme a la Convención, la ley debe asegurar medios para

«aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; garantizar el acceso eficaz del público a la



información; realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción».

Esa libertad como lo exige la Convención, puede estar sujeta a ciertas restricciones, que en todo caso deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; y salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

**4. La condición mínima para que pueda haber efectivos controles y se pueda luchar efectivamente contra la corrupción: la existencia de un régimen democrático**

La regulación legislativa de los mecanismos de control sobre la Administración Pública, e incluso la constitucionalización de los mecanismos de lucha contra la corrupción, sin duda pueden ser un mecanismo útil para afianzar esos paradigmas, pero por supuesto no suficientes, pues para que las normas legales o de la Constitución puedan tener efectiva vigencia, es necesario, como condición mínima, que el régimen político en el cual funcione el Estado y su Administración sea un régimen democrático.

En otras palabras, la lucha contra la corrupción así tenga fundamento amplio en la Constitución de un Estado, solo puede lograrse cuando existen mecanismos efectivos de control en relación con la actuación de los funcionarios públicos, y el funcionamiento de la Administración Pública, y ello solo puede existir realmente en un régimen político democrático.<sup>406</sup>

La democracia, en efecto, si la definimos conforme a los parámetros establecidos en la Carta Democrática Interamericana, es el régimen político necesario e indispensable para que pueda haber control efectivo sobre ejercicio del Poder, y consecuentemente, control de la corrupción. De acuerdo con dicha Carta, en efecto, la democracia se caracteriza por la existencia en un régimen político de los siguientes *elementos esenciales*: 1) el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; 2) el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; 3) la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; 4) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y 5) la separación e independencia de los poderes públicos (Art. 3); destacándose entre todos, el último relativo a la separación de poderes, que es el elemento esencial para poder garantizar el control efectivo del ejercicio del poder por parte de los gobernantes.

«Es una experiencia eterna - como hace varias centurias lo enseñó Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu- que todo hombre que tiene poder, tiende a abusar de él; y lo hace, hasta que encuentra límites», de lo que dedujo su famoso postulado de que «para que no se pueda abusar del poder es necesario que

---

<sup>406</sup> Véase sobre ello lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Constitución, Democracia y Control del Poder*, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL), Consejo de Publicaciones/Universidad de Los Andes/Editorial Jurídica Venezolana. Mérida, octubre 2004.

por la disposición de las cosas, el poder limite al poder»<sup>407</sup>. De esta apreciación física fue que se derivó, precisamente, el principio de la separación de poderes que establecieron todas las Constituciones que se formularon después de las revoluciones norteamericana y francesa, convirtiéndose no solo en uno de los pilares fundamentales del constitucionalismo moderno, sino además, de la propia democracia tanto como régimen político como derecho ciudadano para asegurar que quienes sean electos para gobernar y ejercer el poder estatal en representación del pueblo, no abusen del mismo.

Ese control, por tanto, solo puede configurarse en Estados democráticos de derecho, siendo inconcebible en los Estados con regímenes autoritarios donde precisamente todos los anteriormente mencionados elementos esenciales no pueden ser garantizados por la ausencia de controles respecto del ejercicio del poder, aun cuando pueda tratarse de Estados en los cuales, en fraude a la Constitución y a la propia democracia, los gobiernos puedan haber tenido su origen en algún ejercicio electoral.

Además, solo en un régimen democrático donde existan efectivos mecanismos de control del poder, es que puede asegurarse la vigencia de los *componentes fundamentales* de la democracia, también enumerados en la misma *Carta Democrática Interamericana*, y que son: 1) la transparencia de las actividades gubernamentales; 2) la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; 3) el respeto de los derechos sociales; 4) el respeto de la libertad de expresión y de prensa; 5) la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y 6) el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad (Art. 4).

Sin embargo, ninguno de estos componentes fundamentales de la democracia, al igual que ocurre con los elementos esenciales de la misma, pueden tener realmente vigencia sin que esté garantizado un sistema de control del poder, pues en definitiva, solo controlando al Poder es que puede haber elecciones libres y justas, así como efectiva representatividad; solo controlando al poder es que puede haber pluralismo político; solo controlando al Poder es que puede haber efectiva participación democrática en la gestión de los asuntos públicos; solo controlando al Poder es que puede haber transparencia administrativa en el ejercicio del gobierno; solo controlando al Poder es que puede exigirse rendición de cuentas por parte de los gobernantes; solo controlando el Poder es que se puede asegurar un gobierno sometido a la Constitución y las leyes, es decir, un Estado de derecho y la garantía del principio de legalidad; solo controlando el Poder es que puede haber un efectivo acceso a la justicia de manera que esta pueda funcionar con efectiva autonomía e independencia; y solo controlando al Poder es que puede haber real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos. Y en definitiva, solo controlando al Poder es que puede materializarse efectivamente la lucha contra la corrupción; y el control del poder solo puede darse efectivamente en democracia.

Por ello es que precisamente, en el mundo contemporáneo, la democracia no solo se define como el gobierno del pueblo mediante representantes elegidos, sino además, y por sobre todo, como un gobierno sometido a controles, y no solo por

---

<sup>407</sup> Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, *De l'Esprit des Lois* I, Libro XI, Cáp. IV, 162-163 (ed. G. Tunc, Paris 1949).

parte del Poder mismo conforme al principio de la separación de los poderes del Estado, sino por parte del pueblo mismo, es decir, de los ciudadanos, individual y colectivamente considerados, mediante el ejercicio de su derecho a participar.

**5. Un ejemplo de constitucionalización de mecanismos de control, lucha contra la corrupción y su carácter inservible en un régimen autoritario**

En consecuencia, para que pueda haber posibilidad de controlar la corrupción, no basta con establecer normas constitucionales o leyes a los efectos de prevenir y perseguir los actos de corrupción en el ejercicio de funciones públicas, sino que es indispensable que exista un régimen democrático que garantice el ejercicio de los mecanismos de control. Si no hay un régimen democrático, al contrario, todas las normas constitucionales que pueda haber se tornarán en letra muerta en la lucha contra la corrupción.

Un ejemplo de ello es el caso de Venezuela, donde sin duda se puede apreciar un proceso de constitucionalización de ciertas normas en materia de control de la Administración y de lucha contra la corrupción, las cuales sin embargo, no solo no se han aplicado, sino que han sido vaciadas de contenido por el régimen autoritario que se apoderó del gobierno desde 2000, estando el país en posesión del trágico récord de ocupar el primer lugar en el índice de percepción de corrupción en todo el Continente americano.<sup>408</sup>

En efecto, en Venezuela, además de consagrarse en la Constitución la autonomía e independencia tanto del Poder Judicial como de la Contraloría General de la República; autonomía e independencia que, lamentablemente, durante los últimos veinte años han sido machacadas y materialmente eliminadas por el régimen autoritario que se instaló en el país, la Constitución de 1999 ha sido violada incesantemente, lo que ha ocurrido en particular respecto de los principios y regulaciones que contiene en relación específicamente con la lucha contra la corrupción, que han pasado a ser letra muerta.

**A. Sobre el régimen de los funcionarios públicos**

La Constitución venezolana establece todo un conjunto de regulaciones dirigidas a la función pública y a los funcionarios públicos, para asegurar su conducta al servicio del Estado y de los ciudadanos.

Para ello, el artículo 144 exige que la ley establezca el Estatuto de la función pública, determinando las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos para ejercer sus cargos, incluyendo normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios de la Administración Pública, proveyendo su incorporación a la seguridad social.

A los efectos de asegurar que los funcionarios públicos estén al servicio del Estado y no de parcialidad alguna, el artículo 145 dispone que su nombramiento o remoción no pueden estar determinados por la afiliación u orientación política. El artículo 145 de la Constitución, además, dispone en forma general que quienes estén al servicio de los entes del Estado, no puede celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí ni por interpósita persona, ni en representación de otro.

<sup>408</sup> Véase en [https://www.transparency.org/news/pressrelease/el\\_indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_2017\\_muestra\\_una\\_fuerte\\_presencia](https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2017_muestra_una_fuerte_presencia) .

El artículo 146, además, exige que el ingreso de los funcionarios públicos a los cargos de carrera debe ser por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia y el ascenso debe estar sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión o retiro debe ser de acuerdo con su desempeño.

Lamentablemente, ninguna de estas normas constitucionales se cumplen en la Administración venezolana, donde la afiliación política es el condicionante fundamental para el ingreso a la función pública, estando los funcionarios sometidos al control político del partido de gobierno.

### **B. Sobre el derecho de acceso a la información**

El artículo 143 de la Constitución establece el derecho de toda persona de acceder a documentos de cualquier naturaleza en registros oficiales, que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas.

Igualmente, dicha norma garantiza el derecho de los ciudadanos «de acceder a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto».

Este derecho, sin embargo, no existe en la práctica de la Administración Pública, donde rige el principio contrario, que es el de la confidencialidad de toda la información en poder de la Administración, habiéndose negado incluso judicialmente en vía contencioso administrativa o constitucional, acciones que se han intentado requiriendo, por ejemplo, información sobre del nivel de los sueldos de algunos funcionarios públicos como los de la Contraloría General de la República,<sup>409</sup> e incluso, de la información sobre los índices financieros del país que el Banco Central de Venezuela está obligado a publicar.<sup>410</sup>

### **C. Sobre el derecho de los funcionarios públicos a informar**

El artículo 57 de la Constitución garantiza el derecho de los funcionarios públicos a informar sobre los asuntos bajo su responsabilidad, al prohibir la «censura a los funcionarios públicos para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades;» principio que se repite en el artículo 143, al reiterar que «no se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad».

En un régimen autoritario, por supuesto, esta norma no tiene aplicación alguna, pues el principio que rige es el contrario, el del secreto y confidencialidad de todo lo

---

<sup>409</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «De la Casa de Cristal a la Barraca de Hierro: el Juez Constitucional vs. El derecho de acceso a la información administrativa», en *Revista de Derecho Público*, No. 123, (julio-septiembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 197-206.

<sup>410</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Transparencia y acceso a la Justicia: Progresión y regresión», en *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*, Contraloría general de la república, Costa Rica, Vol V, 2015, San José 2015, pp. 61-110.

que realiza la Administración, conducida por la mentira como política de Estado.<sup>411</sup> En esa situación, resulta imposible pensar en que un funcionario pueda informar sobre los asuntos bajo su responsabilidad, si ello no se adapta a la verdad oficial.

#### **D. Sobre el principio y derecho a la transparencia**

Diversas normas constitucionales se refieren al principio de la transparencia.

En primer lugar, en cuanto al sistema de Justicia, conforme al artículo 26, el Estado debe garantizar «una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, *transparente*, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles».

En segundo lugar, en materia de rendición de cuentas, el artículo 66 dispone que los electores «tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, *transparentes* y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado».

En tercer lugar, en cuanto a la Administración Pública y su funcionamiento, el artículo 141 de la Constitución establece los principios de que «la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, *transparencia*, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho».

En cuarto lugar, en cuanto a los órganos del Poder Electoral en artículo 293 exige que los mismos deben garantizar «la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, *transparencia* y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional», y además, el Artículo 294 al enumerar los principios que rigen los órganos del Poder Electoral, enumera «los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios».

Por último, el artículo 311 al referirse a la gestión fiscal indica que la misma «está regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, *transparencia*, responsabilidad y equilibrio fiscal».

Sin embargo, en la práctica, la transparencia no es precisamente una norma de conducta en el régimen autoritario, que más bien se caracteriza por la opacidad en la gestión de los asuntos públicos.

#### **E. Sobre la regulación del financiamiento de partidos políticos y campañas electorales**

En materia de financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, el artículo 67 de la Constitución venezolana, en contracorriente con la orientación general en el mundo, prohíbe «el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado», y en cuanto al «financiamiento y a las contribuciones privadas de las organizaciones con fines

---

<sup>411</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente. Venezuela 1999-2015* (Prólogo de Manuel Rachadell), Colección Estudios Políticos, No. 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015.

políticos», la norma prevé que la ley regulará la materia, así como lo concerniente a «los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas». La ley, además, debe reglar «las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización», así como «el financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales».

Por otra parte, la misma norma contiene la prohibición general dirigida a las «las direcciones de las asociaciones con fines políticos» de «contratar con entidades del sector público».

Lamentablemente, con un Poder Electoral sometido al control del Poder Ejecutivo, ninguna de estas previsiones tienen efectiva aplicación, ya que además, estando el partido oficial imbricado en el propio aparato del Estado, cuyos directivos son los altos funcionarios del mismo, su financiamiento público es total y único, y excluyente.

#### **F. Sobre los efectos de condenas por corrupción**

El artículo 271 dispone en general que «las acciones judiciales dirigidas a sancionar los delitos contra el patrimonio público no prescribirán;» y en cuanto al procedimiento referente a dichos delitos, el mismo «será público, oral y breve, respetándose el debido proceso, estando facultada la autoridad judicial competente para dictar las medidas cautelares preventivas necesarias contra bienes propiedad del imputado o de sus interpósitas personas, a los fines de garantizar su eventual responsabilidad civil».

Por su parte, el artículo 116, luego de prohibir en general la confiscación, dispone que «por vía de excepción podrán ser objeto de confiscación, mediante sentencia firme, los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, responsables de delitos cometidos contra el patrimonio público», así como «los bienes de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público». El artículo 271, agrega sobre esto que «previa decisión judicial, serán confiscados los bienes provenientes de las actividades relacionadas con los delitos contra el patrimonio público».

En cuanto a los extranjeros que se encuentren en el país, conforme al artículo 271, en ningún caso les podrá ser negada la extradición cuando sean responsables entre otros, de los delitos por «hechos contra el patrimonio público de otros Estados».

Además, conforme al artículo 65, quienes hayan sido condenados «por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público», no pueden «optar a cargo alguno de elección popular, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito».

Por supuesto, para que estas normas puedan tener aplicación, es indispensable que exista un Poder Judicial autónomo e independiente, lo cual no existe en Venezuela, donde el Poder Judicial a partir de 1999 fue progresivamente sometido al control del Poder Ejecutivo.<sup>412</sup>

---

<sup>412</sup> Véase entre otros trabajos, Allan R. Brewer-Carías, «Sobre la ausencia de independencia y autonomía judicial en Venezuela, a los doce años de vigencia de la constitución de 1999 (O

### G. Sobre los órganos de control

En cuanto a los órganos de control, en la Constitución venezolana se reguló el Poder Ciudadano, cuyos órganos, entre los cuales está la Contraloría General de la República, conforme al artículo 274 son los que «tienen a su cargo, de conformidad con esta Constitución y con la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado; e, igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo».

Específicamente, en cuanto a la Contraloría General de la República, conforme al artículo 287, la misma es el «órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos». La misma «goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control», teniendo, conforme al artículo 289, las siguientes atribuciones específicas: «ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos, en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley;» «inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, así como dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley;» e «instar al Fiscal de la República a que ejerzan las acciones judiciales a que hubiere lugar con motivo de las infracciones y delitos cometidos contra el patrimonio público y de los cuales tenga conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones».

Lamentablemente, ninguna de estas normas relativas a la Contraloría General de la República, tienen vigencia en la práctica, pues el Poder Ciudadano también, desde 2000, ha estado controlado por el Poder Ejecutivo, no habiendo ejercido efectivamente sus funciones de control fiscal, excepto, por ejemplo, para perseguir funcionarios electos, como los Alcaldes, declarando su inhabilitación política.<sup>413</sup>

---

sobre la interminable transitoriedad que en fraude continuado a la voluntad popular y a las normas de la Constitución, ha impedido la vigencia de la garantía de la estabilidad de los jueces y el funcionamiento efectivo de una «jurisdicción disciplinaria judicial»), en *Independencia Judicial*, Colección Estado de Derecho, Tomo I, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Acceso a la Justicia org., Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (Funeda), Universidad Metropolitana (Unimet), Caracas 2012, pp. 9-103; «La justicia sometida al poder [La ausencia de independencia y autonomía de los jueces en Venezuela por la interminable emergencia del Poder Judicial (1999-2006)]» en *Cuestiones Internacionales. Anuario Jurídico Villanueva 2007*, Centro Universitario Villanueva, Marcial Pons, Madrid 2007, pp. 25-57; «La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2004», en *XXX Jornadas J.M Domínguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp. 33-174.

<sup>413</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La incompetencia de la Administración Contralora para dictar actos administrativos de inhabilitación política restrictiva del derecho a ser electo y ocupar cargos públicos (La protección del derecho a ser electo por la Corte Interamericana

## 5. Un modelo sobre mecanismos de control de la Administración pública solo realizable en democracia

En un Estado democrático de derecho, por otra parte, el control sobre la Administración Pública para asegurar su carácter servicial y para asegurar mecanismos para luchar contra la corrupción, además de configurarse como una de las funciones del Estado (además de las funciones normativa, política o de gobierno, administrativa y jurisdiccional),<sup>414</sup> se ha regulado en general en diversas formas, dando origen a diversos sistemas de control en relación con la Administración Pública.

Nuestra intención es referirnos a los mismos, y para no caer en un ejercicio teórico, identificar los referidos a una regulación constitucional y legal concreta de un Estado determinado. Solo así podría identificarse lo que podría ser el paradigma de los mecanismos de control sobre la Administración Pública.

Para ello, he optado por referirme al marco regulatorio del Estado venezolano, el cual es, por lo demás, el que conozco, consciente como estoy, por supuesto, de que el paradigma podía estar en el marco regulatorio pero no, en absoluto, en la práctica, donde puede decirse que simplemente no existe por ausencia de régimen democrático, no tiene aplicación alguna.

En Venezuela, en efecto, conforme a la Constitución, como antes se explicó, el ejercicio de la función de control está atribuida como función propia a los órganos que ejercen el Poder Ciudadano, en particular a la Contraloría General de la República, aun cuando no en forma exclusiva ni excluyente, pues, al contrario, otros órganos estatales tienen también asignada la función de control.

En efecto, la Asamblea Nacional, en ejercicio del Poder Legislativo ejerce la función de control político sobre el gobierno y la Administración Pública Nacional y los funcionarios ejecutivos (Art. 187,3; 222)<sup>415</sup>; los diversos órganos superiores de la Administración Pública ejercen las funciones de control jerárquico en relación con los órganos inferiores de la misma (Art. 226); los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo controlan las actividades de los particulares, de acuerdo a las regulaciones legales establecidas respecto de las mismas; el Consejo Nacional Electoral, en ejercicio del Poder Electoral, ejerce el control de las actividades electorales, de las elecciones y de las organizaciones con fines políticos (Art. 293); y el Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales competentes ejerce las función de control de constitucionalidad y legalidad de los actos del Estado (Art. 259; 336).

---

de Derechos Humanos en 2012, y su violación por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo al declarar la sentencia de la Corte Interamericana como «inejecutable», en Alejandro Canónico Sarabia (Coord.), *El Control y la responsabilidad en la Administración Pública, IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Margarita 2012*, Centro de Adiestramiento Jurídico, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 293-371.

<sup>414</sup> Véase sobre las funciones del Estado lo expuesto en el libro colectivo: Jaime Vidal Perdomo, Eduardo Ortiz Ortiz, Agustín Gordillo y Allan R. Brewer-Carías, *La función administrativa y las funciones del Estado. Cuatro Amigos, Cuatro Visiones sobre el derecho administrativo en América Latina*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014.

<sup>415</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Aspectos del control político sobre la administración pública», en *Revista de Control Fiscal*, N° 101 (abril-junio 1981), Contraloría General de la República, Caraca 1981, s, pp. 107-130.



Por tanto, la función de control como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos supervisan, vigilan y controlan las actividades de otros órganos del Estado o de los administrados, se ejerce por tanto por diversos órganos estatales y en relación con la Administración Pública, puede clasificarse en control político, control administrativo, control fiscal y control jurisdiccional.

#### **A. El control político sobre la Administración Pública**

El artículo 187 de la Constitución atribuye a la Asamblea Nacional un conjunto de competencias que autorizan al órgano legislativo el ejercicio del control político sobre la Administración Pública y la actividad administrativa del Estado.

Esas competencias de la Asamblea Nacional son las siguientes:

3. Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca.
6. Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y de crédito público.
7. Autorizar los créditos adicionales al presupuesto (art. 314).
8. Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional (art. 236, ord. 18).
9. Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela (art. 150).
10. Dar voto de censura al vicepresidente Ejecutivo y a los ministros. La moción de censura solo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados, que el voto de censura implica la destitución del vicepresidente ejecutivo o el ministro.
11. Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.
12. Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.
13. Autorizar a los funcionarios públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.
14. Autorizar e nombramiento del Procurador General de la república y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes.
16. Velar por los intereses y autonomía de los Estados
17. Autorizar la salida del presidente de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos (art. 235).

Además, conforme al artículo 339 de la Constitución y a lo dispuesto en la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción<sup>416</sup> («circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos», art. 337 de la Constitución:), los decretos del presidente de la República que los declaren, deben ser presentados dentro de los 8 días siguientes de haberse dictado, a la Asamblea Nacional o a la Comisión Delegada, para su consideración y aprobación, independientemente de que deban someterse igualmente ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad (art. 336,6).<sup>417</sup> Si el decreto no se somete a dicha aprobación en el lapso mencionado, la Asamblea Nacional se debe pronunciar de oficio (art. 26, Ley Orgánica). La aprobación por parte de la Asamblea debe efectuarse por la mayoría absoluta de los diputados presentes en sesión especial que se debe realizar sin previa convocatoria, dentro de las 48 horas de haberse hecho público el decreto (art. 27). Si por caso fortuito o fuerza mayor la Asamblea Nacional no se pronunciar dentro del lapso mencionado, el decreto debe entenderse como aprobado. Se estableció así, un silencio parlamentario positivo con efectos aprobatorios tácitos.

Ahora bien en cuanto a la competencia general de la Asamblea Nacional, conforme al artículo 187.3 de la Constitución para ejercer el control político sobre la Administración Pública y la actividad administrativa del Estado, los artículos 222 y 223 de la Constitución autoriza a la misma para realizar interpelaciones, investigaciones, preguntas, autorizaciones y aprobaciones parlamentarias previstas en la Constitución y en la ley y cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento.

En ejercicio de dicho control parlamentario, la Asamblea pueda declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos<sup>418</sup> y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

En relación con dichas funciones parlamentarias de control político, de acuerdo con el artículo 223 de la Constitución, todos los funcionarios públicos están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante las Comisiones de la Asamblea y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones. Esta obligación comprende también a los particulares; quedando a salvo los derechos y garantías que la Constitución consagra. A los efectos de asegurar la comparecencia se dictó la Ley Sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios Públicos y los Particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones,<sup>419</sup> exigiendo en su normativa el respeto de los derechos fundamentales.

---

<sup>416</sup> Véase *Gaceta Oficial* N° 37.261 de 15 de agosto de 2001.

<sup>417</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, p. 279.

<sup>418</sup> Véase sobre esto Allan R. Brewer-Carías «Aspectos del control político sobre la Administración Pública» en *Revista de Control Fiscal*, N° 101, Contraloría General de la República, Caracas, 1981, pp. 107 a 130.

<sup>419</sup> Véase Ley Sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos y los o las Particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones (Ley N° 30), en *Gaceta Oficial*, N° 37.252 del 2 de agosto de 2001.

## B. Control Administrativo

En el ámbito del funcionamiento de la propia Administración Pública, la función de control puede decirse que es consustancial con la misma, su organización y su actividad, y se manifiesta en tres formas básicas: en relación con la organización administrativa; en relación con las actuaciones administrativas; y en relación con el manejo de los fondos públicos.

### a. *El control derivado de las formas de la organización administrativa*

El control orgánico que se ejerce en el ámbito de la Administración Pública, se clasifica según el principio de organización que rige las relaciones entre los órganos y entes de la misma, que puede ser el principio de la jerarquía o el principio de la descentralización, distinguiéndose entonces el control jerárquico del control de tutela.

#### a'. *El control jerárquico*

Conforme se dispone en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP),<sup>420</sup> los órganos y entes de la misma deben estar internamente ordenados de manera jerárquica, y relacionados entre sí de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos. La consecuencia de ello es que los órganos de inferior jerarquía están sometidos a la dirección, supervisión, evaluación y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva (art. 28).

En ejercicio de este control jerárquico, los órganos administrativos pueden dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente subordinados mediante instrucciones, órdenes y circulares, las cuales según los casos, deben publicarse en la *Gaceta Oficial* (art. 42).

Dispone el mismo artículo 28 de la LOAP que el incumplimiento por parte de un órgano inferior de las órdenes e instrucciones de su superior jerárquico inmediato obliga a la intervención de éste y acarrea la responsabilidad de los funcionarios a quienes sea imputable dicho incumplimiento, «salvo lo dispuesto en el artículo 8 de esta Ley» (art. 28), es decir, conforme al artículo 25 de la Constitución, es decir, «sin que les sirvan de excusa órdenes superiores» en caso de violaciones de los derechos garantizados en la Constitución.

#### b'. *El control de tutela*

El otro principio de la organización administrativa conforme a la LOAP, es el principio de la descentralización funcional de la misma, conforme al cual, los titulares de la potestad organizativa pueden crear entes descentralizados funcionalmente cuando el mejor cumplimiento de los fines del Estado así lo requiera, en los términos y condiciones previstos en la Constitución y en la Ley (art. 29).

Estos entes descentralizados, conforme al artículo 29 de la Ley Orgánica, pueden tener dos formas jurídicas, de derecho privado y de derecho público.

---

<sup>420</sup> Véase en general Allan R. Brewer-Carías, «Introducción general al régimen jurídico de la Administración Pública», en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y Editor), Rafael Chavero Gazdik y Jesús María Alvarado Andrade, *Ley Orgánica de la Administración Pública, Decreto Ley No. 4317 de 15-07-2008*, Colección Textos Legislativos, N° 24, 4ª edición actualizada, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009, 7-103.

Los entes *con forma de derecho público*, son en general, los institutos autónomos, creados por ley (art. 142 de la Constitución), como personas jurídicas creadas regidas por normas de derecho público, y que pueden tener atribuido el ejercicio de potestades públicas<sup>421</sup>. De acuerdo con el artículo 97.5 de la Ley Orgánica, la ley respectiva (nacional, estatal u ordenanza) que cree un instituto público debe contener, entre otras previsiones, «los mecanismos particulares de control de tutela que ejercerá el órgano de adscripción».

Los entes públicos con *forma de derecho privado* son aquellas «personas jurídicas constituidas de acuerdo a las normas del derecho privado y podrán adoptar o no la forma empresarial de acuerdo a los fines y objetivos para los cuales fueron creados y en atención a si la fuente fundamental de sus recursos proviene de su propia actividad o de los aportes públicos respectivamente».

Entre estos entes descentralizados con forma de derecho privado, además de las fundaciones y asociaciones del Estado constituidas conforme al Código Civil, están las compañías anónimas o sociedades mercantiles del Estado, es decir, las empresas del Estado constituidas de acuerdo con el Código de Comercio.

Conforme al artículo 122 de la ley Orgánica, el principio es que todos los entes descentralizados deben estar adscritos a un ministro o a un determinado órgano de adscripción, y que en el caso de las empresas, fundaciones y asociaciones civiles del Estado que se encuentren bajo su tutela debe ejercer en la asamblea de accionistas u órganos correspondientes, la representación de la persona jurídica territorial de que se trate (República, estado, distrito metropolitano o municipio). Por ello, en la memoria que los ministros deban presentar a la Asamblea Nacional conforme a lo dispuesto en el artículo 244 de la Constitución, además de las referencias a la gestión de cada ministerio (art. 78), deben informar acerca de las actividades de control que ejerzan sobre los entes que le estén adscritos o se encuentren bajo su tutela.

Por su parte, el artículo 123 de la LOAP obliga a los entes descentralizados funcionalmente informar al ministerio u órgano de adscripción (nacional, estatal, del distrito metropolitano o municipal) acerca de toda participación accionaria que suscriban y de los resultados económicos de la misma; y los mismos deben remitir anualmente a dicho órgano el informe y cuenta de su gestión (art. 123).

#### ***b. El control de la actividad administrativa***

El segundo tipo de control administrativo en relación con la Administración Pública, es el que ejercer los propios órganos de la Administración sobre los actos administrativos dictados por los diversos órganos, a través del conocimiento y decisión de los recursos administrativos que se establecen en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos,<sup>422</sup> que son tres: el recurso jerárquico, el recurso de reconsideración y el recurso de revisión

---

<sup>421</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido actual de la clasificación de los sujetos de derecho», *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 57, Caracas 1976, pp. 115 a 135.

<sup>422</sup> Véase en general: Allan R. Brewer-Carías, «Introducción al régimen de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos», en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador-editor), Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta, *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Colección Textos Legislativos, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981, pp. 7-51.

El recurso de reconsideración es el que se intenta ante la propia autoridad que dictó el acto, para que lo reconsidere; y el jerárquico es el que se intenta ante el superior jerárquico a los efectos de que lo revise. En cuanto al recurso de revisión, también se intenta ante el superior jerárquico, pero por motivos muy precisos, derivados de hechos que sobrevengan después que un acto se ha dictado.

*a'. Recurso de reconsideración*

El recurso de reconsideración,<sup>423</sup> se regula específicamente en el Artículo 94 de la Ley Orgánica, y en general en los Artículos 85 y siguientes, tiene por objeto lograr que el propio funcionario que dictó un acto administrativo, reconsidere su decisión y la revise él mismo. Solo procede contra los actos administrativos de efectos particulares, definitivos y que aún no sean firmes. Debe interponerse ante el mismo funcionario que dictó el acto impugnado en un lapso de 15 días hábiles siguientes a la notificación del mismo, pudiendo reconsiderarlo o ratificarlo en decisión que debe adoptarse, si el acto no causa estado, en un lapso de 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo (art. 94). En cambio, cuando el acto impugnado en reconsideración sea por ejemplo el dictado por un ministro, que causa estado, como sería el emanado de un ministro, el lapso dispuesto para la decisión es de 90 días hábiles siguientes a su presentación (art. 91). La decisión que adopte el funcionario puede confirmar su acto; modificarlo en el sentido pedido o en cualquier otro sentido que estime conveniente, sin perjudicar la situación del recurrente; revocar el acto impugnado; reponer el procedimiento al estado en que se reinicie algún trámite; o si lo que se alegó fue un vicio de nulidad relativa, puede, convalidar el acto, siempre que ello sea posible dada la naturaleza del vicio.

Si el recurso de reconsideración no se decide en los lapsos prescritos conforme a lo previsto en el Artículo 4° de la Ley Orgánica, se considera que ha sido resuelto negativamente y el interesado puede intentar el recurso siguiente (silencio administrativo negativo), que puede ser el subsiguiente en vía administrativa o el recurso contencioso-administrativo de anulación conforme a lo prescrito en el Artículo 93 de la Ley Orgánica y lo establecido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

*b'. Recurso jerárquico*

El recurso jerárquico puede interponerse contra los actos administrativos definitivos, que ponga fin al asunto, de los funcionarios inferiores directamente ante el ministro o ante el superior jerárquico del organismo respectivo, conforme al artículo 95 de la Ley Orgánica, dentro de un lapso de 15 días hábiles siguientes a su notificación.

La decisión del recurso por parte del ministro, conforme a lo previsto en el Artículo 91 de la Ley Orgánica, es de 90 días hábiles siguientes a la presentación del recurso. Caso contrario, si no se adopta la decisión en dicho lapso, también en este supuesto se aplica el Artículo 4° de la Ley Orgánica y queda abierta la vía contencioso-administrativa conforme a lo establecido en el Artículo 93 de la misma.

---

<sup>423</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 260 ss.; *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Colección Estudios Jurídicos, N° 16, Editorial Jurídica Venezolana, la edición, Caracas 1982, 448 pp.; 2ª edición, Caracas 1985; 3ª edición, Caracas 1992; 5ª edición 1999.

En estos casos, también de acuerdo al Artículo 90, el superior jerárquico tiene poder para confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como para ordenar la reposición del procedimiento, si se trata de vicio de procedimiento y también para convalidar el acto del inferior, si se estima que adolece solo de un vicio de nulidad relativa que puede ser subsanado.

El efecto fundamental del recurso jerárquico es el de agotar la vía administrativa, por la decisión del ministro, por lo que conforme lo consagrado por el Artículo 93 de la Ley Orgánica, queda abierta la vía contencioso-administrativa por ante los Tribunales Contenciosos-Administrativos.

#### *c'. Recurso de Revisión*

El tercer tipo de recurso que regula la Ley Orgánica es el recurso de revisión, el cual se caracteriza porque se interpone ante el superior jerárquico contra un acto firme y por motivos precisos; es decir, contra un acto administrativo no impugnado por vía de otro recurso, porque se han vencido los lapsos para impugnarlo.

Por ello es precisamente que se establecen como motivos específicos para intentarlo, de acuerdo con el artículo 97 de la Ley Orgánica, primero, cuando hubieren aparecido pruebas esenciales para la resolución del asunto, no disponibles para la época de la tramitación del expediente; segundo, cuando en la resolución objeto del recurso de revisión hubieren influido en forma decisiva, documentos o testimonios que fueron declarados posteriormente falsos por sentencia judicial definitivamente firme; y tercero cuando el acto cuya revisión se pide hubiese sido adoptado mediante cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta, y ello hubiese quedado establecido en sentencia judicial definitivamente firme.

La interposición de estos recursos de revisión, como lo dice el Artículo 97, se debe hacer directamente ante el ministro, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia, que establezca la manifestación fraudulenta o la falsedad de los documentos, conforme a lo previsto en los ordinales 2 y 3 del Artículo 97; o dentro de los tres meses siguientes a la fecha de haberse tenido noticia de la existencia de las pruebas esenciales que aparecen después de tramitado el asunto, de acuerdo al ordinal 1° del mismo Artículo.

En cuanto a la decisión del recurso de revisión, el ministro debe adoptarla conforme al artículo 97 de la Ley Orgánica, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación, produciéndose igualmente en este caso, ante la ausencia de decisión en dicho lapso, la figura del silencio administrativo previsto en el Artículo 4° de la Ley Orgánica, quedando por tanto abierta la vía contencioso-administrativa, de acuerdo al Artículo 93 de la misma Ley.

#### *c. El control interno del manejo de fondos y bienes públicos*

En tercer lugar, en materia de control administrativo, además del que deriva de la organización administrativa y del que se realiza en relación con los actos administrativos, se distingue el control fiscal interno que se desarrolla en el seno de la propia Administración Pública en materia de manejo de los fondos y bienes públicos.

El control fiscal interno que corresponde realizar a los órganos de la propia Administración Pública sobre el manejo de los recursos financieros y bienes que se les asignen, de acuerdo con el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría

General de la República y del Sistema de Control Fiscal, comprende la definición del plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo de la Administración Pública sujeto a dicha Ley, para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas.

Ese control interno debe ser ejercido por las máximas autoridades jerárquicas de cada ente, teniendo la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y fines del órgano o ente respectivo (Artículo 36). A tal efecto, cada entidad del sector público debe elaborar, en el marco de las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República, las normas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno (Artículo 37).

Dicho sistema de control interno que se implante en los entes y organismos que conforman el universo de la Administración Pública, conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría, debe garantizar que antes de que se proceda a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los funcionarios responsables deben asegurar que se cumplan con los requisitos siguientes:

1. Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto o, en su caso, a créditos adicionales.
2. Que exista disponibilidad presupuestaria.
3. Que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista.
4. Que los precios sean justos y razonables, salvo las excepciones establecidas en otras leyes.
5. Que se hubiere cumplido con los términos de la Ley de Licitaciones, en los casos que sea necesario, y las demás leyes que sean aplicables.

Esto último es de especial importancia en materia de control respecto de la selección de contratistas en la contratación administrativa

Asimismo, del sistema de control interno, debe garantizar que antes de que se proceda a realizar pagos, los responsables deben asegurar el cumplimiento de los requisitos siguientes:

1. Que se haya dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
2. Que estén debidamente imputados a créditos del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados.
3. Que exista disponibilidad presupuestaria.
4. Que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados, salvo que correspondan a pagos de anticipos a contratistas o avances ordenados a funcionarios conforme a las leyes.

5. Que correspondan a créditos efectivos de sus titulares.

De acuerdo con el artículo 45 de la ley Orgánica de la Contraloría, por tanto, a los efectos de asegurar el cumplimiento de todos los requisitos antes mencionados, los órganos y entes públicos deben procurar la implantación y funcionamiento del sistema de control interno, en los mismos, en el sentido de que conforme al artículo 52 de la misma ley Orgánica, quienes administren, manejen o custodien recursos de cualquier tipo afectados al cumplimiento de finalidades de interés público provenientes de los entes y organismos señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley, en la forma de transferencia, subsidios, aportes, contribuciones o alguna otra modalidad similar, están obligados a establecer un sistema de control interno y a rendir cuenta de las operaciones y resultados de su gestión de acuerdo con lo que establezca la resolución indicada en el artículo anterior.

Además, otra de las piezas fundamentales para asegurar la eficacia del control interno, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, son las unidades de auditoría interna de las entidades que conforman la Administración Pública, a las cuales corresponde «realizar auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en el ente sujeto a su control, para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de los planes y las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión» (art. 41)

#### **D. Control Fiscal Externo**

La Administración Pública, además, está sometida al control fiscal externo que se ejerce por la Contraloría General de la República, que de acuerdo con la Constitución es un órgano constitucional con autonomía funcional que forma parte del Poder Ciudadano. Este es uno de los cinco poderes públicos conforme a los cuales se organiza el Estado en Venezuela, además del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Electoral. El Poder Ciudadano, además de por la Contraloría está integrado por el Defensor del Pueblo, y el Fiscal General de la República (art. 273).

En ese contexto, la Contraloría General de la República, que es «el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos», a cuyo efecto, «goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control (art.287)

En particular en materia de control fiscal, la Contraloría General de la República tiene entre sus atribuciones la de «ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos, en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley».(Artículo 289.1); pudiendo a tal efecto, «inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, así como dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley (Artículo 289.3).



Corresponde también a la Contraloría, ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes» (Artículo 289.5).

El régimen del control fiscal externo sobre la Administración Pública a cargo de la Contraloría está básicamente establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal,<sup>424</sup> cuyas normas se aplican a la totalidad del universo de la Administración Pública, que se enumera en el artículo 9 de dicha ley Orgánica abarcando:

En *primer lugar* a todo los órganos de las entidades políticas del Estado Federal, en particular los que conforman la Administración Pública Central de las mismas, enumerados así: 1. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Nacional; 2. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Estatal. 3. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Distritos y Distritos Metropolitanos. 4. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Municipal y en las demás entidades locales previstas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. 5. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Territorios Federales y Dependencias Federales.

En *segundo lugar*, las diversas personas estatales de derecho público, enumeradas así: 6. Los institutos autónomos nacionales, estatales, distritales y municipales. 7. El Banco Central de Venezuela. 8. Las universidades públicas. 9. Las demás personas de derecho público nacionales, estatales, distritales y municipales.

En *tercer lugar*, las diversas personas jurídicas estatales de derecho privado, enumeradas así: 10. Las sociedades de cualquier naturaleza en las cuales las personas a que se refieren los numerales anteriores tengan participación en su capital social, así como las que se constituyan con la participación de aquéllas. 11. Las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos o que sean dirigidas por las personas a que se refieren los numerales anteriores o en las cuales tales personas designen sus autoridades, o cuando los aportes presupuestarios o contribuciones efectuados en un ejercicio presupuestario por una o varias de las personas a que se refieren los numerales anteriores representen el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto.

Y en *cuarto lugar*: 12. Las personas [privadas] naturales o jurídicas que sean contribuyentes o responsables, de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Tributario, o que en cualquier forma contraten, negocien o celebren operaciones con cualesquiera de los organismos o entidades mencionadas en los numerales anteriores o que reciban aportes, subsidios, otras transferencias o incentivos fiscales, o que en cualquier forma intervengan en la administración, manejo o custodia de recursos públicos.

De acuerdo con el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Contraloría, en relación con toda ese universo de la Administración Pública, el control externo comprende la vigilancia, inspección y fiscalización ejercida por la Contraloría sobre las operaciones de las entidades la conforman, con la finalidad de:

---

<sup>424</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010.

1. Determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o demás normas aplicables a sus operaciones.
2. Determinar el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y la salvaguarda de los recursos de tales entidades.
3. Establecer la medida en que se hubieren alcanzado sus metas y objetivos.
4. Verificar la exactitud y sinceridad de su información financiera, administrativa y de gestión.
5. Evaluar la eficiencia, eficacia, economía, calidad de sus operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimientos y demás técnicas aplicables.
6. Evaluar el sistema de control interno y formular las recomendaciones necesarias para mejorarlo.

A tal efecto, la Ley Orgánica autoriza a la Contraloría General de la República y los demás órganos de control fiscal externo, en el ámbito de sus competencias, para realizar auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en los entes u organismos sujetos a su control, para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y de las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión (art. 46)

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, obliga a los funcionarios que administren, manejen o custodien recursos de los entes y organismos que conforman la Administración Pública sujeta a control fiscal externo, a «formar y rendir cuenta de las operaciones y resultados de su gestión» ante el órgano de control fiscal que determine la Contraloría General de la República, teniendo dichos funcionarios la obligación adicional de demostrar formal y materialmente la corrección de la administración, manejo o custodia de los recursos (art. 51). Dichas cuentas deben ser objeto de un examen selectivo o exhaustivo, pudiendo la Contraloría, investigarlas, calificarlas, declararlas fenecidas o formular los reparos a quienes hayan causado daños al patrimonio de la República o de los entes u organismos de la Administración Pública por una conducta omisiva o negligente en el manejo de los recursos que le correspondía administrar, así como por la contravención del plan de organización, las políticas y normas que regulan el control interno (art. 56-58).

Por último, conforme a la ley Orgánica, los órganos de control fiscal externo también tienen a su cargo realizar el control de gestión pudiendo realizar auditorías, estudios, análisis e investigaciones respecto de las actividades de los entes y organismos de la Administración Pública, «para evaluar los planes y programas en cuya ejecución intervengan» así como «para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales» (art. 61).

#### **E. Control judicial sobre la Administración Pública**

Por último, en materia de control sobre la Administración Pública debe destacarse el control judicial que se realiza por los tribunales de la República, los que forman la Jurisdicción Contencioso Administrativa que en Venezuela se regula directamente en la Constitución (art 259), con competencia para:

«anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa».

Dicha Jurisdicción, conforme a la Constitución, corresponde a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que regula la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010,<sup>425</sup> siguiendo una muy rica tradición jurisprudencial precedente<sup>426</sup>, que fue acompañada de una elaboración doctrinal de primera importancia.<sup>427</sup>

En cuanto a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, la Constitución de 1999, le atribuyó directamente competencia respecto del control de la Administración Pública nacional, mediante las siguientes atribuciones:

«4. Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro tribunal.

5. Declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos administrativos generales o individuales del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente.

6. Conocer de los recursos de interpretación sobre el contenido y alcance de los textos legales, en los términos contemplados en la ley».

En esta forma, al reservarse al Tribunal Supremo, en general, la declaratoria de nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente (artículo 266, numerales 5, 6 y 7), se dejó implícitamente previsto que podía

---

<sup>425</sup> La Ley Orgánica fue sancionada por la Asamblea Nacional el 15 de diciembre de 2009, y publicada en *Gaceta Oficial* No. 39.447 de 16 de junio de 2010. Véase los comentarios a la Ley Orgánica en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

<sup>426</sup> En cuanto a la jurisprudencia, véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, *La Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. 1 y 2, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1978; Allan R. Brewer-Carías y Luís Ortiz Álvarez, *Las grandes decisiones de la jurisprudencia Contencioso administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996; y: Luís Ortiz-Álvarez, *Jurisprudencia de medidas cautelares en el contencioso administrativo (1980-1994)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995.

<sup>427</sup> Véase entre otros estudios colectivos: *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979; *Tendencias de la jurisprudencia venezolana en materia contencioso administrativa*, 8<sup>ª</sup> Jornadas «J.M. Domínguez Escovar» (Enero 1983), Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, U.C.V., Corte Suprema de Justicia; Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Tip. Pregón, Caracas, 1983; *Contencioso Administrativo*, I Jornadas de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías, Funeda, Caracas, 1995; XVIII Jornadas «J.M. Domínguez Escovar, Avances jurisprudenciales del contencioso-administrativo en Venezuela, 2 Tomos, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Diario de Tribunales Editores, S.R.L. Barquisimeto, 1993.

corresponder a los demás Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia para declarar la nulidad de los actos de las autoridades administrativas de los Estados y Municipios. Además, en cuanto a las demás autoridades nacionales que no conforman estrictamente el «Ejecutivo Nacional», el control contencioso-administrativo de sus actos, con base constitucional, se ha atribuido a otros tribunales distintos del Tribunal Supremo de Justicia, tanto por razones de inconstitucionalidad como de ilegalidad, que son los Juzgados Nacionales, los Juzgados Estadales y los Juzgados de Municipio de la jurisdicción Contencioso Administrativo (art. 11).

En todo caso, la importancia del texto del artículo 259 de la Constitución, y su efecto inmediato que fue la consolidación de la constitucionalización de la jurisdicción, implicó una serie de condicionantes en relación con su desarrollo legislativo,<sup>428</sup> que fueron los que informaron en general las disposiciones de la Ley Orgánica de 2010, y que son: primero, el principio de la especialidad de la Jurisdicción; segundo, el principio de la universalidad del control como manifestación del sometimiento del Estado al derecho (principio de legalidad); y tercero, el principio de la multiplicidad de los medios de control como manifestación del derecho ciudadano a la tutela judicial efectiva.

*a. El principio de la especialidad de la Jurisdicción: actos administrativos, Administración, servicios públicos, actividad administrativa*

En primer principio que caracteriza a la jurisdicción contencioso administrativa es el principio de la especialidad, que implica que la misma se puede definir como el conjunto de órganos judiciales encargados de controlar la legalidad y la legitimidad de la actividad administrativa, en particular, de los actos administrativos, hechos y relaciones jurídico-administrativas, los cuales están integrados dentro del Poder Judicial, apartándose el sistema venezolano del sistema francés.

Ahora bien, en cuanto a los asuntos sometidos al conocimiento de estos órganos de la Jurisdicción, los mismos están condicionados por una parte, por las personas jurídicas sometidas a dicha jurisdicción especial, en el sentido de que una de las partes de la relación jurídico-procesal debe ser en principio, una persona de derecho público o una persona jurídico estatal (la Administración), o una entidad privada u organización de carácter popular actuando en función administrativa o ejerciendo prerrogativas del Poder Público, o que, por ejemplo, preste un servicio público mediante concesión (art. 7, LOJCA 2010).

Por otra parte, respecto a las relaciones jurídicas, hechos y actos jurídicos, que la jurisdicción especial está llamada a juzgar, en principio, se trata de los actos, hechos y relaciones jurídico-administrativos, es decir, actos, hechos y relaciones jurídicas originados por la actividad administrativa (art. 8, LOJCA 2010), y por tanto de carácter sublegal. Es por ello que respecto del ámbito sustantivo de la Jurisdicción, los elementos para la su definición se derivan de lo establecido en el artículo 9 de la LOJCA 2010, al enumerarse la competencia de la Jurisdicción para conocer de:

---

<sup>428</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993.

- «1. Las impugnaciones que se interpongan contra los actos administrativos de efectos generales o particulares contrarios a derecho, incluso por desviación de poder.
2. De la abstención o la negativa de las autoridades a producir un acto al cual estén obligados por la ley.
3. Las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a los órganos del Poder Público.
4. Las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad contractual o extracontractual de los órganos que ejercen el Poder Público.
5. Los reclamos por la prestación de los servicios públicos y el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por los prestadores de los mismos.
6. La resolución de los recursos de interpretación de leyes de contenido administrativo.
7. La resolución de las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún estado, municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades.
8. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, los institutos autónomos, entes públicos, empresas o cualquier otra forma de asociación, en las cuales la República, los estados, los municipios o cualquiera de las personas jurídicas antes mencionadas tengan participación decisiva.
9. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, los institutos autónomos, entes públicos, empresas o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios o cualquiera de las personas jurídicas antes mencionadas tengan participación decisiva, si es de contenido administrativo.
10. Las actuaciones, abstenciones, negativas o las vías de hecho de los consejos comunales y de otras personas o grupos que en virtud de la participación ciudadana ejerzan funciones administrativas.
11. Las demás actuaciones de la Administración Pública no previstas en los numerales anteriores».

Por tanto, en general, se trata de una competencia especializada dentro de un único Poder Judicial que corresponde a ciertos tribunales, a los cuales están sometidas ciertas personas de derecho público o de derecho privado de carácter estatal, o personas o entidades que ejercen la función administrativa o prestan servicios públicos, y que juzga determinados actos o relaciones jurídicas de derecho administrativo.

***b. El principio de la universalidad del control: no hay actos excluidos de control***

El segundo de los principios que gobiernan a la Jurisdicción, es el de la *universalidad del control* que la Constitución regula en el artículo 259 respecto de las actividades y actos administrativos, como manifestación del principio de legalidad. Ello se ha recogido en la LOJCA al establecer que todos, absolutamente todos los actos administrativos pueden ser sometidos a control judicial ante los

órganos de la jurisdicción contencioso administrativa por contrariedad al derecho, es decir, sea cual sea el motivo de la misma: inconstitucionalidad o ilegalidad en sentido estricto. La Constitución no admite excepciones ni la Ley Orgánica las prevé, y como en su momento lo explicó la Exposición de Motivos de la Constitución de 1961, la fórmula «contrarios a derecho es una enunciación general que evita una enumeración que puede ser peligrosa al dejar fuera de control algunos actos administrativos».

Por tanto, de acuerdo con la intención de la Constitución, toda actuación administrativa y, en particular, los actos administrativos emanados de cualquier ente u órgano de la Administración Pública o de cualquier otra persona o entidad actuando en función administrativa, por cualquier motivo de contrariedad al derecho, puedan ser controlados por los Tribunales que conforman la jurisdicción contencioso-administrativa. Ello implica que cualquier exclusión de control respecto de actos administrativos específicos sería inconstitucional, sea que dicha exclusión se haga por vía de ley o por las propias decisiones de los Tribunales, en particular, del propio Tribunal Supremo de Justicia.

### *c. El principio de la tutela judicial efectiva*

El tercer principio que caracteriza a la Jurisdicción radica en que es un instrumento para la tutela judicial efectiva frente a la Administración que la Constitución regula como derecho fundamental (artículo 26), lo que implica que a los efectos de asegurar el sometimiento a la legalidad de la Administración Pública y el principio de la universalidad del control de la actividad administrativa, todas las personas tienen derecho de acceso a los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa como parte que son de la administración de justicia, para hacer valer sus derechos e intereses frente a la Administración Pública, sus órganos o entes, y ante las entidades que ejerzan la función administrativa, incluso los colectivos o difusos; y además, a obtener con prontitud la decisión correspondiente, mediante un procedimiento que garantice el debido proceso.

Como consecuencia de ello, la LOJCA 2010 ha establecido un elenco de *recursos y acciones* que se han puesto a disposición de los particulares y de toda persona interesada, que les permiten acceder a la justicia administrativa, lo que implica que además del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, o contra los actos administrativos generales o individuales, con o sin pretensión patrimonial o de amparo constitucional, está el recurso por abstención o negativa de los funcionarios públicos a actuar conforme a las obligaciones legales que tienen; el recurso de interpretación; el conjunto de demandas contra los entes públicos de orden patrimonial o no patrimonial, incluyendo las que tengan por motivo vías de hecho; las acciones para resolver los conflictos entre autoridades administrativas del Estado; y las acciones destinadas a reclamos respecto de la omisión, demora o prestación deficiente de los servicios públicos.

En esta forma puede decirse que en relación con los particulares y los ciudadanos, la regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa en la LOJCA 2010, facilitando el control judicial de la actividad administrativa y en particular de los actos administrativos, viene a ser una manifestación específica del *derecho fundamental del ciudadano a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses frente a la Administración*, en el sentido de lo establecido en el artículo 26 de la propia Constitución. La consecuencia de ello es que entonces, la jurisdicción contencioso administrativa se

configura constitucional y legalmente como un instrumento procesal para la protección de los administrados frente a la Administración, y no como un mecanismo de protección de la Administración frente a los particulares; y ello a pesar de que en la LOJCA 2010 se atribuya a los órganos de la Jurisdicción competencia para conocer de las demandas que pueda intentar la Administración contra particulares,<sup>429</sup> o de las demandas entre personas de derecho público (artículo 9,8), lo que convierte a la Jurisdicción en cierta forma, como el fuero de la Administración. Sin embargo, en el primer aspecto, del control de la Administración a instancia de los administrados, tratándose de una manifestación de un derecho fundamental a dicho control, en la relación que siempre debe existir entre privilegios estatales, por una parte, y derechos y libertades ciudadanas, por la otra, este último elemento es el que debe prevalecer.

Este derecho a la tutela judicial efectiva y la garantía del principio de legalidad implican, por otra parte, la asignación al juez contencioso-administrativo de *amplísimos* poderes de tutela, no solo de la legalidad objetiva que debe siempre ser respetada por la Administración, sino de las diversas situaciones jurídicas subjetivas que pueden tener los particulares en relación a la Administración. De allí que el contencioso-administrativo, conforme al artículo 259 de la Constitución, no sea solamente un proceso a los actos administrativos, sino que también está concebido como un sistema de justicia para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses de los administrados, incluyendo los derechos e intereses colectivos y difusos, donde por supuesto, se incluye también los derechos y libertades constitucionales.

Por tanto, el contencioso-administrativo no solo se concibe como un proceso de protección a la legalidad objetiva, sino de tutela de los derechos e intereses de los recurrentes frente a la Administración. Por ello, el juez contencioso-administrativo, de acuerdo a los propios términos del artículo 259 de la Constitución, tiene competencia para anular los actos administrativos contrarios a derecho, y además, para condenar a la Administración al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la misma, y adicionalmente, para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la autoridad administrativa, incluyendo en la expresión «situaciones jurídicas subjetivas» no solo el clásico derecho subjetivo, sino los derechos constitucionales y los propios intereses legítimos, personales y directos de los ciudadanos. A lo anterior se agregan los reclamos derivados de la prestación de servicios públicos.

De lo anterior resulta entonces que a partir de la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa en el texto constitucional de 1961 y luego en el de 1999, el contencioso-administrativo como instrumento procesal de protección de los particulares frente a la autoridad pública, se fue ampliado conforme a su desarrollo jurisprudencial antes de la sanción de la LOJCA 2010, distinguiéndose siete tipos de acciones contencioso administrativas,<sup>430</sup> como se indica a continua-

---

<sup>429</sup> En este mismo sentido se establece en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2010, al regularse la competencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (art. 26,2). Sobre dicha Ley Orgánica, véase Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia 2010.*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

<sup>430</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela», en *Revista de Derecho Público*, N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1986, págs.6 y ss.

ción, sobre la nulidad de los actos administrativos o de contenido patrimonial, y además, en relación con la prestación de servicios públicos; las vías de hecho administrativas; las conductas omisivas de la Administración; la interpretación de leyes administrativas, y la solución de las controversias administrativas.

La LOJCA 2010, estableció en la materia, aun cuando en forma insuficiente, unas normas procesales comunes a todas las demandas, dividiendo arbitrariamente los procedimientos en tres tipos: *primero*, el procedimiento en las demandas de contenido patrimonial; *segundo*, un procedimiento denominado breve, para las acciones de contenido no patrimonial y en especial las destinadas a reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, contra las vías de hecho, y contra la abstención de la Administración; y *tercero*, un procedimiento común para las demandas de nulidad de actos administrativos, para la interpretación de leyes y para la solución de controversias administrativas. Decimos que es una división arbitraria, pues en realidad, por ejemplo, tal y como se había venido construyendo por la jurisprudencia, las demandas contra la carencia o abstención administrativas debían quizás seguir el mismo procedimiento establecido para las demandas de nulidad contra los actos administrativos; y las demandas contra vías de hecho, debía quizás seguir el mismo procedimiento establecido para las demandas de contenido patrimonial.

En todo caso, las acciones, recursos y pretensiones procesales varían en cada uno de esos tipos de contencioso y, por supuesto, también varían algunas reglas de procedimiento aplicables a los diversos procesos, que analizaremos más adelante.

*d. Los procesos contencioso administrativos conforme a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010*

El sistema de los procesos contencioso administrativos que se regulan en la Ley Orgánica de 2010<sup>431</sup> resulta, sin duda, del conjunto de atribuciones asignadas a los diversos órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que como antes se dijo, son la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en su cúspide, y en orden descendente, los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativos y los Juzgados Municipales de la Jurisdicción Contencioso Administrativos.

Esas competencias, establecidas en los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley, en nuestro criterio, dan origen a siete procesos contencioso administrativos, que son: (i) el proceso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos;<sup>432</sup> (ii) el proceso contencioso administrativo contra las carencias administrativas; (iii) el proceso contencioso administrativo de las demandas patrimoniales<sup>433</sup>; (iv) el

---

<sup>431</sup> Véase el texto en el libro: Allan R. Brewer-Carías «Introducción General al Régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 9-151.

<sup>432</sup> Véase en general la obra colectiva, *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. I y II, FUNEDA, Caracas, 2010 y 2011, respectivamente.

<sup>433</sup> Véase Miguel Ángel Torrealba Sánchez, «Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», en *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. II, FUNEDA, Caracas, 2011, pp. 299-340.



proceso contencioso administrativo de las demandas contra las vías de hecho<sup>434</sup>; (v) el proceso contencioso administrativo en materia de prestación servicios públicos<sup>435</sup>; (vi) el proceso contencioso administrativo para la resolución de las controversias administrativas; y (vii) el proceso contencioso administrativo de interpretación de las leyes.<sup>436</sup>

Debe señalarse además, que en el artículo 24.6 de la Ley Orgánica se atribuyó competencia a los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer de «los juicios de expropiación intentados por la República, en primera instancia», con la apelación para ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, y cuyo procedimiento se regula en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social de 2002.<sup>437</sup>

*a'. El proceso contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos*

En primer lugar está el proceso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos, a cuyo efecto el artículo 23 asigna a la Sala Político Administrativa, competencia para conocer de:

5. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por el presidente de la República, el vicepresidente Ejecutivo de la República, los ministros, así como por las máximas autoridades de los demás organismos de rango constitucional, si su competencia no está atribuida a otro tribunal.

6. Las demandas de nulidad que se ejerzan contra un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo el acto normativo sub-legal que le sirve de fundamento, siempre que el conocimiento de este último corresponda a la Sala Político-Administrativa.

El artículo 24 de la Ley, por su parte, asigna competencia a los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer de:

5. Las demandas de nulidad de los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por autoridades distintas a las mencionadas en el numeral 5 del artículo 23 de esta Ley y en el numeral 3 del artículo 25 de esta Ley, cuyo conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de la materia.

---

<sup>434</sup> Véase Miguel Ángel Torrealba Sánchez, *La vía de hecho en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2011.

<sup>435</sup> Véase Jorge Kiriakidis, «Notas en torno al Procedimiento Breve en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol, II, FUNEDA, Caracas, 2011, pp. 167-193.

<sup>436</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Introducción General al Régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 9-151. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, «Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela», en *Revista de Derecho Público*, N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, pp. 6 ss.

<sup>437</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.475 de 01-07-02. Véanse los comentarios sobre esta ley en Allan R. Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Dolores Aguerrevere Valero y Caterina Balasso Tejera, *Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002.

El artículo 25 de la Ley Orgánica, además, asigna a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa competencia para conocer de:

3. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, dictados por las autoridades estadales o municipales de su jurisdicción, con excepción de las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones administrativas dictadas por la Administración del trabajo en materia de inamovilidad, con ocasión de una relación laboral regulada por la Ley Orgánica del Trabajo.

6. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares concernientes a la función pública, conforme a lo dispuesto en la ley.

Sobre estas competencias en materia de contencioso de anulación, debe observarse que conforme al artículo 8 de la Ley Orgánica de 2010, además de los actos administrativos de efectos generales y particulares, también pueden ser objeto de control judicial las «actuaciones bilaterales», lo que apunta, sin duda, a los contratos públicos. Esto se había establecido en la derogada Ley Orgánica de 2004, que expresamente preveía la posibilidad de la impugnación por ilegalidad o inconstitucionalidad de los contratos o acuerdos celebrados por la Administración cuando afectasen los intereses particulares o generales, legítimos, directos, colectivos o difusos de los ciudadanos, atribuyéndose la legitimidad a personas extrañas a la relación contractual (Art. 21, párrafo 2º). La Ley Orgánica de 2010, sin embargo, en esta materia, tampoco reguló procedimiento contencioso específico alguno.

***b'. El proceso contencioso administrativo contra las carencias administrativas***

En segundo lugar está el proceso contencioso administrativo contra la carencia administrativa, que regula la Ley Orgánica en su artículo 23, al asignar a la Sala Político Administrativa, competencia para conocer de:

3. La abstención o la negativa del presidente de la República, del vicepresidente Ejecutivo de la República, de los ministros, así como de las máximas autoridades de los demás órganos de rango constitucional, a cumplir los actos a que estén obligados por las leyes.

Por su parte el artículo 24 de la Ley Orgánica le asigna a los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, competencia para conocer de:

3. La abstención o la negativa de las autoridades distintas a las mencionadas en el numeral 3 del artículo 23 de esta Ley y en el numeral 4 del artículo 25 de esta Ley.

Y conforme al artículo 25 de la Ley Orgánica, los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de:

4. La abstención o la negativa de las autoridades estadales o municipales a cumplir los actos a que estén obligadas por las leyes.

***c'. Los procesos contencioso administrativos de las controversias administrativas***

En tercer lugar, está el proceso contencioso administrativo previsto en la Ley es el proceso contencioso administrativo de resolución de controversias administrativas, a cuyo efecto, el artículo 23 asigna a la Sala Político Administrativa, competencia para conocer de:

7. Las controversias administrativas entre la República, los estados, los municipios u otro ente público, cuando la otra parte sea una de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre municipios de un mismo estado.

8. Las controversias administrativas entre autoridades de un mismo órgano o ente, o entre distintos órganos o entes que ejerzan el Poder Público, que se susciten por el ejercicio de una competencia atribuida por la ley.

Y conforme al artículo 25 de la Ley Orgánica, los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de:

9. Las controversias administrativas entre municipios de un mismo estado por el ejercicio de una competencia directa e inmediata en ejecución de la ley.

*d'. El proceso contencioso administrativo de las demandas patrimoniales*

En cuarto lugar, está el proceso contencioso administrativo de las demandas patrimoniales contra los entes públicos o que estos puedan intentar, a cuyo efecto, el artículo 23 de la ley le atribuye a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, competencia para conocer de:

1. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa, o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa, o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios o cualquiera de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

10. Las demandas que se interpongan con motivo de la adquisición, goce, ejercicio o pérdida de la nacionalidad o de los derechos que de ella derivan.

11. Las demandas que se ejerzan con ocasión del uso del espectro radioeléctrico.

12. Las demandas que le atribuyan la Constitución de la República o las leyes especiales, o que le correspondan conforme a éstas, en su condición de máxima instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

13. Las demás demandas derivadas de la actividad administrativa desplegada por las altas autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público, no atribuidas a otro tribunal.

23. Conocer y decidir las pretensiones, acciones o recursos interpuestos, en el caso de retiro, permanencia, estabilidad o conceptos derivados de empleo público del personal con grado de oficiales de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

Por su parte el artículo 24 de la Ley Orgánica asigna a los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, competencia para conocer de:

1. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra for-

ma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.) y no supera setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido expresamente a otro tribunal, en razón de su especialidad.

2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de las treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.) y no supera setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

8. Las demandas derivadas de la actividad administrativa contraria al ordenamiento jurídico desplegada por las autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público, cuyo control no haya sido atribuido a la Sala Político-Administrativa o a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Conforme al artículo 25 de la Ley Orgánica, a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se les asigna competencia para conocer de:

1. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía no excede de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía no excede de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

8. Las demandas derivadas de la actividad administrativa contraria al ordenamiento jurídico de los órganos del Poder Público estatal, municipal o local.

Una de las innovaciones de la Ley Orgánica de 2010 en la conformación del proceso contencioso administrativo de las demandas de contenido patrimonial, fue haber eliminado la referencia a demandas que pudieran derivarse de «contratos administrativos», que en el pasado había condicionado la distribución de competencias judiciales en la materia. La Ley 2010, ha regulado en cambio, la competencia en materia de demandas de contenido patrimonial, independientemente de que sean derivadas de responsabilidad contractual o extracontractual, y la misma ha sido solo distribuida entre los diversos Juzgados según la cuantía. Por tanto, conflictos derivados de la ejecución de contratos del Estado, contratos públicos o contratos administrativos corresponden según la cuantía a los diversos tribunales de la jurisdicción.

Con ello puede decirse que quedó superada la necesidad que antes había de determinar cuándo un contrato público era o no era «contrato administrativo» para

determinar la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, tal y como había sido establecida en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de 1976 (Art. 42,14) y repetida en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2004 (Artículo 5, párrafo 1<sup>o</sup>, 25). Debe mencionarse, sin embargo, que a pesar de aquellas normas, estimamos que la distinción entre contratos administrativos y contratos públicos que supuestamente no lo eran, no tenía sustantividad firme, ya que no había ni puede haber «contratos de derecho privado» de la Administración que pudiesen estar regidos exclusivamente por el derecho privado, que excluyeran el conocimiento de los mismos por la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>438</sup> En realidad, todos los contratos que celebra la Administración están sometidos en una forma u otra al derecho público y a todos se les aplica también el derecho privado, teniendo, según su objeto, un régimen preponderante de derecho público o de derecho privado;<sup>439</sup> por lo que la distinción no tenía ni tiene fundamento alguno, y menos cuando en Venezuela nunca ha habido dualidad de jurisdicciones (judicial y administrativa) que en Francia ha sido el verdadero sustento de la distinción.<sup>440</sup> Así como no puede haber acto unilateral dictado por los funcionarios públicos que no sea un acto administrativo, tampoco existen contratos celebrados por la Administración que no estén sometidos en alguna forma al derecho público.

En definitiva, como lo propusimos en 2004,<sup>441</sup> la referencia a «contratos administrativos» ha sido eliminada de la Ley Orgánica de 2010, atribuyéndose a los órganos de la misma todas las cuestiones concernientes a los contratos de la Administración, cualquiera que sea su naturaleza, según la cuantía.

*e'. El proceso contencioso administrativo de las demandas las vías de hecho administrativas*

En quinto lugar, está el proceso contencioso administrativo de las demandas contra las vías de hecho administrativas, a cuyo efecto, el artículo 23.4 asigna a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, competencia para conocer de «las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a las altas autoridades antes enumeradas».

---

<sup>438</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La evolución del concepto de contrato administrativo», en *El Derecho Administrativo en América Latina, Curso Internacional*, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 1978, pp. 143-167; *Jurisprudencia Argentina*, N° 5.076, Buenos Aires, 13-12-1978, pp. 1-12; *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, pp. 41-69; y *Estudios de Derecho Administrativo*, Bogotá, 1986, pp. 61-90. Además, publicado como «Evolução do conceito do contrato administrativo», in *Revista de Direito Publico* N° 51 52, Sao Paulo, julio-diciembre 1979, pp. 5-19.

<sup>439</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Contratos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, pp. 46 ss.; y «La interaplicación del derecho público y del derecho privado a la Administración Pública y el proceso de huida y recuperación del derecho administrativo», en *Las Formas de la Actividad Administrativa. II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1996, pp. 59 ss.

<sup>440</sup> Véase Jesús Caballero Ortiz, «Deben subsistir los contratos administrativos en una futura legislación?», en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo II, Instituto de Derecho Público, UCV, Editorial Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 1773 ss.

<sup>441</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004, p. 219.

Por su parte el artículo 24.4 de la Ley Orgánica asigna a los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, competencia para conocer de «Las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a las autoridades a las que se refiere el numeral anterior».

Y conforme al artículo 25.5 de la Ley Orgánica, a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se les asigna competencia para conocer de «las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a autoridades estadales o municipales de su jurisdicción».

*f'. El proceso contencioso administrativo de las demandas relativas a los servicios públicos*

En sexto lugar, está el proceso contencioso administrativo de las demandas relativas a los servicios públicos regulado en el artículo 259 de la Constitución, de manera que en realidad, la única innovación en materia de competencias de la Jurisdicción contencioso administrativa en relación con lo que estaba regulado en la Constitución de 1961 (Art. 206), fue el agregado de dicho artículo, sobre la competencia de los órganos de la Jurisdicción para conocer de los «reclamos por la prestación de servicios públicos». Ello ha sido precisado en la LOJCA 2010, al atribuir a los órganos de la Jurisdicción competencia en materia de reclamos por la prestación de los servicios públicos y el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por los prestadores de los mismos (art. 9,5), asignando el conocimiento de la materia exclusivamente a los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como competencia única, para conocer de «las demandas que interpongan los usuarios o usuarias o las organizaciones públicas o privadas que los representen, por la prestación de servicios públicos» (art. 26,1).<sup>442</sup>

*g'. El proceso contencioso administrativo de interpretación de las leyes*

El séptimo proceso contencioso administrativo es el de interpretación de las leyes, a cuyo efecto el artículo 23.21 asigna a la Sala Político Administrativa, con exclusividad, competencia para conocer de «los recursos de interpretación de leyes de contenido administrativo».

Se precisó, en esta forma, frente a la competencia general de todas las Salas para interpretar las leyes, que lo que corresponde a la Sala Político Administrativa en exclusividad es solo la interpretación de las leyes de «contenido administrativo».

**6. Apreciación final: la trágica realidad de la ineficiencia del sistema de controles sobre la Administración Pública en un régimen autoritario**

El sistema de control sobre la Administración Pública antes descrito, que de acuerdo con la Constitución y las leyes existe en Venezuela, sin embargo, como hemos dicho y es muy lamentable afirmarlo, no tiene aplicación efectiva alguna en el país, fundamentalmente por la falta de autonomía de los órganos llamados a implementarlo.

---

<sup>442</sup> Se dispuso sin embargo en la Disposición Transitoria Sexta de la Ley Orgánica, que hasta tanto entrasen en funcionamiento estos Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los Juzgados de Municipio existentes son los que deben conocer de esta competencia.

Ello es la consecuencia del régimen autoritario de gobierno que se instaló en el país desde que la propia Constitución se sancionó en 1999, habiendo demolido progresivamente el Estado democrático y social de derecho y de justicia previsto en la misma, desmantelado la democracia,<sup>443</sup> y destruido el principio de la separación de poderes, trastocando el Estado en un Estado Totalitario.<sup>444</sup>

La consecuencia de todo ello ha sido que el control político que prevé la Constitución por parte de la Asamblea Nacional en relación con el gobierno y la Administración Pública, desde que se sancionó la Constitución de 1999 nunca ha tenido aplicación. Primero, hasta 2015, por el control total que el gobierno ejerció sobre la Asamblea Nacional al controlar la mayoría de la misma, lo que neutralizó e hizo inefectivas sus potestades de control; y luego, desde enero de 2016, después de que la oposición ganara el control de la Asamblea Nacional en las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015, por el proceso de neutralización y aniquilamiento de sus poderes a manos del Juez Constitucional, lo que ha terminado en la configuración de una dictadura judicial.<sup>445</sup>

En ese marco, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo eliminó las facultades de control político de la Asamblea Nacional, y terminó asumiéndolas ella misma, pero para no ejercerlas.<sup>446</sup>

Este proceso lo completó la Sala Constitucional mediante sentencia No. 184 de 17 de marzo de 2016,<sup>447</sup> al declarar la «constitucionalidad» de la prórroga del decreto de estado de excepción y emergencia económica, y proceder, sin fundamentación constitucional alguna, a «legislar» en materia de control político parlamentario, supuestamente «para dar legitimidad y validez» a las actuaciones de la Asamblea, usurpando por supuesto la propia potestad normativa de la misma, imponiéndole a la misma, como si fuera un «legislador» por encima de la Asamblea, las siguientes normas o reglas de actuación, todas inconstitucionales por estar viciadas de usurpación de funciones normativas que solo corresponden a la Asamblea ejercer al dictar su reglamento interior y de debates:

*Primera regla, que el control político que ejerza la Asamblea, lo debe ejercer:*

---

<sup>443</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York, 2010.

<sup>444</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado Totalitario y desprecio a la Ley. La desconstitucionalización, desjudicialización, desjuridificación y desdemocratización de Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015.

<sup>445</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La dictadura judicial y la perversión del Estado de derecho. El Juez Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela* (prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial Iustel, Madrid, 2017; *La consolidación de la Tiranía Judicial. El Juez Constitucional controlado por el Poder Ejecutivo, asumiendo el poder absoluto*, Colección Estudios Políticos, no. 15, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2017, 238 pp.

<sup>446</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «El desconocimiento de los poderes de control político del órgano legislativo sobre el gobierno y la administración pública por parte del juez constitucional en Venezuela», en *Opus Magna Constitucional, Tomo XII 2017 (Homenaje al profesor y exmagistrado de la Corte de Constitucionalidad Jorge Mario García Laguardia)*, Instituto de Justicia Constitucional, Adscrito a la Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2017, pp. 69-107.

<sup>447</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/186437-184-17316-2016-16-0038.html>.

«conforme a las demás reglas, valores y principios que subyacen al mismo, especialmente, el axioma de colaboración entre poderes, así como los de utilidad, necesidad y proporcionalidad, para que logre su cometido constitucional».

Segunda regla, que el control no debe afectar «el adecuado funcionamiento del Ejecutivo Nacional», y, en consecuencia, debe evitarse «que el mismo termine vulnerando los derechos fundamentales».

Tercera regla: que para realizar el control parlamentario,

«debe observarse la debida coordinación de la Asamblea Nacional con el vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, tal como lo impone el artículo 239.5 Constitucional, para encausar la pretensión de ejercicio del referido control (canalización de comunicaciones, elaboración de cronograma de comparecencias, etc.), respecto de cualquier funcionario del Gobierno y la Administración Pública Nacional».

Cuarta regla, que dicha coordinación es a los efectos de que:

«la Vicepresidencia Ejecutiva de la República centralice y coordine todo lo relacionado con las comunicaciones que emita la Asamblea Nacional con el objeto de desplegar la atribución contenida en el artículo 187.3 Constitucional, desarrolladas en los artículos 222 al 224 eiusdem».

Quinta regla, que la Asamblea Nacional al ejercer sus funciones de control, debe sopesar que:

«la insistencia de peticiones dirigidas hacia el Poder Ejecutivo Nacional e, inclusive, hacia el resto de poderes públicos, pudiera obstaculizar gravemente el funcionamiento del Estado, en detrimento de la garantía cabal de los derechos de las ciudadanas y ciudadanos, así como también de los derechos irrenunciables de la Nación».

Sexta regla, que a tal efecto:

«las convocatorias que efectúe el Poder Legislativo Nacional, en ejercicio de las labores de control parlamentario previstas en los artículos 222 y 223, con el objeto de ceñirse a la jurisdicción y evitar entorpecer el normal funcionamiento de los Poderes Públicos, deben estar sustentadas en todo caso en el orden constitucional y jurídico en general».

Séptima regla, que a tales efectos, las referidas convocatorias «deben estar dirigidas justamente a los funcionarios y demás personas sometidas a ese control», indicando:

- (i) «La calificación y base jurídica que la sustenta;»
- (ii) «el motivo y alcance preciso y racional de la misma;»
- (iii) «orientarse por los principios de utilidad, necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y colaboración entre poderes públicos;»
- y (iv) «sin pretender subrogarse en el diseño e implementación de las políticas públicas inherentes al ámbito competencial del Poder Ejecutivo Nacional».

Octava regla: que en el control político parlamentario sobre los funcionarios, debe realizarse:

«permitiendo a los funcionarios que comparecen, solicitar y contestar, de ser posible, por escrito, las inquietudes que formule la Asamblea Nacional o sus comisiones».

Novena regla, que en esos casos, inclusive, debe garantizarse a los funcionarios:

«si así lo solicitaren, ser oídos en la plenaria de la Asamblea Nacional, en la oportunidad que ella disponga, para que el control en cuestión sea expresión de las mayorías y



*minorías a lo interno de ese órgano del Poder Público, las cuales han de representar a todas y todos los ciudadanos, y no únicamente a un solo sector».*

*Décima regla: que conforme al artículo 224 de la Constitución:*

*«el ejercicio de la facultad de investigación de la Asamblea Nacional no afecta [y, por ende, no ha de afectar] las atribuciones de los demás poderes públicos, pues obviamente la Constitución no avala el abuso ni la desviación de poder, sino que, por el contrario, plantea un uso racional y equilibrado del Poder Público, compatible con la autonomía de cada órgano del mismo, con la debida comprensión de la cardinal reserva de informaciones que pudieran afectar la estabilidad y la seguridad de la República, y, en fin, compatible con los fines del Estado».*

*Décima primera regla: que respecto de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, el único control político parlamentario posible respecto de la misma es*

*«a través de su Comandante en Jefe y del control parlamentario mediante el control político que se ejerce sobre su Comandante en Jefe y autoridad jerárquica suprema» que es el presidente de la República, solamente cuando presenta su mensaje anual ante la Asamblea para dar cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior, a lo cual, dispuso la Sala, que «se limita el control previsto en el artículo 187.3 Constitucional -desarrollados en los artículos 222 y 223, en lo que respecta a dicha Fuerza».*

Por último, además, respecto de «las especificidades y a la forma en que deben desarrollarse las comparecencias ante la Asamblea Nacional, por parte del Ejecutivo Nacional y a la relación coordinada que debe existir entre ambas ramas del Poder Público», la Sala ordenó al presidente de la República (al expresar que «tiene y debe») proceder a «reglamentar» la Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios Públicos o los Particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones:

*«con la finalidad de armonizar el normal desarrollo de las actuaciones enmarcadas en ese instrumento legal y demás ámbitos inherentes al mismo, siempre respetando su espíritu, propósito y razón».*

Es decir, que incluso, el propio Poder Ejecutivo, conforme a la sentencia, resultó «obligado» por la Sala Constitucional a limitar aún más las funciones de la Asamblea, al reglamentar dicha Ley.

Y así ocurrió al poco tiempo, cuando el presidente de la República irrumpió contra la Constitución, dando otro golpe de Estado contra la Asamblea Nacional, al dictar el Decreto No. 2.309 de 2 de mayo de 2016,<sup>448</sup> mediante el cual pretendió «restringir y suspender» la potestad constitucional de la misma de aprobar votos de censura contra los ministros, cuando lo juzgue políticamente oportuno y conveniente, a su exclusivo juicio.

---

<sup>448</sup> Véase en *Gaceta Oficial* Extra. N° 6225 de 2 de mayo de 2016. Véase los comentarios a dicho decreto en Allan R. Brewer-Carías, «Comentarios al decreto N° 2.309 de 2 de mayo de 2016: La inconstitucional «restricción» impuesta por el presidente de la República, respecto de su potestad de la Asamblea Nacional de aprobar votos de censura contra los ministros», en *Revista de Derecho Público*, No. 145-146, (enero-junio 2016), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2016, pp. 120-129.

Dicho acto presidencial, por supuesto, es absolutamente nulo e ineficaz en los términos del artículo 138 de la Constitución, por estar viciado de usurpación de autoridad. Con el mismo, después de que el Tribunal Supremo, como antes hemos analizado, le negó a la Asamblea Nacional el poder ejercer autónomamente el control político en relación con las actuaciones del Gobierno y de la Administración Pública, en este caso fue el Poder Ejecutivo Nacional el que directamente arremetió contra la Asamblea en forma totalmente inconstitucional, materialmente eliminando la posibilidad para la Asamblea Nacional de aprobar votos de censura contra el vicepresidente y los ministros previstos en los antes mencionados artículos 187.10, 240 y 246 de la Constitución.

En efecto, en uso de estas atribuciones, la Asamblea Nacional, luego de los debates correspondientes, aprobó un Acuerdo<sup>449</sup> mediante el cual dio un Voto de Censura al ministro para la Alimentación de la época, por su incomparecencia ante la Asamblea para ser interpelado y oído, lo «que fue considerado por el órgano legislativo como una renuencia del Gobierno a explicar la situación de escasez de alimentos en el país».<sup>450</sup>

La reacción del Gobierno en contra de la Asamblea Nacional fue inmediata, de manera que el mismo día 28 de abril de 2016, el presidente de la República, desconociendo la Constitución, expresó que «al ministro de Alimentación no lo remueve nadie»,<sup>451</sup> rechazando el Voto de Censura contra el mismo,<sup>452</sup> alegando la existencia de una supuesta incompatibilidad entre el ejercicio del control político por parte de la Asamblea Nacional, y el supuesto «desacato» por la misma, considerando que la sentencia de la Sala Constitucional había «restringido» la forma de citar a los ministros para interpelarlos.<sup>453</sup> Con base en ello, el presidente de la República, al día siguiente 29 de abril de 2016, procedió nada menos que a «revisar» los artículos de la Constitución y mediante decreto ejecutivo dejó «sin efecto las potestades constitucionales de la Asamblea Nacional».<sup>454</sup> Anunció, en efecto el presidente de la República, que:

«promulgará un decreto para «dejar sin efecto» cualquier «sabotaje» que realice el Parlamento contra «cualquier ministro u órgano del poder popular» en referencia a la moción de censura aprobada contra el ministro de Alimentación.

«Esos artículos de la Constitución vamos a revisarlos para sacar un decreto para dejar sin efecto constitucionalmente, mientras dure la emergencia económica, cualquier sabotaje que haga la Asamblea contra cualquier ministro, ins-

---

<sup>449</sup> Véase «Asamblea aprueba voto de censura al ministro de Alimentación Marco Torres», en *El Universal*, 28 de abril de 2016, en [http://www.eluni-versal.com/noticias/politica/asamblea-aprueba-voto-censura-ministro-alimentacion-marco-torres\\_307078](http://www.eluni-versal.com/noticias/politica/asamblea-aprueba-voto-censura-ministro-alimentacion-marco-torres_307078) Véase igualmente en: <http://m.pano-rama.com.ve/politicayeconomia/AN-debate-voto-de-censura-a-ministro-de-Alimentacion-Rodolfo-Marco-Torres-20160428-0027.html>.

<sup>450</sup> *Ídem*.

<sup>451</sup> Véase en [http://www.eluniversal.com/noticias/politica/maduro-rechaza-voto-censura-ministro-alimentacion-marco-torres\\_307192](http://www.eluniversal.com/noticias/politica/maduro-rechaza-voto-censura-ministro-alimentacion-marco-torres_307192).

<sup>452</sup> Véase en <http://notiexpresscolor.com/maduro-ministro-no-lo-remueve-nadie/>.

<sup>453</sup> *Ídem*.

<sup>454</sup> Véase: «Maduro promulgará decreto para «dejar sin efecto» decisiones del Parlamento», en *Diario Las Américas*, 29 de abril de 2016, en [http://www.diariolasame-ricas.com/4848\\_venezuela/3782331\\_maduro-promulgara-decreto-dejar-efecto-decisiones-del-parlamento.html](http://www.diariolasame-ricas.com/4848_venezuela/3782331_maduro-promulgara-decreto-dejar-efecto-decisiones-del-parlamento.html).

titución u órgano del poder popular», dijo Maduro en un acto desde la Refinería de Puerto La Cruz, estado Anzoátegui.

«Mañana mismo vamos a sacarlo porque no nos podemos calar un sabotaje».<sup>455</sup>

Y efectivamente, en la prensa del 4 de mayo se reseñó en los medios de comunicación que el presidente de la República había dictado un decreto que «resta poderes a la Asamblea Nacional de Venezuela»,<sup>456</sup> es decir, para:

«restringir y diferir las mociones de censura que se hagan desde el Parlamento de mayoría opositora contra sus ministros que tienen como consecuencia la remoción del cargo de los funcionarios, según la Constitución».

En el decreto hecho público se indica que esta decisión del Gobierno tendrá validez «hasta tanto cesen los efectos del Decreto de Emergencia Económica dictado por el presidente» con el objetivo de «garantizar la continuidad en la ejecución de las medidas económicas de emergencia».<sup>457</sup>

La decisión del Poder Ejecutivo se conoció el 5 de mayo de 2016, cuando circuló la Gaceta en la cual apareció publicado el Decreto No 2309 de 2 de mayo de 2016,<sup>458</sup> en el cual el ejercicio de esta potestad constitucional de control político atribuida a la Asamblea para declarar Voto de censura a los ministros, simple e insólitamente fue «restringida y suspendida» por el Jefe del Poder Ejecutivo, que es el órgano controlado, es decir, por el presidente de la República cuyos subalternos (vicepresidente Ejecutivo y ministros) son los controlados y controlables por la Asamblea, violando descaradamente la Constitución y el principio de la separación de poderes que impone la autonomía e independencia de los Poderes Públicos que garantiza su artículo 136, por supuesto, sin que el presidente de la República tuviera competencia constitucional ni legal alguna para ello.<sup>459</sup>

Por lo demás, con dicho decreto se atropelló lo establecido en el citado artículo 339 de la Constitución conforme al cual el decreto de estado de excepción «no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público», procediéndose a hacer lo inverso que fue interrumpir el funcionamiento de la Asamblea al «restringir y diferir» el ejercicio de su competencia para poder aprobar las mociones de censura que estime políticamente oportunas y convenientes contra los ministros y el vicepresidente ejecutivo, y solicitar incluso «su remoción». La «restricción y suspensión» de las potestades de la Asamblea, se establecieron «hasta tanto cesen los efectos del Decreto de Emergencia Económica», a los efectos de supuestamente «garantizar la continuidad en la ejecución de las medidas económicas de emergencia», lo que significa que hasta la fecha de este prólogo ha continuado en vigencia por la prórroga sucesiva del estado de emergencia económica.

---

<sup>455</sup> *Idem.*

<sup>456</sup> Véase «Decreto de Maduro resta poderes a la Asamblea Nacional de Venezuela», 4 de mayo de 2016, en <http://noticias.terra.com/decreto-de-maduro-resta-poderes-a-la-asamblea-nacional-de-venezuela,b9ab08070bf18b140ca4e473ca4bbbaekpx40avv.html>.

<sup>457</sup> *Idem.*

<sup>458</sup> Véase en *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 6225 de 2 de mayo de 2016.

<sup>459</sup> Véase por ejemplo, José Ignacio Hernández, «¿Ahora la AN no podrá dictar votos de censura?», en *Prodavinci*, 4 de mayo de 2016, en <http://prodavinci.com/blogs/ahora-la-an-no-podra-dictar-votos-de-censura-por-jose-ignacio-hernandez-g/>.

A estas actuaciones le sucedieron diversas otras decisiones de la Sala Constitucional, todas restrictivas de las potestades de la Asamblea Nacional de control político sobre el gobierno y la Administración Pública, que han consolidado no solo una dictadura sino una tiranía judicial,<sup>460</sup> entre las cuales se destacan las siguientes:

(i) la sentencia de la Sala Constitucional No. 907 de 28 de octubre de 2016,<sup>461</sup> mediante la cual negó materialmente toda posibilidad de control político sobre la nacionalidad del v de la República, para determinar si para ser candidato había presentado la renuncia formal a otra nacionalidad, si la tuvo, dado el requisito constitucional de que para ejercer ese cargo es necesario «ser venezolano por nacimiento, sin otra nacionalidad;»<sup>462</sup>

(ii) la sentencia de la Sala Constitucional No. 893 de 25 de octubre de 2016,<sup>463</sup> mediante la cual suspendió todo tipo de investigación parlamentaria sobre la actuación de la empresa Petróleos de Venezuela S.A. cercenándole a la Asamblea Nacional su potestad de controlar la actuación de órganos de la Administración Pública, como son las empresas del Estado, incluso de la más importante entre todas ellas, como es PDVSA;<sup>464</sup>

(iii) la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo No. 814 de 11 de octubre de 2016,<sup>465</sup> dictada con motivo de supuestamente «ampliar» lo resuelto en una sentencia anterior (No 808 del 2 de septiembre de 2016<sup>466</sup>), mediante la cual

---

<sup>460</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dictadura Judicial y perversión del Estado de derecho*, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2016; segunda edición (Prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial IUSTEL, Madrid 2017; y *La consolidación de la tiranía judicial. El juez constitucional controlado por el poder ejecutivo, asumiendo el poder absoluto*, Colección Estudios Políticos, No. 15, Editorial Jurídica Venezolana International. Caracas / New York, 2017.

<sup>461</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/191597-907-281016-2016-16-1017.HTML>.

<sup>462</sup> Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, «El intento fallido de la Asamblea Nacional de ejercer el control político sobre el tema de la nacionalidad del presidente de la República, y su anulación por parte de la Sala Constitucional», en *Revista de Derecho Público*, No. 147-148, (julio-diciembre 2016), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 360-366

<sup>463</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/191316-893-251016-2016-16-0940.HTML>.

<sup>464</sup> Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, «El intento fallido de la Asamblea Nacional de ejercer el control político sobre la administración pública investigando la actuación de PDVSA, y su anulación por la Sala Constitucional», en *Revista de Derecho Público*, No. 147-148, (julio-diciembre 2016), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 358-359; y en general, «El desconocimiento de los poderes de control político del órgano legislativo sobre el gobierno y la administración pública por parte del juez constitucional en Venezuela», *Opus Magna Constitucional, Tomo XII 2017 (Homenaje al profesor y exmagistrado de la Corte de Constitucionalidad Jorge Mario García Laguardia)*, Instituto de Justicia Constitucional, Adscrito a la Corte de Constitucionalidad, Guatemala. 2017, pp. 69-107.

<sup>465</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/190792-814-111016-2016-2016-897.HTML>.

<sup>466</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/190395-808-2916-2016-16-0831.HTML>. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, «La cremación de la Asamblea Nacional y la usurpación de sus funciones presupuestarias por parte del Juez Constitucional», en *Revista de Derecho Público*, No. 147-148, (julio-diciembre 2016), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 334-349.

dicha Sala asumió directamente las competencias de la Asamblea Nacional en materia de control político en relación con la aprobación de la Ley anual de presupuesto que conforme a la Constitución solo puede hacerse mediante Ley de la Asamblea Nacional, imponiendo que la Ley de Presupuesto para 2017 se debía formular mediante decreto ejecutivo, y se debía presentar ante la propia Sala Constitucional (no ante la Asamblea) para su aprobación;<sup>467</sup>

(iv) la sentencia de la Sala Constitucional No. 984 de 15 de noviembre de 2016,<sup>468</sup> prohibiendo a la Asamblea Nacional ejercer sus funciones de control político conforme a lo que había decidido en el Acuerdo de 25 de octubre de 2016 para «Iniciar el Procedimiento de Declaratoria de Responsabilidad Política del presidente de la República ante la Grave Ruptura del Orden Constitucional y Democrático y la Devastación de las Bases Económicas y Sociales de la Nación;» dictando un mandamiento de amparo cautelar ordenando «a los diputados de la asamblea nacional abstenerse de continuar con el pretendido juicio político» contra el presidente de la República. La sentencia fue protestada el mismo día por la Asamblea al haber adoptado el «Acuerdo en defensa de los principios democráticos y republicanos, con motivo de la sentencia No. 948 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia»,<sup>469</sup> considerándola «contraria a los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional;»

(v) la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo No. 3 de 11 de enero de 2017,<sup>470</sup> mediante la cual declaró «la omisión inconstitucional del Poder Legislativo Nacional» en relación a las múltiples sentencias estableciendo un supuesto desacato, disponiendo a solicitud del propio presidente de la República, que esa situación, «incapacita al Poder Legislativo para ejercer sus atribuciones constitucionales de control político de gestión», debiendo el mismo presentar su mensaje Anual «ante el Tribunal Supremo de Justicia, en transmisión conjunta de radio y televisión, para llegar a la mayor cantidad de venezolanas», y no ante la Asamblea Nacional como corresponde;<sup>471</sup>

(vi) la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo No. 156 de 29 de marzo de 2017<sup>472</sup> mediante la cual resolvió, en un juicio que duró solo un día, que la aprobación parlamentaria de los contratos de constitución de empresas

---

<sup>467</sup> Véase por ejemplo, Laura Louza, «El TSJ usurpa a la AN el control del presupuesto», en Acceso a la Justicia. El observatorio venezolano de la justicia, Caracas 18 de octubre de 2016, en <http://www.accesoajusticia.org/wp/infojusticia/noticias/el-tsj-usurpa-a-la-an-el-control-del-presupuesto/>.

<sup>468</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/192486-948-151116-2016-16-1085.HTML>.

<sup>469</sup> Véase en [http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc\\_2927f376d002f85132bf39b7d129fb36416d886c.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_2927f376d002f85132bf39b7d129fb36416d886c.pdf)

<sup>470</sup> <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/194892-03-11117-2017-17-0002.HTML>.

<sup>471</sup> Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, «Comentarios a la sentencia de la Sala Constitucional N° 3 de 11 de enero de 2017, declarando la omisión de la Asamblea Nacional, disponiendo que el mensaje anual de presidente de la República no podía presentarse ante la Asamblea Nacional», en *Revista de Derecho Público*, No. 149-150, (enero-junio 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 271-275.

<sup>472</sup> Véase la sentencia N° 156 de 29 de marzo de 2017 en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197364-156-29317-2017-17-0325.HTML>.

mixtas en materia de hidrocarburos conforme al artículo 33 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, en lugar de otorgarla la Asamblea Nacional, sería otorgada por la propia Sala Constitucional, resolviendo en definitiva en dicha sentencia, globalmente «asumir de pleno derecho» el «ejercicio de la atribución constitucional contenida en el artículo 187, numeral 24» de la Constitución», que establece que: «corresponde a la Asamblea Nacional: 24. Todo lo demás que le señalen esta Constitución y la ley».<sup>473</sup>

Es decir, de un plumazo, como de la nada, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, como Jurisdicción Constitucional, decidió asumir, *in toto*, de pleno derecho, todas las competencias de la Asamblea Nacional, para lo cual no tiene competencia en forma alguna, configurándose ello como un golpe de Estado; todo lo cual fue ratificado mediante sentencia No. 158 de 1 de abril de 2017.<sup>474</sup>

En cuanto a los mecanismos de control administrativo que se desarrollan en el seno de la propia Administración Pública, los mismos, tampoco han tenido aplicación ni desarrollo durante el período del régimen autoritario actual, en gran parte por la distorsión que ha sufrido la Administración, de haber abandonado su rol constitucional de estar al servicio del ciudadano, pasando a ser un instrumento solo al servicio del Estado y la burocracia.<sup>475</sup>

Sobre el control externo que debería realizar la Contraloría General de la República sobre la Administración Pública, el mismo igualmente puede calificarse de inexistente, dada la ausencia de autonomía de dicho órgano, el cual al contario ha sido el responsable por omisión o encubrimiento de que Venezuela haya llegado a ocupar el primer lugar en los niveles de corrupción administrativa en el mundo.<sup>476</sup>

---

<sup>473</sup> Véanse los comentarios a la sentencia en Allan R. Brewer-Carías en «El reparto de despojos: La usurpación definitiva de las funciones de la Asamblea Nacional por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia al asumir el poder absoluto del Estado. (Sentencia N° 156 de la Sala Constitucional)», en *Revista de Derecho Público*, No. 149-150, (enero-junio 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017, pp. 292-300.

<sup>474</sup> Véase sobre la sentencia los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, «La nueva farsa del Juez Constitucional controlado: La inconstitucional y falsa «corrección» de la usurpación de funciones legislativas por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo. (Sentencias N° 157 y 158 de 1° abril de 2017)», en *Revista de Derecho Público*, No. 149-150, (enero-junio 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017, pp. 313-325.

<sup>475</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Del derecho administrativo al servicio de los ciudadanos en el Estado democrático de derecho, al derecho administrativo al servicio de la burocracia en el Estado totalitario: La mutación en el caso de Venezuela», en *Revista de Derecho Público*, No. 142, (Segundo semestre 2015, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015, pp. 7-30.

<sup>476</sup> Véase el Informe de la ONG alemana, Transparencia Internacional de 2013, en el reportaje: «Aseguran que Venezuela es el país más corrupto de Latinoamérica», en *El Universal*, Caracas 3 de diciembre de 2013, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/131203/aseguran-que-venezuela-es-el-pais-mas-corrupto-de-latinoamerica>. Igualmente véase el reportaje en BBC Mundo, «Transparencia Internacional: Venezuela y Haití, los que se ven más corruptos de A. Latina», 3 de diciembre de 2013, en [http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas\\_noticias/2013/12/131203\\_ultnot\\_transparencia\\_corrupcion\\_lp.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2013/12/131203_ultnot_transparencia_corrupcion_lp.shtml). Véase al respecto, Román José Duque Corredor, «Corrupción y democracia en América Latina. Casos emblemáticos de corrupción en Venezuela», en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo*, Universidad Monteávila, 2014.

Y por último y aún más grave, en cuanto al control judicial sobre la Administración Pública, el mismo ha resultado inexistente en la práctica por la política continúa desarrolladas desde el Poder Ejecutivo de someter al Poder Judicial a control político,<sup>477</sup> con la anuencia del propio Tribunal Supremo,<sup>478</sup> lo que ha afectado directamente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual en los últimos lustros ha dejado de ejercer control alguno sobre las actuaciones administrativas.<sup>479</sup>

Este proceso comenzó desde 2000 cuando el Poder Ejecutivo comenzó a controlar el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, proceso que se consolidó a partir de 2004,<sup>480</sup> y se agravó en 2010,<sup>481</sup> mediante un nombramiento de Magistrados casi todos sometidos al Poder Ejecutivo. Por ese control, en particular, en 2003 el propio Tribunal Supremo intervino a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, secuestrando su competencia, destituyendo a sus Magistrados, quedando no solo clausurada por más de diez meses, sino afectada de muerte en los lustros sucesivos que han transcurrido.

---

<sup>477</sup> Véase Rafael J. Chavero Gazdik, *La Justicia Revolucionaria. Una década de reestructuración (o involución) Judicial en Venezuela*, Editorial Aequitas, Caracas 2011; Laura Louza Scognamiglio, *La revolución judicial en Venezuela*, FUNEDA, Caracas 2011; Allan R. Brewer-Carías, «La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2004», en *XXX Jornadas J.M Domínguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp. 33-174.

<sup>478</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La justicia sometida al poder. La ausencia de independencia y autonomía de los jueces en Venezuela por la interminable emergencia del Poder Judicial (1999-2006)» en *Cuestiones Internacionales. Anuario Jurídico Villanueva 2007*, Centro Universitario Villanueva, Marcial Pons, Madrid 2007, pp. 25-57; en *Derecho y democracia. Cuadernos Universitarios*, Órgano de Divulgación Académica, Vicerrectorado Académico, Universidad Metropolitana, Año II, No. 11, Caracas, septiembre 2007, pp. 122-138; y «La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2004», en *XXX Jornadas J.M Domínguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp. 33-174.

<sup>479</sup> Véase Antonio Canova González, *La realidad del contencioso administrativo venezolano (Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008)*, Funeda, Caracas, 2009.

<sup>480</sup> Tal como lo reconoció públicamente el presidente de la Comisión parlamentaria que escogió los Magistrados, al punto de afirmar públicamente que «En el grupo de postulados no hay nadie que vaya actuar contra nosotros». Dicho diputado en efecto, declaró a la prensa: «Si bien los diputados tenemos la potestad de esta escogencia, el presidente de la República fue consultado y su opinión fue tomada muy en cuenta». Añadió: «Vamos a estar claros, nosotros no nos vamos a meter autogoles. En la lista había gente de la oposición que cumplen con todos los requisitos. La oposición hubiera podido usarlos para llegar a un acuerdo en las últimas sesiones, pero no quisieron. Así que nosotros no lo vamos a hacer por ellos. En el grupo de postulados no hay nadie que vaya actuar contra nosotros». Véase *El Nacional*, Caracas, 13 de diciembre de 2004. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sugirió en su Informe a la Asamblea General de la OEA para 2004 que las «normas de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia habrían facilitado que el Poder Ejecutivo manipulara el proceso de elección de magistrados llevado a cabo durante 2004». Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Venezuela 2004*, párrafo 180.

<sup>481</sup> Véase en Hildegard Rondón de Sansó, «*Obiter Dicta*. En torno a una elección», en *La Voce d'Italia*, Caracas 14-12-2010.

Bastó en efecto que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo adoptara una medida cautelar de suspensión de efectos de un acto administrativo que había sido impugnado, mediante el cual se había autorizado la contratación de médicos cubanos para atender programas de salud en los barrios de Caracas, pero sin que los mismos tuvieran la licencia requerida en la Ley de Ejercicio de la Medicina.

La Federación Médica Venezolana había impugnado el acto administrativo por considerarlo discriminatorio y violatorio de los derechos de los médicos venezolanos al trabajo y a la igualdad, solicitando su protección.<sup>482</sup> La medida cautelar de suspensión temporal del programa de contratación<sup>483</sup> provocó la ira del Gobierno, llegando el propio presidente de la República a decir públicamente que ni no iba a ser acatada ni ejecutada en forma alguna.<sup>484</sup> De seguidas, la Corte fue allanada por la policía política, y a los pocos días todos sus cinco magistrados fueron destituidos.<sup>485</sup> Habiendo dicha Corte permanecido cerrada, sin jueces, por más de diez meses,<sup>486</sup> tiempo durante el cual simplemente no hubo justicia contencioso administrativa en el país.<sup>487</sup>

Como la respuesta gubernamental a dicho un amparo cautelar fue ejecutada a través de órganos judiciales controlados políticamente, es fácil imaginar lo que

<sup>482</sup> Véase Claudia Nikken, «El caso «Barrio Adentro»: La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia o el avocamiento como medio de amparo de derechos e intereses colectivos y difusos», in *Revista de Derecho Público*, n° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 5 ss.

<sup>483</sup> Véase la decisión de 21 de agosto de 2003 en *Idem*, pp. 445 ss.

<sup>484</sup> El presidente de la república dijo: «Váyanse con su decisión no sé para donde, la cumplirán ustedes en su casa si quieren...», en el programa de TV *Aló Presidente*, n° 161, 24 de Agosto de 2003.

<sup>485</sup> Véase la información en *El Nacional*, Caracas, 5 de noviembre de 2003, p. A2. En la misma página el presidente destituido de la Corte Primera dijo: «La justicia venezolana vive un momento tenebroso, pues el tribunal que constituye un último resquicio de esperanza ha sido clausurado».

<sup>486</sup> Véase en *El Nacional*, Caracas, 24 de octubre de 2003, p. A-2; y en *El Nacional*, Caracas, 16 de julio de 2004, p. A-6.

<sup>487</sup> Véase sobre este caso la referencia en Allan R. Brewer-Carías, «La justicia sometida al poder y la interminable emergencia del poder judicial (1999-2006)», en *Derecho y democracia. Cuadernos Universitarios*, Órgano de Divulgación Académica, Vicerrectorado Académico, Universidad Metropolitana, Año II, N° 11, Caracas, septiembre 2007, pp. 122-138; «La justicia sometida al poder (La ausencia de independencia y autonomía de los jueces en Venezuela por la interminable emergencia del Poder Judicial (1999-2006))» en *Cuestiones Internacionales. Anuario Jurídico Villanueva 2007*, Centro Universitario Villanueva, Marcial Pons, Madrid 2007, pp. 25-57. Los Magistrados de la Corte Primera destituidos en violación de sus derechos y garantías, demandaron al Estado por violación de sus garantías judiciales previstas en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado por dichas violaciones en sentencia de fecha 5 de agosto de 2008, (Caso *Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo») vs. Venezuela*). Véase en <http://www.corteidh.or.cr/> Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 182. Frente a ello, sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1.939 de 18 de diciembre de 2008 (Caso *Gustavo Álvarez Arias y otros*), declaró inejecutable dicha decisión de la Corte Interamericana. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>.



significó para los jueces que luego fueron nombrados para reemplazar a los destituidos, quienes sin duda comenzaron «entender» cómo es que debían y podían comportarse en el futuro, frente al poder. El resultado fue que desde entonces los tribunales que conforman la jurisdicción contencioso administrativa se han negado a aplicar el derecho administrativo, a controlar a la Administración Pública y a proteger a los ciudadanos frente a la misma.<sup>488</sup>

Todo esto, por supuesto, contrasta con las previsiones de la Constitución de 1999, en la cual se encuentra una de las declaraciones de derechos más completas de América Latina, con previsiones expresas sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa difícilmente incluidas en otros textos constitucionales; lo que demuestra que para que exista control judicial de la actuación del Estado, lo que es indispensable es que el Poder Judicial sea autónomo e independiente, y esté fuera del alcance del Poder Ejecutivo. Al contrario, cuando el Poder Judicial está controlado por el Poder Ejecutivo, como lo muestra la situación venezolana, las declaraciones constitucionales de derechos y sobre las posibilidades de exigirlos ante la justicia y de controlar la actuación de la Administración se convierten en letra muerta, y las regulaciones de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como normas totalmente inoperantes y vacías.

## V. EL RÉGIMEN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN, SUS IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES Y LA DEMOLICIÓN DE LOS MECANISMOS PARA SU CONTROL\*

### 1. La Constitución, su supremacía y los mecanismos para su protección

La Constitución de Venezuela de 1999,<sup>489</sup> siguiendo los principios fundamentales de la organización del Estado que son esenciales al constitucionalismo moderno, como toda Constitución contemporánea, es considerada como la ley suprema de la Nación, lo que incluso se encuentra expresamente declarado en el texto de su artículo 7, que la define como «la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico», a la cual quedan sujetos «todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público»;<sup>490</sup> estableciendo, además, como un deber constitucional de todos los ciudadanos y funcionarios, el de «cumplir y acatar» la Constitución (art. 131).

El texto fundamental, por tanto, como ley suprema tiene entre sus funciones esenciales la de la integración política de la Nación, la de la normación de la socie-

---

<sup>488</sup> Véase Antonio Canova González, *La realidad del contencioso administrativo venezolano (Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008)*, cit., p. 14.

\* Texto escrito para una Obra Colectiva sobre los Estados de Emergencia en América, New York, septiembre 2018.

<sup>489</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 5.453 Extraordinaria del 24 de marzo de 2000. El texto original fue publicado en *Gaceta Oficial* N° 36.860 de 30 de diciembre de 1999. Véase sobre la Constitución de 1999 los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, Editorial Arte, Caracas 2000; y *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Editorial Jurídica Venezolana, 2 tomos, Caracas 2004.

<sup>490</sup> Nos correspondió proponer en la Asamblea la consagración en forma expresa de dicho principio constitucional. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo II, (9 septiembre-17 octubre 1999), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, p. 24.

dad y la de la organización del Estado, estando ésta última condicionada por tres principios básicos mediante los cuales se relacionan los órganos titulares de los Poderes Públicos, y que como lo definió la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, son:

«En primer lugar, el *principio de competencia*, el cual actúa como un instrumento ordenador del ejercicio del poder una vez que éste es legitimado; seguidamente, el *principio de separación de poderes*, conforme al cual la Constitución le asigna a diversas instituciones la operación de determinadas funciones públicas en torno a un ámbito objetivo más o menos específico; y tercero: el *principio de legalidad*, elemento esencial del Estado de Derecho y del sistema democrático. Dichos principios, en tanto fundamentales del Estado de Derecho, exigen la distribución de funciones entre diversos órganos y la actuación de éstos con referencia a normas prefijadas, ya sea como un modo de interdicción de la arbitrariedad o como mecanismos de eficiencia en el cumplimiento de los cometidos del Estado; pero, al mismo tiempo, y a través de su correcta aplicación y de su recto desempeño, garantizan los objetivos de unidad política y convivencia pacífica».<sup>491</sup>

Siendo la Constitución la ley suprema del país, la misma está en la cúspide del ordenamiento jurídico, de manera que sus normas prevalecen sobre todas las otras normas que lo integran, siendo directamente aplicables a los funcionarios del Estado y a los habitantes y a los ciudadanos, y además de obligatorio cumplimiento por parte de todos.

Siendo la ley suprema, la garantía de dicha supremacía se manifiesta en tres aspectos: en primer lugar, en que la Constitución tiene en sí misma un poder derogatorio respecto de todas las normas anteriores a su entrada en vigor que contradigan sus postulados; en segundo lugar, en que todos los actos estatales dictados por los órganos del Estado con posterioridad a su entrada en vigencia y que contradigan sus postulados, se consideran nulos (garantía objetiva); y en tercer lugar, en que la Constitución tiene el carácter de fuente de interpretación de todo el ordenamiento jurídico conforme a sus normas.

Esta supremacía presupone, además, rigidez constitucional en el sentido de que el texto constitucional es inmutable mediante los mecanismos ordinarios de formación de las leyes, siendo solo modificables mediante los procedimientos de revisión constitucional (poder constituyente derivado) que la Constitución prevé expresamente con participación popular, reservándole al pueblo el poder constituyente originario (enmienda constitucional, reforma constitucional, asamblea nacional constituyente: arts. 340-349).

Por último, la supremacía implica que las normas constitucionales, tanto las relativas a la organización y funcionamiento del Estado como las relativas a las garantías y derechos constitucionales, tienen una vigencia permanente, cuyo aseguramiento compete y compromete, no solo a los funcionarios públicos sino a todos los ciudadanos, de manera que si la Constitución dejare de observarse por acto de

---

<sup>491</sup> Véase en relación con estas funciones de la Constitución, la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 23 de 22 de enero de 2003 (Caso: *Interpretación del artículo 71 de la Constitución*), en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003.

fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella, todo ciudadano investido o no de autoridad, tiene «el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia». Así lo dispone expresamente el artículo 333 de la Constitución, asegurándole además al pueblo, el artículo 350 de la Constitución, el derecho de desconocer «cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos» previstos en la Constitución

Por otra parte, para asegurar su permanente vigencia, en la Constitución se incorporó un título específico relativo a «la protección de esta Constitución» (Título VIII), el cual se dividió en dos Capítulos.

El Capítulo I, destinado a regular «la garantía de la Constitución», a través de los mecanismos de protección judicial de la misma, estableciendo un sistema mixto de control de constitucionalidad (*judicial review*):

Primero, regulando en el artículo 334 el método difuso de control de constitucionalidad al asignarle a «todos los jueces de la República, en el ámbito de sus competencias y conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley», no solo la competencia expresa sino la «obligación de asegurar la integridad de esta Constitución», de manera que, prevé la norma:

«En caso de incompatibilidad entre la Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente».<sup>492</sup>

Segundo, al establecer en la misma norma el método concentrado de control de constitucionalidad, al asignarse a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia la competencia exclusiva, «como Jurisdicción constitucional», para:

«declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de esta Constitución o que tengan rango de ley, cuando colidan con aquella».

En cuanto al Capítulo II del Título sobre la «Protección de la Constitución», el mismo está destinado a regular «los estados de excepción», de manera de asegurar la efectiva vigencia del texto constitucional incluso en los supuestos de circunstancias excepcionales que puedan originar situaciones de excepción que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas, y que ameriten la adopción de medidas político constitucionales para afrontarlas.

Las presentes notas tienen por objeto analizar precisamente las implicaciones constitucionales de dichos estados de excepción.

## 2. Los estados de excepción en la constitución de 1999

El artículo 337 de la Constitución que encabeza el Capítulo II sobre el Título de la protección de la Constitución, en efecto califica expresamente como estados de excepción:

«Las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de

---

<sup>492</sup> Véase en sentido similar el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil; y el artículo 19 del Código Orgánico Procesal Penal.

los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos».

A los efectos de regular estas situaciones o circunstancias excepcionales que sobrepasan las posibilidades de su atención mediante los mecanismos institucionales previstos para situaciones normales, la propia Constitución previó en su artículo 338 de la Constitución que debía dictarse una ley orgánica que además debía determinar las medidas que pueden adoptarse con base en los mismos, habiéndose sancionado al efecto, en 2001, la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (LO).<sup>493</sup> En la misma, en consecuencia, no solo se regularon las diferentes formas de los mismos, sino que además, se establecieron previsiones sobre «el ejercicio de los derechos que sean restringidos con la finalidad de restablecer la normalidad en el menor tiempo posible» (art. 1, LO). Conforme a dicha Ley, en todo caso, se previó que las medidas a ser adoptadas debían estar enmarcadas dentro de principios de logicidad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, lo que se configura como un límite al ejercicio de las mismas.

Para precisar sobre los estados de excepción, la Ley Orgánica los identificó como «*circunstancias* de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos y ciudadanas o de sus instituciones», estableciendo los principios generales de que: (i) «solamente pueden declararse ante situaciones objetivas de suma gravedad que hagan insuficientes los medios ordinarios que dispone el Estado para afrontarlos» (art. 2, LO); (ii) solo pueden dictarse en caso de «*estricta necesidad para solventar la situación*

---

<sup>493</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.261 de 15-08-2001. Véase en general sobre los estados de excepción en la Constitución: Jesús M. Casal H., «Los estados de excepción en la Constitución de 1999», en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 1 (septiembre-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas, 1999, pp. 45-54; María de los Ángeles Delfino, «El desarrollo de los estados de excepción en las Constituciones de América Latina», en *Constitución y Constitucionalismo Hoy*. Editorial Ex Libris, Caracas, 2000, pp. 507-532; Allan R. Brewer-Carías, «Comentarios al régimen constitucional y legal de los decretos de estados de excepción», en Víctor Bazan (Coordinador), *Derecho Público Contemporáneo. Libro en Reconocimiento al Dr German Bidart Campos*, Ediar, Buenos Aires, 2003, pp.1137-1149; Salvador Leal W., «Los estados de excepción en la Constitución», en *Revista del Tribunal Supremo de Justicia*, N° 8, Caracas, 2003, pp. 335-359. Más recientemente, véanse los trabajos sobre los estados de excepción y su régimen constitucional y legal publicados en la *Revista de derecho público*, No. 143-144, julio-diciembre 2015, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, de Carlos García Soto, «Notas sobre el ámbito y requisitos de; estado de excepción», pp. 9-12; Manuel Rojas Pérez, «Suspensión de garantías, cierre de frontera y desviación de poder», pp. 13-16; Allan R. Brewer-Carías, «La masacre de la Constitución y la aniquilación de las garantías de los derechos fundamentales», pp. 17-50; Gabriel Sira Santana, «La restricción de garantías y el estado de excepción en la frontera colombo-venezolana», pp. 51-78; Luis Alfonso Herrera Orellana, «¿Estado de excepción o ley habilitante?», pp. 79-86; Jorge Luis Suárez, «El verdadero sentido de los poderes de gobierno bajo estado de excepción: Recuerdos de un fallo de la Corte Suprema de Justicia y de un Estado que ya no existe», pp. 87-102; Mauricio Rafael Pernía-Reyes, «De los actos sublegales dictados con ocasión de la declaratoria de estados de excepción en Venezuela en el año 2015», pp. 103-107; Antonio Silva Aranguren, «El Tribunal Supremo de Justicia y los decretos de estado de excepción de 2015: Ningún control y numerosos excesos», pp. 109-118; Alberto Blanco-Urbe Quintero, «El Código Orgánico Tributario de 2014... Un Estado de excepción permanente», pp. 119-129; José Ignacio Hernández G., «Integridad electoral y estado de excepción en Venezuela», pp. 130-133; Eglée González Lobato, «Decretos de estados de excepción y su impacto en las parlamentarias del 6D-2015», pp. 134-146.

de anormalidad» (art. 6, LO); (iii) las «medidas de excepción» dictarse «deben ser proporcionales a la situación que se quiere afrontar en lo que respecta a gravedad, naturaleza y ámbito de aplicación» (art. 4, LO); y (iv) dichas medidas, deben además «tener una duración limitada a las exigencias de la situación que se quiere afrontar, sin que tal medida pierda su carácter excepcional o de no permanencia» (art. 5, LO).

Lo importante a señalar en cuanto a la declaratoria del estado de excepción y su relación con la Constitución, es que conforme a lo expresamente indicado en la misma, en ningún caso el Estado de excepción interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público (art. 339 C.) ni sus competencias constitucionales; lo que se confirma la Ley Orgánica respectiva (art. 3, LO); y además, que en ningún caso, un estado de excepción modifica el principio de la responsabilidad del presidente de la República, ni la del vicepresidente Ejecutivo, ni la de los ministros de conformidad con la Constitución y la ley (art. 232 C.).

### **3. Las diversas formas de los estados de excepción**

La propia Constitución, en su artículo 388 enumera las diversas formas específicas que pueden revestir los estados de excepción, distinguiendo cuatro: el estado de alarma, el estado de emergencia económica, el estado de conmoción interior y el estado de conmoción exterior; las cuales se regulan en los arts. 8 a 14 de la Ley Orgánica.

#### **A. El estado de alarma**

Conforme al artículo 338 de la Constitución y el artículo 8 de la Ley Orgánica el estado de alarma puede decretarse en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos. La Ley Orgánica incluye también, como motivo, el peligro a la seguridad de las instituciones de la Nación (art. 8, LO).

Dicho estado de excepción solo puede tener una duración de hasta treinta días, siendo prorrogable por treinta días más desde la fecha de su promulgación.

#### **B. El estado de emergencia económica**

El estado de emergencia económica puede decretarse en todo o parte del territorio nacional cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación (art. 338 C; art. 10 LO).

Su duración no puede ser mayor a sesenta días, prorrogables, sin embargo, por un plazo igual.

#### **C. El estado de conmoción interior**

También puede decretarse el estado de conmoción interior en caso de conflicto interno, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos o de sus instituciones (art. 338 C; art. 13 LO).

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley Orgánica, constituyen causas para declarar el estado de conmoción interior entre otras, todas aquellas circunstancias excepcionales que impliquen grandes perturbaciones del orden público interno y que signifiquen un notorio o inminente peligro para la estabilidad institucional, la convi-

vencia ciudadana, la seguridad pública, el mantenimiento del orden libre y democrático, o cuando el funcionamiento de los Poderes Públicos esté interrumpido.

En este caso, la duración puede ser de hasta noventa días, siendo prorrogable hasta por noventa días más.

#### **D. El estado de conmoción exterior**

El estado de conmoción exterior puede decretarse en caso de conflicto externo, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos o de sus instituciones (art. 338 C; 14 LO).

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica constituyen causas para declarar el estado de conmoción exterior, entre otras, todas aquellas situaciones que impliquen una amenaza a la Nación, la integridad del territorio o la soberanía.

El estado de conmoción exterior tampoco puede exceder de noventa días, siendo prorrogable hasta por noventa días más.

### **4. El decreto de estado de excepción, como acto de gobierno**

#### **A. El decreto de estado de excepción como acto de gobierno**

En las circunstancias excepcionales antes mencionadas, corresponde al presidente de la República, en Consejo de ministros, decretar los estados de excepción, lo que hace en ejercicio directo de competencias constitucionales (función de gobierno) establecidas en la Constitución. (art. 337 C.),<sup>494</sup> razón por la cual como lo precisa el artículo 22 de la Ley Orgánica, tiene «rango y fuerza de Ley».

#### **B. Vigencia y publicación**

Teniendo rango y valor de ley, un decreto de estado de excepción como cualquier ley solo puede comenzar su vigencia a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República. Conforme al artículo 215 de la Constitución, en efecto, la ley solo queda promulgada al publicarse con el correspondiente «Cúmplase» en la *Gaceta Oficial*, disponiendo el Código Civil, en su artículo 1, que «la Ley es obligatoria desde su publicación en la *Gaceta Oficial*» o desde la fecha posterior que ella misma indique (art. 1).

Sin embargo, se observa que el artículo 22 de la Ley Orgánica, en forma contraria a lo dispuesto en la Constitución, dispone que el decreto de estado de excepción entra «en vigencia una vez dictado por el presidente de la República, en Consejo de ministros», agregando la norma que «deberá ser publicado en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela y difundido en el más breve plazo por todos los medios de comunicación social, si fuere posible». Esta previsión legal, en efecto, es sin duda inconstitucional, pues no puede establecerse que un Decreto que tiene rango y fuerza de Ley pueda entrar en vigencia antes de su publicación, es decir, desde que se dicte por el presidente de la República.

---

<sup>494</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 201 y ss; y Allan R. Brewer-Carías, «Los actos ejecutivos en la Constitución venezolana de 1999 y su control judicial», en *Acto Administrativo y Reglamento. Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho*, 30-31 mayo y 1º junio 2001, Ediciones RAP S.A., Argentina 2002, pp. 531-579.

En decreto de estado de excepción, por tanto, solo puede entrar en vigencia desde su publicación en la *Gaceta Oficial*, no pudiendo entenderse este requisito publicación y vigencia, como una mera formalidad adicional de divulgación como parece derivarse del texto del artículo 22 de la Ley Orgánica.

### **C. Adaptación a lo dispuesto en los instrumentos internacionales de derechos humanos**

Por otra parte, el decreto de estado de excepción, conforme lo exige la propia Constitución, debe cumplir con las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 339 C).

Conforme al artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el estado de excepción debe ser «proclamado oficialmente». Con base en ello, solo se pueden «adoptar disposiciones» que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas (por los Estados) en virtud de este Pacto. Las medidas, además, no pueden «ser incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social». En igual sentido se dispone en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por otra parte, el Pacto Internacional exige que todo Estado «que haga uso del derecho de suspensión» debe informar inmediatamente a todos los demás Estados Partes en el Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, «de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión». Igualmente, deben comunicar la fecha «en que haya dado por terminada tal suspensión» (art. 4,3). La Convención Americana establece una disposición similar de información a los Estados Partes en la Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de Estados Americanos (art. 27,3).

### **D. Prórroga del decreto**

Por último, la Ley Orgánica dispone que el presidente de la República puede solicitar a la Asamblea Nacional la prórroga del Decreto por un plazo igual, correspondiendo a la Asamblea la aprobación o improbar dicha prórroga (art. 338). Este puede ser revocado por el Ejecutivo Nacional o por la Asamblea Nacional o por su Comisión Delegada, antes del término señalado, al cesar las causas que lo motivaron.

## **5. Medidas que pueden adoptarse en virtud del decreto de estado de excepción**

### **A. Régimen general de las medidas que pueden dictarse**

Conforme al artículo 15 de la Ley Orgánica, el presidente de la República, en Consejo de ministros, en lo que se refiere a los estados de excepción, al decretarlos tiene las siguientes facultades:

- a) Dictar todas las medidas que estime convenientes en aquellas circunstancias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos y ciudadanas o de sus instituciones, de conformidad con los artículos 337, 338 y 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

- b) Dictar medidas de orden social, económico, político o ecológico cuando resulten insuficientes las facultades de las cuales disponen ordinariamente los órganos del Poder Público para hacer frente a tales hechos.

Además, en particular, en el caso específico de un decreto que declare el estado de emergencia económica, conforme al artículo 11 de la Ley Orgánica, en el mismo se pueden disponer «las medidas oportunas, destinadas a resolver satisfactoriamente la anormalidad o crisis e impedir la extensión de sus efectos».

Asimismo, en el caso específico del decreto que declare el estado de conmoción exterior, se pueden tomar «todas las medidas que se estimen convenientes, a fin de defender y asegurar los intereses, objetivos nacionales y la sobrevivencia de la República» (art. 14).

En todo caso, decretado el estado de excepción, el presidente de la República puede delegar su ejecución, total o parcialmente, en los gobernadores, alcaldes, comandantes de guarnición o cualquier otra autoridad debidamente constituida, que el Ejecutivo Nacional designe (art. 16).

Tratándose de «medidas» que en general tienen contenido normativo, no hay que olvidar que la Ley Orgánica de la Administración Pública establece un mecanismo preciso de participación ciudadana al regular el procedimiento de consulta obligatoria a las comunidades organizadas y a las organizaciones políticas no estatales, respecto de los anteproyectos de normas legales o reglamentarias que se proponga dictar el presidente de la República (arts. 135, 136). Esencialmente, un decreto de estado de excepción, como se indica más adelante, puede contener la regulación legal relativa al ejercicio del derecho cuya garantía se restringe, por lo que en el ámbito de los decretos de estados de excepción esa consulta debe realizarse obligatoriamente.

En este supuesto de los decretos de estado de excepción, sin embargo, la consulta obligatoria para promover la participación ciudadana no podría ser previa sino posterior a la emisión del acto. En efecto, el artículo 137 de la Ley Orgánica de la Administración Pública dispone que «en casos de emergencia manifiesta y por fuerza de la obligación del Estado en la seguridad y protección de la sociedad» el presidente de la República podría dictar esos decretos con contenido normativo sin consulta previa; pero en todo caso, está obligado a consultar seguidamente «bajo el mismo procedimiento» de consultas públicas, a las comunidades organizadas y a las organizaciones públicas no estatales; estando obligado a considerar el resultado de la consulta.

#### **B. La posibilidad restricción de las «garantías» constitucionales y sus limitaciones**

Conforme se establece en el artículo 337 de la Constitución, en los casos en los cuales se decreten estados de excepción, el presidente de la República en Consejo de ministros también puede restringir temporalmente las garantías consagradas en la Constitución.

Este es el único supuesto establecido en la Constitución de 1999 conforme al cual el presidente puede «restringir» las garantías constitucionales (art. 236.7), habiéndose eliminado del orden constitucional toda posibilidad de «suspensión» de dichas garantías como antes sin embargo lo autorizaba la Constitución de 1961 (art.



241). De esta normativa en la Constitución de 1999, se deriva además el principio de que la «restricción» solo opera respecto de las «garantías» de los derechos constitucionales, habiendo queda eliminada totalmente toda posibilidad de restricción de los derechos constitucionales en sí mismos». Lo contrario, en cambio, estaba autorizado en el artículo 241 de la Constitución de 1961, en concordancia con el artículo 190.6 de la misma, lo que había dado origen a abusos institucionales,<sup>495</sup> que en el nuevo texto constitucional quedaron proscritos.

Ahora bien, en relación con esta restricción de garantías constitucionales con motivo de un decreto de estado de excepción,<sup>496</sup> que siempre debe ser temporal, el artículo 6 de la Ley Orgánica dispone que:

«Artículo 6: El decreto que declare los estados de excepción será dictado en caso de estricta necesidad para solventar la situación de anormalidad, ampliando las facultades del Ejecutivo Nacional, con la restricción temporal de las garantías constitucionales permitidas y la ejecución, seguimiento, supervisión e inspección de las medidas que se adopten conforme a derecho. El presidente de la República, en Consejo de ministros, podrá ratificar las medidas que no impliquen la restricción de una garantía o de un derecho constitucional. Dicho decreto será sometido a los controles que establece esta Ley».

### C. Las garantías constitucionales que no pueden ser restringidas

Conforme al mismo artículo 337 de la Constitución, sin embargo, no todas las garantías constitucionales pueden ser restringidas, excluyéndose expresamente de posibilidad de restricción las garantías:

«referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles».

Se destaca de esta norma que además de las garantías de los derechos específicos que se enumeran (a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información) y que no pueden ser objeto de restricción, regulados además en los artículos 43; 43.2; 46.1; 49 y 58 de la Constitución, sin duda, debe considerarse que forman parte de «los demás derechos humanos intangibles» cuyas garantías tampoco pueden restringirse, los indicados como no restringibles en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4), y en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 27), y que son: la garantía de la igualdad y no discriminación; la garantía de no ser condenado a prisión por obligaciones contractuales; la garantía de la irretroactividad de la ley; el derecho a la personalidad; la libertad religiosa; la garantía de no ser sometido a esclavitud o servidumbre; la garantía de la integridad personal; el principio de legalidad; la protección de la familia; los derechos del niño; la garantía de la no privación arbitraria de la nacionalidad y el ejercicio de los derechos políticos al sufragio y el acceso a las funciones públicas.<sup>497</sup>

<sup>495</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Consideraciones sobre la suspensión o restricción de las garantías constitucionales», en *Revista de Derecho Público*, N° 37, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1989, pp. 5 y ss.

<sup>496</sup> Sobre la significación y alcance conceptual de la «restricción de garantías constitucionales», véase Alfonso Rivas Quintero, *Derecho Constitucional*, Valencia 2002, pp. 590 y ss.

<sup>497</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999, cit.*, (2000), pp. 236 y 237.

Como consecuencia de ello, el artículo 7 de la Ley Orgánica precisamente amplía la lista de la Constitución sobre las garantías no restringible, indicando que:

«*Artículo 7:* No podrán ser restringidas, de conformidad con lo establecido en los artículos 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las garantías de los derechos a: 1. La vida; 2. El reconocimiento a la personalidad jurídica; 3. La protección de la familia; 4. La igualdad ante la ley; 5. La nacionalidad; 6. La libertad personal y la prohibición de práctica de desaparición forzada de personas; 7. La integridad personal física, psíquica y moral; 8. No ser sometido a esclavitud o servidumbre; 9. La libertad de pensamiento, conciencia y religión; 10. La legalidad y la irretroactividad de las leyes, especialmente de las leyes penales; 11. El debido proceso; 12. El amparo constitucional; 13. La participación, el sufragio y el acceso a la función pública; 14. La información».

Lamentablemente, en esta enumeración, la Ley Orgánica omitió la «prohibición de incomunicación o tortura» que establece el artículo 337 de la Constitución; la garantía a no ser condenado a prisión por obligaciones contractuales; y los derechos del niño que enumeran las Convenciones Internacionales mencionadas, que tienen rango constitucional (art. 23).

En todo caso, de las anteriores regulaciones relativas a la restricción de garantías constitucionales como consecuencia de un decreto de estado de excepción, debe destacarse lo siguiente:

#### **D. La obligación de regular el ejercicio de las garantías restringida**

Por otra parte debe destacarse que la Constitución, exige expresamente que el decreto que declare el estado de excepción y restrinja alguna garantía constitucional, obligatoriamente debe «regular el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe» (art. 339).

Es decir, no es posible que el decreto ejecutivo «restrinja» una garantía constitucional pura y simplemente, sino que es indispensable que en el texto del mismo decreto se regule, en concreto, mediante normas, el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe. Por ejemplo, si se restringe la libertad de tránsito, por ejemplo, en el mismo decreto de restricción, que tiene entonces que tener contenido normativo, debe especificarse en qué consiste la restricción, estableciéndose, por ejemplo, la prohibición de circular a determinadas horas (toque de queda), o en determinados vehículos, o en determinadas zonas.<sup>498</sup>

Lamentablemente, sin embargo, en la Ley Orgánica no se desarrolló esta exigencia constitucional, quizás la más importante en materia de restricción de garantías constitucionales, pues solo regulándose normativamente su ejercicio, en el decreto que restrinja las garantías constitucionales, es que podría tener sentido la previsión del artículo 21 de la Ley Orgánica que dispone que:

«*Artículo 21:* El decreto que declare el estado de excepción suspende temporalmente, en las leyes vigentes, los artículos incompatibles con las medidas dadas en dicho decreto.

---

<sup>498</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «Prólogo», al libro de Daniel Zovatto, *Los estados de excepción y los derechos humanos en América latina*, cit., pp. 24 ss.

Para que esta «suspensión» temporal de normas legales pueda ser posible, por supuesto, es necesario e indispensable que el decreto establezca la normativa sustitutiva correspondiente, que debe regir temporalmente durante el estado de excepción.

#### **E. Medidas de movilización militar**

Conforme al artículo 23 de la Ley Orgánica, decretado el estado de excepción, el presidente de la República en su condición de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional puede, además, ordenar la movilización de cualquier componente o de toda la Fuerza Armada Nacional, operación que debe regirse por las disposiciones que sobre ella establece la ley respectiva.

#### **F. Medidas de restrictivas de la propiedad (requisiciones)**

Además, con motivo de la declaración de estado de excepción, conforme al artículo 24 de la Ley Orgánica, el Ejecutivo Nacional tiene la facultad de requisar los bienes muebles e inmuebles de propiedad particular que deban ser utilizados para restablecer la normalidad<sup>499</sup>.

En estos supuestos, para que se ejecutase cualquier requisición, es indispensable la orden previa del presidente de la República o de la autoridad competente designada, dada por escrito, en la cual se debe determinar la clase, cantidad de la prestación, debiendo expedirse una constancia inmediata de la misma.

En todo caso, terminado el estado de excepción, deben restituirse los bienes requisados a sus legítimos propietarios, en el estado en que es encuentren, sin perjuicio de la indemnización debida por el uso o goce de los mismos. En los casos que los bienes requisados no pudieren ser restituidos, o se trate de bienes fungibles o perecederos, la República debe pagar el valor total de dichos bienes, calculados con base en el precio que los mismos tenían en el momento de la requisición (art. 25 LO).

#### **G. Medidas relativas a los artículos de primera necesidad y a los servicios públicos**

Por otra parte, una vez decretado el estado de excepción, también se puede limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad, tomar las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción (art. 19 LO).

#### **H. Medidas de orden presupuestarias en cuanto al gasto público**

Conforme al artículo 20 de la Ley Orgánica,

Decretado el estado de excepción, el Ejecutivo puede hacer erogaciones con cargo al Tesoro Nacional que no estén incluidas en la Ley de Presupuesto y cualquier otra medida que se considere necesaria para regresar a la normalidad, con fundamento en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la presente Ley.

---

<sup>499</sup> Sobre la requisición véase Allan R. Brewer-Carías, «Adquisición de propiedad privada por parte del Estado en el Derecho Venezolano» en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo VI, Caracas, 1979, pp. 24 y 33.

Se pretendió establecer, en esta forma, una excepción al principio constitucional del artículo 314 de la Constitución que, al contrario, prescribe terminantemente y sin posibilidad de excepción, que «No se hará ningún tipo de gastos que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto».

Esta excepción del artículo 20 de la Ley Orgánica, por tanto, sin duda, es inconstitucional, pues la Constitución no autoriza en forma alguna que puedan hacerse gastos o erogaciones no previstos en la Ley de Presupuesto, salvo mediante la utilización del mecanismo de «créditos adicionales» que autoriza al artículo 314 de la propia Constitución.

#### **I. Los efectos jurídicos de los estados de excepción respecto de los ciudadanos: la obligación de cooperar**

Como se ha señalado, el decreto de estado de excepción tiene rango y valor de ley, por lo que sus disposiciones, tienen el mismo valor vinculante de las leyes respecto de los ciudadanos.

Pero, además, conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica, toda persona natural o jurídica, de carácter público o privado, está obligada a cooperar con las autoridades competentes para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza, con la correspondiente indemnización de ser el caso.

El incumplimiento o la resistencia de esta obligación de cooperar conforme al artículo 18 de la Ley Orgánica, «será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las respectivas leyes» pudiéndose así acudir al tipo delictivo de desacato a la autoridad, por ejemplo.

En todo caso, si esos actos fuesen cometidos por funcionarios, las autoridades pueden suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos y deben notificar al superior jerárquico, a los efectos del oportuno expediente disciplinario. Cuando se trate de autoridades electas por voluntad popular, el artículo 18 solo indica que «se procederá de acuerdo con lo contemplado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes». Sin embargo, lo único en esta materia que regula la Constitución es el referendo revocatorio de mandato (art. 72).

#### **6. El control judicial de la constitucionalidad de los decretos sobre estados de excepción**

De acuerdo con el artículo 339, el decreto que declare el estado de excepción debe ser presentado, dentro de los 8 días siguientes de haberse dictado, a la Asamblea Nacional o a la Comisión Delegada, para su consideración y aprobación, y a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad (art. 336,6).<sup>500</sup>

Se trata de un doble régimen general de control que se desarrolla en paralelo, uno de orden político parlamentario, y otro de orden judicial constitucional, que la Ley Orgánica desarrolla estableciendo normas particulares en relación con el control por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, incluso por parte de los jueces de amparo; y por parte de la Asamblea Nacional.

---

<sup>500</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, op. cit., p. 279.

En cuanto al control judicial de constitucionalidad de los decretos de estados de excepción, el artículo 336,6 de la Constitución atribuye competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo para «revisar en todo caso, aún de oficio, la constitucionalidad de los decretos que declaren estados de excepción dictados por el presidente de la República». Se trata de un control de la constitucionalidad automático y obligatorio que la Sala, incluso, puede ejercer de oficio.<sup>501</sup>

La Ley Orgánica desarrolla el ejercicio de este control, estableciendo diferentes regulaciones que deben destacarse.

#### A. La remisión del decreto a la Sala Constitucional

Conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica, el decreto que declare el estado de excepción, su prórroga o el aumento del número de garantías restringidas, deben ser remitidos por el presidente de la República dentro de los 8 días continuos siguientes a aquél en que haya sido dictado, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a los fines de que ésta se pronuncie sobre su constitucionalidad. En el mismo término, el presidente de la Asamblea Nacional debe enviar a la Sala Constitucional, el Acuerdo mediante el cual se apruebe o se desaprobe el estado de excepción.

Si el presidente de la República o el presidente de la Asamblea Nacional, según el caso, no dieran cumplimiento al mandato establecido en esta norma en el lapso previsto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se debe pronunciar de oficio (art. 31). Por supuesto, estimamos que este no es el único supuesto en el cual la Sala Constitucional puede revisar de oficio el decreto, lo cual puede hacer desde que se dicte y se publique en la *Gaceta Oficial*, y no solo al final del lapso indicado ni solo si no se le remite oficialmente al decreto.

Debe destacarse que con la previsión de este sistema de control de constitucionalidad automático y obligatorio, una vez que el mismo se efectúa por la Sala Constitucional y ésta, por ejemplo, declara la constitucionalidad del decreto, no podría entonces ejercerse una acción popular de inconstitucionalidad contra el decreto, pues contrariaría la cosa juzgada constitucional.

Por otra parte, debe destacarse que el artículo 33 de la Ley Orgánica dispone que:

«Artículo 33: La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia omitirá todo pronunciamiento, si la Asamblea Nacional o la Comisión Delegada desaprobare el decreto de estado de excepción o denegare su prórroga, declarando extinguida la instancia».

Esta norma, sin duda, como lo explicamos desde 2003, también puede considerarse como inconstitucional pues establece una limitación al ejercicio de sus poderes de control de constitucionalidad por la Sala, no autorizada en la Constitución.<sup>502</sup> La revisión del decreto de estado de excepción, aún de oficio, lo

---

<sup>501</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999 (Comentarios sobre su desarrollo jurisprudencial y su explicación, a veces errada, en la Exposición de Motivos)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000.

<sup>502</sup> Véase en Allan R. Brewer-Carías, «Comentarios al régimen constitucional y legal de los decretos de estados de excepción», en Víctor Bazan (Coordinador), *Derecho Público Contemporáneo. Libro en Reconocimiento al Dr German Bidart Campos*, Ediar, Buenos Aires, 2003, pp.1137-1149.

puede realizar la Sala Constitucional, independientemente de que la Asamblea Nacional haya negado su aprobación, máxime si el decreto, conforme a la Ley Orgánica, al entrar en vigencia «en forma inmediata» incluso antes de su publicación, habría surtido efectos.<sup>503</sup>

### B. Los motivos del control judicial de constitucionalidad

La Sala Constitucional tiene competencia para revisar la constitucionalidad de los decretos de excepción, en particular, por ejemplo, sobre si en su emisión se hubiesen cumplido los requisitos establecidos en la Constitución (constitucionalidad formal) y en la Ley Orgánica; y además, que el decreto no viole la normativa constitucional ni la establecida en la Ley Orgánica. Los motivos de inconstitucionalidad a ser considerados por la Sala, por otra parte, en nuestro criterio deberían poder ser alegados por interesados en la constitucionalidad del decreto.

Es de destacar, en relación con estos motivos de inconstitucionalidad que deberían ser considerados por la Sala Constitucional, la necesaria verificación del cumplimiento por el decreto de estado de excepción que restrinja una garantía constitucional, de la exigencia de que el decreto regule efectivamente «el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe» (art. 339); es decir, revisar y verificar que el decreto tenga en esos casos el contenido normativo necesario en relación con las restricciones al ejercicio del derecho constitucional respectivo. Se trata, en definitiva, de una exigencia constitucional que busca suplir el principio de la reserva legal.

En efecto, como se ha dicho, el principio básico de la regulación constitucional de los derechos y libertades públicas en Venezuela, es decir, la verdadera «garantía» de esos derechos y libertades radica en la reserva establecida a favor del legislador para limitar o restringir dichos derechos. Solo por ley pueden establecerse limitaciones a los derechos y libertades consagrados en la Constitución. Pero la propia Constitución admite la posibilidad de que las garantías constitucionales puedan ser restringidas en circunstancias excepcionales, por decisión del presidente de la República en Consejo de ministros, lo que implica que durante el tiempo de vigencia de estas restricciones, las garantías de los derechos y libertades tendrían que ser regulados por vía ejecutiva.

Por ello, la consecuencia fundamental del decreto de excepción que establezca la restricción de garantías constitucionales, es la obligación que tiene el Poder Ejecutivo de regular el ejercicio del derecho, asumiendo competencias que normalmente corresponderían al Congreso. Si la esencia de la garantía constitucional es la reserva legal para su limitación y reglamentación; en los casos de restricción de la garantía constitucional, ello implica la restricción del monopolio del legislador para regular o limitar los derechos, y la consecuente ampliación de los poderes del Ejecutivo Nacional para regular y limitar, por vía de Decreto, dichas garantías constitucionales.<sup>504</sup>

---

<sup>503</sup> Mediante sentencia N° 7 del 11 de febrero de 2016, la Sala Constitucional consideró la norma como inconstitucional, desaplicándola mediante control difuso de constitucionalidad. Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/184885-07-11216-2016-16-0117.HTML>. Véanse los comentarios a esta sentencia en Allan R. Brewer-Carías, «El desconocimiento judicial de los poderes de control político de la Asamblea Nacional», en *Revista de Derecho Público*, No. 145-146, enero-junio 2016, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2016, pp. 349-369.

<sup>504</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las garantías constitucionales de los derechos del hombre*, Caracas, 1976, pp. 33, 40 y 41.

Por supuesto, tal como lo aclara la propia Constitución, la declaración del estado de excepción (y la eventual restricción) de garantías «no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público» (art. 339); es decir, si bien amplía las competencias reguladoras del Poder Ejecutivo, no impide ni puede afectar las competencias legislativas ordinarias del Congreso.

### C. Principios del procedimiento y la participación de interesados

Conforme al artículo 32 de la ley orgánica, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia debe decidir sobre la revisión constitucional del decreto de estado de excepción en el lapso de 10 días continuos contados a partir de la comunicación del presidente de la República o del presidente de la Asamblea Nacional, o del vencimiento del lapso de 8 días continuos previsto en el artículo anterior.

Si la Sala Constitucional no se pronuncia en el lapso mencionado, conforme al artículo 32 de la Ley Orgánica, los Magistrados que la componen «incurren en responsabilidad disciplinaria, pudiendo ser removido de sus cargos de conformidad con lo establecido en el artículo 265 de la Constitución». Este sería el primer supuesto de «falta grave» para la remoción de los Magistrados del Tribunal Supremo que se regula en la legislación, por parte de la Asamblea Nacional.

En el curso del procedimiento, para cuyo desarrollo todos los días y horas se consideran hábiles (art. 39 LO), los interesados, durante los cinco primeros días del lapso para decidir que tiene la Sala Constitucional, pueden consignar los alegatos y elementos de convicción que sirvan para demostrar la constitucionalidad o la inconstitucionalidad del decreto que declare el estado de excepción, acuerden su prórroga o aumente el número de garantías restringidas.

No precisa el artículo, sin embargo, quienes pueden ser considerados «interesados», por lo que debe entenderse que al tratarse de un juicio de inconstitucionalidad relativo a un decreto «con rango y valor de ley», debe dársele el mismo tratamiento que el establecido para la acción popular, es decir, que para ser interesado basta alegar un simple interés en la constitucionalidad.

En todo caso, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, dentro de los 2 días siguientes debe admitir los alegatos y elementos de prueba que resulten pertinentes y desechar aquellos que no lo sean. Contra esta decisión, dispone la Ley Orgánica, «no se admitirá recurso alguno», lo cual es absolutamente superfluo, pues no existe recurso alguno posible en el ordenamiento jurídico constitucional, contra las decisiones de la Sala Constitucional.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia debe decidir dentro de los tres días continuos siguientes a aquel en que se haya pronunciado sobre la admisibilidad de los alegatos y las pruebas presentadas por los interesados (art. 36). En su decisión, conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica:

*Artículo 37:* La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declarará la nulidad total o parcial del decreto que declara el estado de excepción, acuerda su prórroga o aumenta el número de garantías restringidas, cuando no se cumpla con los principios de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tratados internacionales sobre derechos humanos y la presente Ley.

En relación con los efectos de la decisión de la Sala Constitucional en el tiempo, la Ley orgánica expresamente prescribe los efectos *ex tunc*, disponiendo que:

*Artículo 38:* La decisión de nulidad que recaiga sobre el decreto tendrá efectos retroactivos, debiendo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia restablecer inmediatamente la situación jurídica general infringida, mediante la anulación de todos los actos dictados en ejecución del decreto que declare el estado de excepción, su prórroga o aumento del número de garantías constitucionales restringidas, sin perjuicio del derecho de los particulares de solicitar el restablecimiento de su situación jurídica individual y de ejercer todas las acciones a que haya lugar. Esta decisión deberá ser publicada íntegramente en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela.

**D. El control por los demás tribunales mediante procesos de amparo constitucional**

De acuerdo con el artículo 27 de la Constitución, el ejercicio del derecho de amparo «no puede ser afectado en modo alguno por la declaratoria de estado de excepción o de la restricción de garantías constitucionales», derogándose en forma tácita el ordinal del artículo de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de 1988 que restringía el ejercicio de la acción de amparo en las situaciones de restricción de Garantías Constitucionales.<sup>505</sup> Por ello, incluso, la propia Ley Orgánica enumera, entre las garantías no restringibles «el amparo constitucional» (art. 7.12).

En consecuencia, el artículo 40 de la Ley Orgánica dispone que:

*Artículo 40:* Todos los jueces o juezas de la República, en el ámbito de su competencia de amparo constitucional, están facultados para controlar la justificación y proporcionalidad de las medidas adoptadas con base al estado de excepción.

Esta norma, sin embargo, puede considerarse como inconvenientemente restrictiva, pues parecería que los jueces de amparo no podrían ejercer su potestad plena de protección frente a las violaciones de derechos y garantías constitucionales en estas situaciones de los estados de excepción, sino solo en los aspectos señalados de justificación y proporcionalidad de las medidas que se adopten con motivo de los mismos.

**7. El control político parlamentario respecto de los decretos sobre estados de excepción y su neutralización en la práctica constitucional**

**A. El sometimiento del decreto de estado de excepción a la consideración de la Asamblea Nacional para su aprobación o desaprobación**

Como se ha dicho, conforme a la Constitución, el decreto que declare el estado de excepción debe ser remitido por el presidente de la República a la Asamblea Nacional, dentro de los ocho días continuos siguientes a aquel en que haya sido dictado, para su consideración y aprobación o desaprobación.

En el mismo término deben ser sometidos a la Asamblea Nacional los decretos mediante los cuales se solicite la prórroga del estado de excepción o aumento del número de garantías restringidas.

---

<sup>505</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «El amparo a los derechos y la suspensión o restricción de garantías constitucionales», *El Nacional*, Caracas, 14-4-89, p. A-4.



Si el presidente de la República no diere cumplimiento al mandato establecido en el lapso previsto, la Asamblea Nacional se debe pronunciar de oficio (art. 26).

El decreto que declare el estado de excepción, y la solicitud de prórroga o aumento del número de garantías restringidas, se deben someter a la Asamblea nacional para su aprobación o desaprobación, la cual debe ser decidida por la mayoría absoluta de los diputados presentes en sesión especial que se debe realizar sin previa convocatoria, dentro de las 48 horas de haberse hecho público el decreto (art. 27). El tema de la publicidad, de nuevo, tiene que vincularse a la publicación del decreto en la Gaceta Oficial.

Sobre esta potestad de la Asamblea, al ejercer el control político sobre los decretos de los estados de excepción, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 7 del 11 de febrero de 2016, con ocasión de resolver un recurso de interpretación de las normas relativas a los estados de excepción,<sup>506</sup> reconoció que si bien en la Constitución no se indicaba expresamente que la Asamblea Nacional al ejercer el control político sobre los decretos de estados de excepción, podía desaprobárselos, pues «por lógica jurídica, la referencia expresa a la aprobación, en la Constitución de 1999, apareja la posibilidad contraria, es decir, la de la desaprobación, tal como lo ha reconocido esta Sala». La Sala agregó, además, que «la aprobación o desaprobación del decreto de estado de excepción, por parte de la Asamblea Nacional, lo afecta desde la perspectiva del control político y, por ende, lo condiciona políticamente, pero no desde la perspectiva jurídico-constitucional», lo que sin duda corresponde a la Sala Constitucional, sin que aquél control político invalide éste, aun cuando si se produce con anterioridad, éste ya no procede. Sin embargo, en la sentencia mencionada, la Sala Constitucional, sin fundamento alguno, afirmó que el «control político de la Asamblea Nacional sobre los decretos que declaran estados de excepción no afecta la legitimidad, validez, vigencia y eficacia jurídica de los mismos». Si no lo afecta, en realidad, de nada valdría entonces establecer el control político, el cual no se limita a la sola posibilidad que tiene la Asamblea de revocar la prórroga del decreto de estado de excepción, antes del término establecido, al cesar las causas que lo motivaron. Esa interpretación, sin embargo, en realidad fue el primer paso para atentar neutralizar el control político por parte de la Asamblea nacional sobre los decretos de estados de excepción.

En cuanto a la norma constitucional citada, por otra parte, la misma dispone que si por caso fortuito o fuerza mayor la Asamblea Nacional no se pronuncie dentro de los ocho días continuos siguientes a la recepción del decreto, éste se debe entender aprobado. Se establece así, un silencio parlamentario positivo con efectos aprobatorios tácitos.

Si el decreto que declare el estado de excepción, su prórroga o el aumento del número de garantías restringidas, se dicta durante el receso de la Asamblea Nacional, el presidente de la República lo debe remitir a la Comisión Delegada, en el mismo término fijado en el artículo 26 de la Ley Orgánica. En este caso, conforme al artículo 29 de la Ley Orgánica, la Comisión Delegada solo puede considerar la

---

<sup>506</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/184885-07-11216-2016-16-0117.HTML>. Véanse los comentarios a esta sentencia en Allan R. Brewer-Carías, «El desconocimiento judicial de los poderes de control político de la Asamblea Nacional», en *Revista de Derecho Público*, No. 145-146, enero-junio 2016, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 349-369.

aprobación del decreto que declare el estado de excepción, su prórroga, o el aumento del número de garantías restringidas, si por las circunstancias del caso le resulta imposible convocar una sesión ordinaria de la Asamblea Nacional, dentro de las 48 horas a que hace referencia el artículo 27 de la Ley Orgánica, o si a la misma no concurriere la mayoría absoluta de los diputados.

En todo caso, dice el artículo 30 de la Ley Orgánica, que el acuerdo dictado por la Asamblea Nacional «entra en vigencia inmediatamente, por lo que debe ser publicado en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela y difundido en el más breve plazo, por todos los medios de comunicación social, al día siguiente en que haya sido dictado, si fuere posible» (art. 30). De nuevo encontramos aquí la incongruencia de que pueda considerarse que un acto parlamentario de aprobación de un decreto «con rango y fuerza de ley», pueda entrar en vigencia antes de su publicación en la *Gaceta Oficial*, lo cual es totalmente inadmisibile.

#### **B. El desconocimiento en la práctica política y judicial de los poderes de control político de los estados de excepción por parte de la Asamblea Nacional a partir de 2016**

Durante la vigencia de la Constitución de 1999, salvo en casos con ámbito territorial reducido (Estados fronterizos con Colombia, 2015)<sup>507</sup> nunca se había dictado un decreto de estado de excepción y de emergencia económica en el ámbito nacional, hasta que el día 15 de enero de 2016, al presentar su Mensaje anual ante la Asamblea Nacional, el Presidente de la República consignó ante la misma el texto del Decreto N° 2.184 de fecha 14 de enero de 2016,<sup>508</sup> mediante el cual declaró el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional. El estado de excepción se dictó por un lapso de 60 días, motivado, según el texto del decreto, no en las consecuencias desastrosas de las políticas económicas erradas que ha venido desarrollando el Estado, destruyendo tanto la producción, la economía nacional y la calidad de vida de la población, sino en supuestos factores externos al gobierno e incluso al país, totalmente inexistentes.

La importancia de este decreto de estado de excepción de 2016, cuya vigencia se ha prorrogado *sine die*, está en sus repercusiones constitucionales pues con su aplicación materialmente se ha eliminado inconstitucionalmente el control político que le Constitución le atribuye a la Asamblea Nacional en relación con el gobierno y la Administración Pública, y además, específicamente en relación con los decretos de estado de excepción.

En cuanto a la crisis económica del país, que definitivamente no se debía a factores externos al Estado, pues era producto de su error e ineficiencia, por supuesto, no se resolvía con decretos, y menos con decretos como el dictado el 14 de enero de 2016, sino con un cambio en la política económica del gobierno que al menos (i) restableciera la producción nacional, en un marco de libertad económica, restituyendo empresas y factores de producción confiscados y expropiados a sus dueños, (ii) desmantelase el enorme aparato burocrático estatal que ha gerenciado la economía nacional, con los más altos índices de

---

<sup>507</sup> Véase sobre los mismos, los trabajos publicados en el número monográfico sobre el tema de los estados de excepción, en *Revista de Derecho Público*, No. 143-144, julio-diciembre 2015, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015.

<sup>508</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.214 Extra. de 14 de enero de 2016.

ineficiencia de la historia del sector público; y (iii) desregulase la economía, permitiendo al sector privado desarrollar las iniciativas necesarias en materia de producción y empleo, con acceso a divisas en un marco real de valor de la moneda.

Pero no. En lugar de atacar el problema económico, el decreto de emergencia económica de enero de 2016, no fue más que el reconocimiento del fracaso del gobierno en materia económica, pero sin proponer solución alguna para resolver la crisis, y más bien con propuestas para agravarla, pero que en ningún caso requerían de un decreto de emergencia para ser dictado conforme a los artículos 337 y siguientes de la Constitución, pues todo lo que en el decreto se enunció con vaguedad lo podía realizar el Gobierno con el arsenal de leyes, decretos leyes y regulaciones diversas que se habían dictado en los últimos tres lustros. Ninguna nueva regulación era necesaria para enfrentar la crisis económica, la cual solo podría ser atacada por el propio gobierno desarrollando una política económica distinta a la que la originó.

**C. El control político ejercido por la Asamblea Nacional en relación con el decreto de emergencia económica de enero de 2016 y su neutralización por el control jurídico ejercido por el Tribunal Supremo de Justicia**

El mencionado Decreto N° 2184 de 14 de enero de 2016 antes comentado, mediante el cual se decretó la emergencia económica en el país, fue presentado personalmente por el presidente de la República a la Asamblea Nacional con ocasión de su comparecencia para presentar su mensaje anual, dentro del término fijado en la Constitución, es decir, el día 15 de enero de 2016, que fue el día siguiente de su emisión. La decisión de control político que debía adoptar la Asamblea Nacional en el sentido de aprobar o improbar el decreto, e independientemente del control jurídico que correspondía ser ejercido por la Sala Constitucional, tenía que producirse entonces necesariamente dentro de los ocho días continuos siguientes a la emisión del decreto (que fue el 14 de enero), es decir, entre el 15 de enero y el 22 de enero de 2016 de manera que si en ese lapso no se producía la decisión expresa de la Asamblea, entonces conforme a la Ley debía considerarse que había sido aprobado tácitamente.

Y efectivamente, en sesión de la Asamblea Nacional del día 22 de enero de 2016 se discutió y aprobó un Acuerdo «con base en el Informe presentado por la Comisión Especial designada para examinar el Decreto N° 2184, del 14 de enero de 2016», en el cual, como lo afirmó la Sala Constitucional en la misma sentencia citada, el órgano de representación popular «desaprobó políticamente dicho Decreto». Dicho Acuerdo se tituló como:

«Acuerdo mediante el cual se *desaprueba* el Decreto N° 2184, del 14 de enero de 2016, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 6.214 Extraordinario del 14 de enero de 2016, en el que se declaró el Estado de Emergencia Económica en todo el Territorio Nacional».

Conforme al artículo 30 de la Ley Orgánica, dicho Acuerdo parlamentario «entró en vigencia inmediatamente», es decir, el mismo día 22 de enero de 2016, previendo dicha norma que debía ser publicado en la *Gaceta Oficial* y «difundido en el más breve plazo, por todos los medios de comunicación social, al día siguiente en que haya sido dictado, si fuere posible» (art. 30).

Ello significó, en derecho, que el Decreto N° 2184 de 14 de enero de 2016 mediante el cual el presidente de la República había dictado un estado de excepción que antes se dijo, en realidad no era tal, en todo caso había cesado de producir efectos jurídicos, a pesar incluso de que hubiese sido controlado jurídicamente por la Sala Constitucional y lo hubiese declarado conforme a la Constitución, lo que efectivamente la Sala Constitucional realizó mediante sentencia N° 4 del 20 de enero de 2016, en la cual al decir de la propia Sala «declaró el carácter constitucional del referido Decreto Presidencial, y, por ende, garantizando la legitimidad, validez, vigencia y eficacia jurídica del mismo, dentro del marco constitucional».

La Sala, en efecto en dicha sentencia resolvió:

«la constitucionalidad del Decreto sub examine, el cual fue dictado en cumplimiento de todos los parámetros que prevé la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción y demás normativas aplicables».

Sin embargo, la Sala no se quedó en el ejercicio de su control jurídico sino que en forma evidentemente inconstitucional, pasó a ejercer sobre el mismo un «control político» usurpando las funciones de la Asamblea Nacional, al declarar en el mismo párrafo que reconocía:

«su pertinencia, proporcionalidad y adecuación, el cual viene a apuntalar con sólido basamento jurídico y con elevada significación popular, la salvaguarda del pueblo y su desarrollo armónico ante factores inéditos y extraordinarios adversos en nuestro país, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; sin perjuicio del control posterior que pueda efectuar esta Sala de conformidad con sus atribuciones constitucionales».

#### **D. El desconocimiento por la Sala Constitucional de la potestad de control político por parte de la Asamblea de los decretos de estado de excepción**

Con posterioridad a la desaprobación del Decreto presidencial de emergencia económica por parte de la Asamblea Nacional, en fecha 3 de febrero de 2016, un grupo de ciudadanos que se identificaron como miembros de Consejos Comunales y de Comunas, acudieron ante la Sala Constitucional, para intentar un «recurso de interpretación de naturaleza constitucional», sobre el artículo 339 de la Constitución, y los artículos 27 y 33 de la Ley Orgánica sobre los Estados de Excepción, a cuyo efecto plantearon, entre otras, «*las siguientes dudas*» que en síntesis se refieren al ejercicio sobre las potestades de control político por parte de la Asamblea Nacional:

«(i) que las normas mencionadas nada establecieron sobre «las consecuencias para el Decreto que declara el estado de excepción» de la desaprobación por parte de la Asamblea Nacional; (ii) que una vez que el Decreto ha sido «declarado conforme a la Constitución» por la Sala Constitucional, «¿entonces en qué consiste la no aprobación de la Asamblea Nacional?» (iii) que si la decisión del presidente en una situación de emergencia, el decreto que se dicte puede quedar sujeta a «la potestad evaluativa ya discrecional de la Asamblea Nacional, aun cuando se ha declarado su constitucionalidad?» (iv) que si al establecerse la potestad de la Asamblea de revocar el decreto de estado de excepción, no debe considerarse que «es ese el control revocatorio?»; (v) que otorgada facultad de revocar el decreto a la Asamblea, no quiere decir esto que ese «es el control parlamentario político» no pudiendo la aprobación

«tener ningún efecto modificatorio o suspensivo, sino más bien *prima facie* mantener intangible el Decreto, pese a su apreciación política?» y (vi) que si el presidente de la República, no es «el único Juez de Mérito de su acto de gobierno o Decreto?».

Todas esas «dudas», se formularon para solicitar a la Sala finalmente que se pronunciase «sobre la vigencia del decreto 2.184 publicado en la *Gaceta Oficial* N° 6.214 Extraordinario de fecha 14 de enero de 2016». Es decir, ni más ni menos, lo que se solicitó fue mediante un recurso de interpretación constitucional, cuya decisión fue adoptada en violación flagrante a la garantía del debido proceso y al derecho a la defensa, que la Sala se pronunciase sobre la vigencia del Acuerdo de la Asamblea Nacional, que ya había desaprobado el decreto de estado de excepción.

Y así ocurrió, de manera que la Sala Constitucional, usurpando la función del Poder Legislativo y contradiciendo la Constitución, mediante sentencia N° 7 del 11 de febrero de 2016,<sup>509</sup> pasó a resolver que a ella le correspondía en exclusiva decidir sobre «legitimidad, validez y vigencia jurídico-constitucional», afirmando que a su juicio «no le corresponde efectuar al Poder Legislativo Nacional», limitando el control político de este solo a poder «revocar» los decretos de excepción al cesar las causas que lo motivaron. Para ello, más adelante, en su sentencia, después de citar a Locke y a Montesquieu, la Sala agregó en su razonamiento limitativo sobre el control político que corresponde a la Asamblea, que:

«el Texto Constitucional vigente solo se refiere al sometimiento del decreto que declara estado de excepción a la Asamblea Nacional para su consideración y aprobación, y solo alude, en el contexto de la prórroga de ese estado, a la posibilidad de revocatoria «por el Ejecutivo Nacional o por la Asamblea Nacional o por su Comisión Delegada, antes del término señalado, al cesar las causas que lo motivaron».

Argumentando de paso y adicionalmente que, incluso, dicha revocación podría ser sometida a control de constitucionalidad ante la Sala Constitucional, reafirmando que a ella corresponde «el control supremo de los actos del Poder Público» para concluir, en definitiva que el control político por parte de la Asamblea Nacional es «un control relativo», que supuestamente está sometido al control constitucional. En cambio el control que ejerce la Sala Constitucional,

«además de ser un control jurídico y rígido, es absoluto y vinculante, al incidir en la vigencia, validez, legitimidad y efectividad de los actos jurídicos, incluyendo los decretos mediante los cuales se establecen estados de excepción».

Y después de estos «razonamientos» con los cuales supuestamente la Sala habría dado respuesta «a las inquietudes interpretativas presentadas», sin más, terminó afirmando que:

«el control político de la Asamblea Nacional sobre los decretos que declaran estados de excepción no afecta la legitimidad, validez, vigencia y eficacia

---

<sup>509</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/184885-07-11216-2016-16-0117.HTML>. Véanse los comentarios a esta sentencia en Allan R. Brewer-Carías, «El desconocimiento judicial de los poderes de control político de la Asamblea Nacional», en *Revista de Derecho Público*, No. 145-146, enero-junio 2016, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2016, pp. 349-369.

jurídica de los mismos; y el Texto Fundamental prevé de forma expresa que la Asamblea Nacional puede revocar la prórroga del decreto de estado de excepción, antes del término señalado, al cesar las causas que lo motivaron».

O sea, la Sala simplemente desconoció la Constitución y el sentido del control político que tiene la Asamblea Nacional para poder aprobar o improbar el decreto de excepción, reduciendo dicho control político de la Asamblea pura simplemente, a solo poder revocar posteriormente el decreto de estado de excepción, pero incluso precisando que en dicho caso, podía ser objeto de control de la constitucionalidad por parte de la misma Sala; y de allí, a pesar de la ausencia de motivación jurídica, concluyó la Sala que el Decreto N° 2.184 de 14 de enero de 2016, que declaró el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional:

«entró en vigencia desde que fue dictado y su legitimidad, validez, vigencia y eficacia jurídico-constitucional *se mantiene irrevocablemente incólume*, conforme a lo previsto en el Texto Fundamental».

Adicionalmente, la Sala Constitucional se refirió a los lapsos para decidir sobre el control político por parte de la Asamblea Nacional, y a pesar de que la decisión de improbar el decreto de emergencia económica lo adoptó la Asamblea mediante acuerdo el día 22 de enero de 2016, es decir, dentro del lapso constitucional de ocho días continuos a partir del 14 de enero, incurrió en la insensatez de decir que como el artículo 27 hace referencia a una sesión especial que debe realizarse sin previa convocatoria dentro de las cuarenta y ocho horas de «haberse hecho público el decreto», y la Asamblea no decidió sino dentro del lapso constitucional de ocho días, entonces, además, la misma

«vulneró la legalidad procesal, la seguridad jurídica y el debido proceso consagrado en el artículo 49 Constitucional, pilares fundamentales del Estado Constitucional de Derecho (*vid.* arts. 2, 7, 137, 334, 335 y 336 del Texto Fundamental), viciando de nulidad por inconstitucionalidad el proceso que culminó con el *constitucionalmente irrito* acuerdo dictado por la máxima representación del Poder Legislativo Nacional, el 22 de enero de 2016».

Agregó además la Sala que como la misma había realizado el control jurídico dentro del mismo lapso de ocho días continuos siguientes a aquel en que se dictó el Decreto,

«no existe objetivamente, además, controversia constitucional entre órganos del Poder Público que resolver con relación a esa situación fáctica, a pesar de la *írrita decisión* negativa de la Asamblea Nacional pronunciada el día 22 de enero de 2016, que debe entenderse como *inexistente* y *sin ningún efecto jurídico-constitucional*».

Y todo ello, porque a juicio de la Sala:

«el Poder Ejecutivo ejerció su competencia de dictar el decreto de emergencia económica, el Poder Legislativo no cumplió con su obligación de considerarlo en sesión especial dentro de las 48 horas después de haberse hecho público el decreto y la Sala Constitucional ejerció su atribución de declarar la constitucionalidad del mismo de manera oportuna, mediante sentencia n.º 4 del 20 de enero de 2016».

Así, la Sala Constitucional, con ocasión de decidir un recurso de interpretación constitucional, terminó declarando «irrito», es decir, sin validez ni fuerza obligato-

ria, o en palabras de la propia Sala «*inexistente y sin ningún efecto jurídico-constitucional*» el Acuerdo de la Asamblea Nacional improbando el Decreto de Emergencia Económica, y todo ello, en un proceso constitucional de interpretación en el cual no podía «anular» un acto de la Asamblea Nacional, sin seguir el procedimiento de los juicios de nulidad, garantizando el debido proceso.

Ahora bien, debe indicarse que con motivo de estudiar el referido decreto de estado de excepción y emergencia económica, la Asamblea Nacional había ejercido sus competencias constitucionales, y había procedido, como correspondía, a requerir la comparecencia de los ministros del área económica ante sus Comisiones, precisamente a los efectos de ejercer su control político sobre dicho decreto. En ese caso, en contra de la Constitución, la respuesta del gobierno fue ignorar los requerimientos de la Asamblea, lo cual fue públicamente denunciado por la misma.<sup>510</sup>

Ese desacato de los ministros ante los requerimientos de su comparecencia ante la Asamblea, en contra de lo previsto en la Constitución, fue insólitamente avalado por la misma Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante una nueva sentencia en la cual procedió a ampliar los límites a las potestades legislativas y a reglamentar inconstitucionalmente las potestades de control político de la Asamblea Nacional en relación con el gobierno y la Administración Pública. Y así lo hizo en la sentencia No. 9 del 1º de marzo de 2016, la cual Viloria específicamente comenta en su libro, dictada con ocasión de otro «recurso de interpretación» abstracta de los artículos 136, 222, 223 y 265 la Constitución presentado por un grupo de ciudadanos.<sup>511</sup> En dicha sentencia, en violación de las más elementales y universales principios que rigen la administración de justicia, procedió a cercenar y restringir definitivamente las potestades de control político de la Asamblea Nacional sobre el Gobierno y la Administración Pública, eliminando materialmente la obligación de los ministros de comparecer ante la Asamblea cuando se les requiera para investigaciones, preguntas e interpelaciones.

Y ello lo hizo la Sala, en primer lugar, utilizando de nuevo una forma procesal viciada para el ejercicio del control de constitucionalidad de los actos estatales como es el «recurso de interpretación» abstracta de la Constitución,<sup>512</sup> con el que terminó declarando nulos unos actos actuales y «futuros» de la Asamblea Nacional.

---

<sup>510</sup> Véase en [https://www.facebook.com/permalink.php?id=374440365912-712&story\\_fbid=999122600111149](https://www.facebook.com/permalink.php?id=374440365912-712&story_fbid=999122600111149).

<sup>511</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/185627-09-1316-2016-16-0153.HTML> Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, «El ataque de la Sala Constitucional contra la Asamblea Nacional y su necesaria e ineludible reacción. De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo pretendió privar a la Asamblea Nacional de sus poderes constitucionales para controlar sus propios actos, y reducir inconstitucionalmente sus potestades de control político sobre el gobierno y la administración pública; y la reacción de la Asamblea Nacional contra a la sentencia N° 9 de 1-3-2016», en <http://www.allanbrewercarias.com/Content/Brewer.%20El%20ataque%20Sala%20Constitucional%20v.%20Asamblea%20Nacional.%20SentNo.%209%201-3-2016>).pdf.

<sup>512</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «*Quis Custodiet Ipsos Custodes*: De la interpretación constitucional a la inconstitucionalidad de la interpretación», en *Revista de Derecho Público*, N° 105, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 7-27. Véase además sobre ello, e trabajo «La ilegítima mutación de la Constitución por el juez constitucional: la inconstitucional ampliación y modificación de su propia competencia en materia de control de

En segundo lugar, dicha sentencia No. 9 la dictó la Sala Constitucional en contra de la Asamblea Nacional sin siquiera haber oído previamente a la misma a través de sus representantes, violando el derecho al debido proceso y a la defensa, que son de carácter absoluto, en términos de la propia Sala.

En tercer lugar, al conocer del recurso y dictar dicha sentencia, la Sala Constitucional actuó en violación del más elemental principio de justicia natural, actuando como juez y parte, pues precisamente, a lo que se refirió el recurso, era a la potestad de la Asamblea de revocar el inconstitucional nombramiento de algunos de los Magistrados que precisamente debían firmar la sentencia.

En cuarto lugar, al dictar normas sobre el funcionamiento de la Asamblea y el ejercicio de sus poderes de control sobre el Gobierno y la Administración Pública, lo que solo podía hacer la propia Asamblea Nacional; usurpando así su función normativa que solo puede materializarse en su reglamento interior y de debates. La Sala Constitucional, además, de paso, declaró como inconstitucionales algunas previsiones del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea y de la Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios Públicos ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones, todo con el objeto de encasillar y restringir las potestades de control político de la Asamblea sobre el Gobierno y la Administración Pública.

**E. La declaración de constitucionalidad de la prórroga del Decreto de Emergencia Económica, y su obligatoriedad para el Poder Público (incluyendo la Asamblea Nacional) decretada por la Sala Constitucional**

El antes mencionado Decreto estado de emergencia económica en todo el territorio nacional N° 2.184 de 14 enero de 2016, fue prorrogado por 60 días más, mediante el Decreto N° 2.270 del 11 de marzo de 2016,<sup>513</sup> y conforme a las mismas normas constitucionales antes mencionadas, fue sometido a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para decidir sobre su constitucionalidad.

La Sala Constitucional mediante sentencia N° 184 de 17 de marzo de 2016,<sup>514</sup> procedió de inmediato a declarar la constitucionalidad del decreto de prórroga, agregando, al pretender ejercer en usurpación de las funciones de la Asamblea Nacional, un «control político» respecto del decreto (más que un control jurídico-constitucional), que como «cuerpo sentenciador de máximo nivel de la Jurisdicción Constitucional» daba su «respaldo orgánico» «hacia las medidas contenidas en el Decreto objeto de examen de constitucionalidad;» terminando con la declaración general de que dicho Decreto «deberá ser acatado y ejecutado por todo el Poder Público», lo que incluía por supuesto a la Asamblea Nacional, desconociendo así su

---

constitucionalidad», en *Libro Homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2009, pp. 319-362; Luis Alfonso Herrera Orellana, «El «recurso» de interpretación de la Constitución. Reflexiones críticas desde la argumentación jurídica y la teoría del discurso» en *Revista de derecho público*, N°. 113, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 7-30.

<sup>513</sup> Véase *Gaceta Oficial* N° 6219 Extra de 11 de marzo de 2016.

<sup>514</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/186437-184-17316-2016-16-0038.html>. Véase los comentarios a esta sentencia en Allan R. Brewer-Carías, «El desconocimiento judicial de los poderes de control político de la Asamblea Nacional», en *Revista de Derecho Público*, No. 145-146, enero-junio 2-16, pp. 349-369.



competencia constitucional para poder efectuar el control político del decreto y poder improbarlo; y reafirmando para que no quedase duda, que «en su condición de máxima y última intérprete de la Constitución [...] sus decisiones sobre dichas normas y principios son estrictamente vinculantes en función de asegurar la protección y efectiva vigencia de la Carta Fundamental».

Con la sentencia, en definitiva, la Sala Constitucional vació totalmente a la Asamblea Nacional de su potestad de ejercer el control político sobre los estados de excepción, violando abierta y arteramente la Constitución.

#### **F. La restricción impuesta a las funciones de control político por parte de la Asamblea Nacional por el presidente de la República durante la vigencia del estado de excepción**

No contento con la aniquilación de los poderes de control de la Asamblea Nacional por obra del Juez Constitucional, el presidente de la República, también irrumpió contra la Constitución, y contra la Asamblea Nacional, al dictar el Decreto N° 2.309 de 2 de mayo de 2016,<sup>515</sup> mediante el cual procedió a «restringir y suspender» la potestad constitucional de la misma de aprobar votos de censura contra los ministros, «hasta tanto cesen los efectos del Decreto de Emergencia Económica fin de garantizar la continuidad en la ejecución de las medidas económicas de emergencia encomendadas al Gabinete Ejecutivo y de las cuales depende la estabilización de la economía nacional y la satisfacción oportuna y continua de las necesidades de los venezolanos y venezolanas en el orden económico», cuando lo juzgue políticamente oportuno y conveniente, a su exclusivo juicio.

Dicho acto presidencial es absolutamente nulo e ineficaz, en los términos del artículo 138 de la Constitución, por estar viciado de usurpación de autoridad. En efecto, con ocasión de estudiar el decreto de estado de excepción y emergencia económica, y luego de la no comparecencia de los ministros del Ejecutivo que fueron citados ante la Asamblea Nacional, ésta, con base en los artículos 187.10, 240, y 246 de la Constitución, procedió a aprobar un Acuerdo<sup>516</sup> mediante el cual dio un Voto de Censura al ministro para la Alimentación, Marco Torres, por su incomparecencia ante la Asamblea para ser interpelado y oído, al considerar dicho hecho como una «renuencia del Gobierno a explicar la situación de escasez de alimentos en el país».<sup>517</sup>

A pesar de la norma constitucional que dispone que la declaratoria de estado de emergencia no afecta el funcionamiento de los Poderes Públicos (art. 339), la

---

<sup>515</sup> Véase en *Gaceta Oficial Extra*. N° 6225 de 2 de mayo de 2016. Véase los comentarios a dicho decreto en Allan R. Brewer-Carías, «Comentarios al decreto N° 2.309 de 2 de mayo de 2016: La inconstitucional «restricción» impuesta por el presidente de la República, respecto de su potestad de la Asamblea Nacional de aprobar votos de censura contra los ministros», en *Revista de Derecho Público*, No. 145-146, enero-junio 2016, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp., pp. 120-130.

<sup>516</sup> Véase «Asamblea aprueba voto de censura al ministro de Alimentación Marco Torres», en *El Universal*, 28 de abril de 2016, en [http://www.eluni-versal.com/noticias/politica/asamblea-aprueba-voto-censura-ministro-alimentacion-marco-torres\\_307078](http://www.eluni-versal.com/noticias/politica/asamblea-aprueba-voto-censura-ministro-alimentacion-marco-torres_307078) Véase igualmente en: <http://m.pano-rama.com.ve/politicayeconomia/AN-debate-voto-de-censura-a-ministro-de-Alimentacion-Rodolfo-Marco-Torres-20160428-0027.html>.

<sup>517</sup> *Idem*.

reacción del presidente de la República fue inmediata en contra de la Asamblea Nacional, expresando el mismo día 28 de abril, que «al ministro de Alimentación no lo remueve nadie»,<sup>518</sup> rechazando el Voto de Censura contra el mismo,<sup>519</sup> considerando la decisión como «írrita y nula», y amenazando que en el gobierno, en virtud de la emergencia económica iban a «revisar» los artículos de la Constitución en la materia:

«para sacar un decreto en el marco del decreto vigente, constitucional, que emití desde el mes de enero, para dejar sin efecto constitucionalmente mientras dure la emergencia económica, cualquier sabotaje que haga la Asamblea Nacional contra cualquier ministro, institución u órgano del poder popular, vamos a sacar un decreto especial de emergencia, mañana mismo».<sup>520</sup>

Estas primeras apreciaciones sobre la supuesta incompatibilidad del ejercicio del control político por parte de la Asamblea Nacional, el supuesto «desacato» por la misma de la sentencia de la Sala Constitucional que había restringido» la forma de citar a los ministros para interpelarlos,<sup>521</sup> fueron complementadas por el propio presidente de la República al día siguiente 29 de abril, en particular en cuanto a su determinación de proceder a «revisar» los artículos de la Constitución y mediante decreto ejecutivo dejar «sin efecto las potestades constitucionales de la Asamblea Nacional».<sup>522</sup> Anunció, en efecto el presidente de la República, que:

«promulgará un decreto para «dejar sin efecto» cualquier «sabotaje» que realice el Parlamento contra «cualquier ministro u órgano del poder popular» en referencia a la moción de censura aprobada contra el ministro de Alimentación.

«Esos artículos de la Constitución vamos a revisarlos para sacar un decreto para dejar sin efecto constitucionalmente, mientras dure la emergencia económica, cualquier sabotaje que haga la Asamblea contra cualquier ministro, institución u órgano del poder popular», dijo Maduro en un acto desde la Refinería de Puerto La Cruz, estado Anzoátegui.

«Mañana mismo vamos a sacarlo porque no nos podemos calar un sabotaje».<sup>523</sup>

Y efectivamente en la prensa del 4 de mayo se reseñó en los medios de comunicación que el presidente de la República había dictado un decreto que «resta poderes a la Asamblea Nacional de Venezuela»,<sup>524</sup> es decir, para:

«restringir y diferir las mociones de censura que se hagan desde el Parlamento de mayoría opositora contra sus ministros que tienen como consecuencia la remoción del cargo de los funcionarios, según la Constitución».

---

<sup>518</sup> Véase en [http://www.eluniversal.com/noticias/politica/maduro-rechaza-voto-censura-ministro-alimentacion-marco-torres\\_307192](http://www.eluniversal.com/noticias/politica/maduro-rechaza-voto-censura-ministro-alimentacion-marco-torres_307192).

<sup>519</sup> Véase en <http://notiexpresscolor.com/maduro-ministro-no-lo-remueve-nadie/>.

<sup>520</sup> *Idem.*

<sup>521</sup> *Idem.*

<sup>522</sup> Véase: «Maduro promulgará decreto para «dejar sin efecto» decisiones del Parlamento», en *Diario Las Américas*, 29 de abril de 2016, en [http://www.diariolasamericas.com/4848\\_venezuela/3782331\\_maduro-promulgara-decreto-dejar-efecto-decisiones-del-parlamento.html](http://www.diariolasamericas.com/4848_venezuela/3782331_maduro-promulgara-decreto-dejar-efecto-decisiones-del-parlamento.html).

<sup>523</sup> *Idem.*

<sup>524</sup> Véase «Decreto de Maduro resta poderes a la Asamblea Nacional de Venezuela», 4 de mayo de 2016, en <http://noticias.terra.com/decreto-de-maduro-resta-poderes-a-la-asamblea-nacional-de-venezuela,b9ab08070bf18b140ca4e473ca4bbaekpx40avv.html>.

En el decreto hecho público se indica que esta decisión del Gobierno tendrá validez «hasta tanto cesen los efectos del Decreto de Emergencia Económica dictado por el presidente» con el objetivo de «garantizar la continuidad en la ejecución de las medidas económicas de emergencia».<sup>525</sup>

La decisión del Poder Ejecutivo se concretó en el Decreto N° 2309 de 2 de mayo de 2016,<sup>526</sup> mediante el cual la competencia de la Asamblea para declarar Voto de censura a los ministros del Ejecutivo, simple e insólitamente fue «*restringida y suspendida*» por el Jefe del Poder Ejecutivo, que es el órgano controlado, en abierta violación a la Constitución<sup>527</sup> y a la propia Ley Orgánica sobre los Estados de Excepción; siendo una de las motivaciones absurdas del decreto, el hecho de que como el presidente tenía la competencia para nombrar sus ministros, entonces nadie podría removerlos, considerando que su remoción como consecuencia de un voto de censura atentaría «contra la continuidad de la ejecución de políticas públicas, acarreando una mora en las actividades de la Administración Pública».

El presidente de la República, además, consideró que la decisión de la Asamblea Nacional, en uso de sus atribuciones constitucionales de control político, tenía «una indudable motivación política» y había sido dictada u «obedeciendo a conveniencias políticas» -como si ello fuera un fraude, cuando una mención de censura resultado de un control político no puede tener otra motivación que no sea política- que es la única que puede tener.

La verdad, en todo caso, es que es difícil encontrar un ejemplo de acto estatal dictado con tanto abuso de poder, tanta arbitrariedad y tanto desconocimiento constitucional como este de la restricción por parte del Poder Ejecutivo de las competen-

---

<sup>525</sup> *Idem.*

<sup>526</sup> Véase en *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 6225 de 2 de mayo de 2016. Véanse los comentarios a este decreto en Allan R. Brewer-Carías, «Comentarios al decreto N° 2.309 de 2 de mayo de 2016: La inconstitucional «restricción» impuesta por el presidente de la República, respecto de su potestad de la Asamblea Nacional de aprobar votos de censura contra los ministros», en *Revista de Derecho Público*, No. 145-146, enero-junio 2016, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 120-132.

<sup>527</sup> Véase José Ignacio Hernández, «¿Ahora la AN no podrá dictar votos de censura?», en *Prodavinci*, 4 de mayo de 2016, en <http://prodavin-ci.com/blogs/ahora-la-an-no-podra-dictar-votos-de-censura-por-jose-ignacio-hernandez-g/> En el mismo sentido la Organización Acceso a la Justicia explicó que «el decreto presidencial persigue prohibir el ejercicio legítimo de las competencias de la Asamblea Nacional previstas en la Carta Fundamental del país, con la excusa de la vigencia del estado de emergencia económica. / Es importante señalar que un estado de excepción no significa que el presidente de la República pueda suspender las normas del texto constitucional y socavar los cimientos del Estado de derecho y democrático, y más aún cuando dicha emergencia económica (declarada en todo el territorio nacional) y su prórroga fueron dictadas sin cumplir con las exigencias para su procedencia, como ya fue advertido por Acceso a la justicia. / Por otro lado, interesa dejar claro que la declaratoria del estado de excepción no es aval para cometer arbitrariedades y actuar por encima de los preceptos de la Constitución, en este caso, interfiriendo de manera caprichosa en las competencias del Poder Legislativo, especialmente para impedir que dicte votos de censura contra los funcionarios que están sujetos a su control parlamentario, y de esta manera crear una inmunidad política al vicepresidente Ejecutivo y a los ministros». Véase «El presidente prohíbe que la AN dicte votos de censura: «Algo huele mal en Dinamarca», en *Acceso a la Justicia, Observatorio Venezolano de la Justicia*, 10 de mayo de 2016, en <http://www.accesoalajusticia.org/wp/infojusticia/noticias/el-presidente-prohíbe-que-la-an-dicte-votos-de-censura-algo-huele-mal-en-dinamarca>.

cias constitucionales de la Asamblea Nacional, que si hubiese un Juez Constitucional autónomo e independiente, no dudaría en anularlo *in limine*.

**G. Un nuevo decreto de estado de excepción y emergencia económica y la usurpación definitiva de la función de legislar por el ejecutivo nacional y la suspensión de los remanentes poderes de control de la Asamblea con motivo de la declaratoria del estado de excepción y emergencia económica**

El presidente de la República mediante Decreto N° 2.323 de 13 de mayo de 2016,<sup>528</sup> volvió a decretar el estado de excepción y de emergencia económica, con lo cual terminó de dar un golpe definitivo a la Constitución, al usurpar totalmente la potestad de legislar de la Asamblea Nacional, despojándola de su función esencial –que ya le había impedido ejercer la Sala Constitucional–, suspendiéndole además, sus poderes de control que aún no le había cercenado la Sala Constitucional en materia de autorizaciones legislativas de créditos adicionales al presupuesto y para la celebración de contratos de interés nacional.

Con base en el régimen constitucional de los decretos de estado de excepción, en efecto, el presidente de la República puede proceder a dictar en el mismo decreto aquellas medidas para lo cual «resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos», o conforme al artículo 6 de la Ley Orgánica sobre los Estados de Excepción, «en caso de *estricta necesidad para solventar la situación de anormalidad*, ampliando las facultades del Ejecutivo Nacional;» pero el presidente no está autorizado en forma alguna para «anunciar» –como si quien dictaba el decreto fuera otro órgano del Estado distinto al Ejecutivo que lo iba a ejecutar– adoptar «medidas» en el futuro, en particular:

«las medidas oportunas excepcionales y extraordinarias, para asegurar a la población el disfrute pleno de sus derechos, preservar el orden interno, el acceso oportuno a bienes y servicios fundamentales, e igualmente disminuir los efectos de las circunstancias de orden natural que han afectado la generación eléctrica, el acceso a los alimentos y otros productos esenciales para la vida» (arts. 1 y 3).<sup>529</sup>

---

<sup>528</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.227 Extraordinario del 13 de mayo de 2016, la cual sin embargo solo circuló tres días después, el lunes 16 de mayo de 2018. Véanse los cometarios sobre este decreto en Allan R. Brewer-Carías, «Nuevo golpe contra la representación popular: la usurpación definitiva de la función de legislar por el Ejecutivo Nacional y la suspensión de los remanentes poderes de control de la Asamblea con motivo de la declaratoria del estado de excepción y emergencia económica», 19 de mayo de 2016, en <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/Brewer.%20Golpe%20final%20a%201a%20democracia.%2020Edo%20excepci%C3%B3n%202019%20mayo%202016.pdf>.

<sup>529</sup> Sobre esto, sin embargo, COFAVIC con razón advierte que en dicho «artículo 3 del decreto, el Ejecutivo se concede amplísimas facultades que exceden su ámbito de competencia, lo cual configura intromisiones en las atribuciones independientes del Poder Judicial y del Poder Legislativo. Nuestra Constitución establece de manera expresa en su artículo 339, que la declaración del estado excepción no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público lo que significa que el Ejecutivo no podrá sustituir funciones de otros Poderes Públicos». Véase: COFAVIC. «Comunicado Público: Los Estados de Excepción no pueden ser usados para coartar libertades públicas, perseguir o discriminar», Caracas 17 de mayo de 2016, en <http://www.cofa-vic.org/comunicado-publico-los-estados-de-excepcion-no-pueden-ser-usados-para-coartar-libertades-publicas-perseguir-o-discriminar/6>.

Esta fórmula, de entrada, fue una burla a las potestades de control que tiene la Asamblea Nacional y la Sala Constitucional de los decretos de estado de excepción, pues conformaron al decreto como una simple cascara, con solo enunciados, sin contenido, de manera que sí sometido a control, así fuera aprobado «las medidas» futuras que se anunciaban, y que serían las que supuestamente tendrían el contenido de la emergencia, escapaban fraudulentamente a todo control.

Lo anterior evidencia que el decreto de estado de excepción que se reguló en la Constitución, no es un acto para que el Ejecutivo se pueda autorizar a sí mismo para dictar medidas diversas futuras e innominadas. El decreto de emergencia debe ser el que contenga las medidas a dictar; no puede ser un simple anuncio de medidas imprecisas y futuras. Su texto tiene que contener las medidas que se consideren necesarias; es decir, el decreto de estado de excepción «es» el acto que debe contener las medidas que se estime son necesarias para afrontar las circunstancias excepcionales, que no pueden atenderse con la facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos, que se consideren insuficientes -lo que además, hay que argumentar-.

No era admisible, por tanto, un decreto de estado de excepción como el dictado por el presidente de la República mediante Decreto N° 2.323 de 13 de mayo de 2016, que no contenía medida específica alguna, y que pretendió solo anunciar que habría medidas en el futuro, y que las mismas, por tanto, por ello, escaparían a todo el control político y jurídico que exige la Constitución.

Y mucho menos el decreto de estado de excepción, puede ser concebido, como sucedió en este caso del Decreto 2.323, como una especie de «ley habilitante» que el Ejecutivo Nacional se habría otorgado a sí mismo; es decir, no puede ser un instrumento para que el Ejecutivo Nacional, que no ejerce el Poder legislativo, usurpando las funciones exclusivas de la Asamblea Nacional, pretenda «delegarse» a sí mismo un conjunto de materias para regularlas mediante decretos leyes.

Y eso, y no otra cosa, fue lo que se observó del contenido del Decreto de estado de excepción y emergencia económica No 2.323, que no fue otra cosa que una inconstitucional «autorización» que el Ejecutivo Nacional se dio a sí mismo para adoptar medidas «oportunas excepcionales y extraordinarias» pero sin especificar cuáles eran, ni por qué eran necesarias ni en qué forma resultaban insuficientes las facultades de las cuales se disponían al momento de ser dictado para hacer frente a tales hechos.<sup>530</sup>

Además, si esas medidas que se pretendía adoptar en el futuro porque las facultades legales de los entes públicos no resultaban suficientes para hacer frente a los hechos, para poder dictarlas, si excedían de lo que estaba previsto y regulado en las leyes, resultaba ineludible e indispensable entonces, para poder dictarlas, haber hecho uso de la potestad de restringir las garantías constitucionales de los derechos, como lo indica el artículo 337 de la Constitución, particularmente la garantía de la reserva legal para regular las limitaciones y restricciones de los derechos. Sin embargo, en el Decreto N° 2.323, no se restringió garantía constitu-

---

<sup>530</sup> Sobre los comentarios sobre este decreto véase Allan R. Brewer-Carías, *Dictadura judicial y perversión del Estado de derecho. El Juez constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela* (Prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial IUSTEL, Madrid 2017.

cional alguna, por lo que las «medidas» que anunció solo podrían realizarse en el marco de la legislación vigente.

Las medidas anunciadas, por lo demás, no pasaron de ser una definición de políticas públicas, de manera que lo único que tenía que hacer el presidente de la República, era ejecutar las políticas públicas que considerase necesarias, y proceder a cumplir y ejecutar la legislación vigente para implementarlas. No era necesario, sino más bien redundante, un decreto de excepción y de emergencia económica, sin contenido, como el Decreto 2.323, dictado al margen de la Constitución y en fraude a la misma al pretender permitir que escapasen del control político y judicial los «actos» que eventualmente se dicten en su ejecución.

Por ello, el verdadero motivo del decreto de excepción, en realidad, fue otro distinto incluso a la implementación de dichas políticas públicas que podían realizarse ejecutando la legislación, y fue provocar, en contra de lo prescrito en la Constitución (art. 339), la interrupción indebida del funcionamiento de la Asamblea Nacional, eliminando sus competencias constitucionales, particularmente en relación con el control sobre las finanzas públicas.

En efecto, conforme a la Constitución, «la administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley» (art. 313), de manera que «no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto» (art. 314), pudiendo sin embargo decretarse créditos adicionales al Presupuesto «con la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada» (arts. 187.7; 196.3; 236.13).

Sin embargo, ignorando lo que disponen todas estas normas constitucionales en cuanto a la necesaria e imprescindible intervención autorizatoria de la Asamblea Nacional para decretar créditos adicionales al presupuesto, en el Decreto N° 2.323 de estado de excepción y emergencia económica, el presidente de la República, violando la Constitución, se autorizó a sí mismo a seguir violándola, al prever en el decreto la siguiente «medida» que él mismo podía dictar:

«4. La autorización por parte del presidente de la República, en Consejo de ministros, de erogaciones con cargo al Tesoro Nacional y otras fuentes de financiamiento que no estén previstas en la Ley de Presupuesto, para optimizar la atención de la situación excepcional. En cuyo caso, los órganos y entes receptores de recursos ajustarán los correspondientes presupuestos de ingresos» (art. 2.4).

Es decir, de un plumazo, pura y simplemente, lo que hizo el presidente de la República fue eliminar la aplicación de cuatro normas constitucionales, los artículos 187.7, 196.3, 236.13 y 314, anulando los poderes de control de la Asamblea Nacional en materia de gastos públicos, lo que evidentemente violó directa y abiertamente la Constitución.

Pero no quedó allí el cercenamiento de las funciones de control político de la Asamblea nacional, pues el decreto N° 2.323, también eliminó el ejercicio de su competencia en materia de autorización de los contratos de interés nacional por parte del Ejecutivo Nacional (arts. 150; 198.9; y 236.14), estableciendo en cambio, en contra lo regulado en esas normas, una auto-atribución al propio presidente de la República, a sí mismo, para:

«5. La aprobación y suscripción por parte del Ejecutivo Nacional de contratos de interés público para obtención de recursos financieros, asesorías técnicas o apro-

vechamiento de recursos estratégicos para el desarrollo económico del país, sin sometimiento a autorizaciones o aprobaciones de otros Poderes Públicos».

Es decir, de otro plumazo, pura y simplemente, lo que hizo el presidente de la República fue eliminar la aplicación de otras tres normas constitucionales, anulado los poderes de control de la Asamblea Nacional en materia de celebración de contratos de interés nacional, lo que evidentemente también violó directa y abiertamente la Constitución.

#### **H. La inconstitucional declaración de una especie de «impunidad anticipada» para los funcionarios del poder ejecutivo frente al ejercicio del control político por parte de la asamblea nacional**

En el Decreto N° 2.323 de estado de excepción de mayo de 2016, se incluyó además, entre las «medidas» que el presidente se autorizó a sí mismo para dictar, una bizarra previsión con el contenido siguiente:

«7. Decidir la suspensión temporal y excepcional de la ejecución de sanciones de carácter político contra las máximas autoridades del Poder Público y otros altos funcionarios, cuando dichas sanciones puedan obstaculizar la continuidad de la implementación de medidas económicas para la urgente reactivación de la economía nacional, el abastecimiento de bienes y servicios esenciales para el pueblo venezolano, o vulnerar la seguridad de la nación» (art. 2.7).

Con esta previsión, el presidente de la República desconoció abiertamente la atribución constitucional de la Asamblea Nacional prevista en el artículo 187.10 de la Constitución, de «dar voto de censura al vicepresidente Ejecutivo y a los ministros» pudiendo decidir la Asamblea con voto calificado de las tres quintas partes de los diputados, la destitución del vicepresidente ejecutivo o del ministro. Esta atribución de la Asamblea se ratifica y complementa en los artículos 240 y 246 de la Constitución.

Contrariamente a lo dispuesto en esas normas, con la previsión del artículo 2.7 del Decreto N° 2.323, el presidente decidió poner en sus propias y solas manos, la decisión de «suspender» el ejercicio de la potestad constitucional de la Asamblea Nacional para poder aprobar votos de censura al vicepresidente Ejecutivo y los ministros, desconociendo la Constitución, como ya había sido desconocida por el propio Poder Ejecutivo mediante Decreto N° 2.309 de 2 de mayo de 2016.<sup>531</sup>

Es decir, también en este caso, de otro plumazo adicional, pura y simplemente, lo que hizo el presidente de la República fue eliminar la aplicación de otras normas constitucionales, , anulado los poderes de control político de la Asamblea Nacional en materia de aprobación de votos de censura contra vicepresidente Ejecutivo y los ministros, y la posibilidad de que se ordenase legislativamente la remoción de dichos funcionarios, lo que evidentemente también violó directa y abiertamente la Constitución.

---

<sup>531</sup> Véase en *Gaceta Oficial Extra*. N° 6225 de 2 de mayo de 2016. Véanse los comentarios a este decreto en Allan R. Brewer-Carías, «Comentarios al decreto N° 2.309 de 2 de mayo de 2016: La inconstitucional «restricción» impuesta por el presidente de la República, respecto de su potestad de la Asamblea Nacional de aprobar votos de censura contra los ministros», en *Revista de Derecho Público*, No. 145-146, enero-junio 2016, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2016, pp. 120-132.

**I. La eliminación definitiva de la potestad de legislar de la Asamblea Nacional durante los estados de excepción: el caso de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley especial para atender la crisis nacional de salud**

A pesar de la previsión constitucional de que la declaratoria de estados de excepción no interrumpe el funcionamiento normal de los Poderes Públicos, luego de eliminadas las potestades de control político sobre el gobierno por parte del propio Poder Ejecutivo, como antes se ha indicado, correspondió a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia N° 460 de 16 de junio de 2016,<sup>532</sup> al ejercer el control preventivo de constitucionalidad de la una Ley a solicitud del presidente de la República, eliminar definitivamente la potestad de legislar de la Asamblea Nacional durante la vigencia de los Estados de excepción.

La sentencia, en efecto, se dictó en relación con la Ley Especial para Atender la Crisis Nacional de Salud que la Asamblea Nacional había sancionado el 3 de mayo de 2016, motivada por la «*crisis humanitaria*» que el Parlamento consideró existía en el país, y por la negativa del Poder Ejecutivo de autorizar la recepción de ayuda humanitaria del exterior. En relación con dicha Ley, el presidente de la República, sometió la misma conforme al artículo 214 de la Constitución a la consideración de la Sala Constitucional, solicitándole un pronunciamiento sobre su constitucionalidad, dado las «dudas razonables» que sobre ello tenía, en virtud de que: *primero*, que una vez decretado el estado de excepción por emergencia económica, de acuerdo con el presidente solicitante «debería quedar temporalmente suspendida la potestad legislativa relativa a los derechos y garantías de contenido económico que se han visto afectados por la declaratoria de estado de excepción;» *segundo*, que la Asamblea Nacional había evidenciado con esta legislación «la falta de visión política sobre la situación nacional» al dictar «una ley que pretende ‘solucionar la crisis nacional de salud’ y hablan sobre ‘cooperación y ayuda internacional’ pero que «bloquea todas las iniciativas del Ejecutivo Nacional» en la materia; considerando que «la conducta e insensatez de los diputados de oposición y la directiva de la Asamblea Nacional en su forma de legislar, genera una *presunción de inconstitucionalidad* de la ley», que era lo más «parecido a la desviación de poder;» y *tercero* que para su sanción no se había seguido el criterio impuesto por dicha Sala mediante sentencia N° 269 de fecha 21 de abril de 2016, de que el Parlamento debía obtener previamente a la sanción, el visto bueno del vicepresidente Ejecutivo sobre la viabilidad económica de la legislación aprobada.

La Sala Constitucional, sobre ello, ejerciendo el control preventivo de constitucionalidad de las leyes, dictó la mencionada sentencia N° 460 de 16 de junio de 2016, declarando la Ley inconstitucional, al considerar que la finalidad de la misma era:

«imponer al Gobierno Nacional a recibir de parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), por concepto de ayuda humanitaria, cierta cantidad de medicamentos calificados por el propio organismo especializado de la Nacio-

---

<sup>532</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/188165-460-9616-2016-16-0500.HTML> Véanse los comentarios a esta sentencia en Allan R. Brewer-Carías, «El desconocimiento judicial del poder de la Asamblea Nacional para legislar», en *Revista de Derecho Público*, No. 145-146, enero-junio 2016, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2016, pp. 378-429.



nes Unidas como «esenciales», con el propósito de atender la «crisis humanitaria» declarada por la propia Asamblea Nacional mediante acuerdo legislativo del 26 de enero de 2016».

Para decidir, la Sala Constitucional se basó en lo que resolvió en su sentencia N° 411 del 19 de mayo de 2016,<sup>533</sup> que declaró la constitucionalidad del Decreto N° 2.323 de 13 de mayo de 2016 que decretó el Estado de Excepción y de la Emergencia Económica, considerando inconstitucionalmente que como el mismo tenía rango de ley, el presidente de la República se había investido a sí mismo de todos los poderes, «suspendiendo» para ello «temporalmente, en las leyes vigentes, los artículos incompatibles con las medidas dictadas en dicho Decreto»; y considerando además, que una vez decretado un estado de excepción, ello impedía «la concurrencia de competencias con cualquier otro órgano del Poder Público;» es decir, significaba en definitiva respecto de la Asamblea Nacional, la eliminación de su potestad de legislar.

De allí concluyó la Sala Constitucional, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución según el cual «la declaración del estado de excepción no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público», indicando que una vez decretado un estado de excepción, la Asamblea Nacional supuestamente solo «mantiene su competencia para legislar sobre materias *distintas* a las incluidas en el ámbito de circunstancias» contenidas en el decreto de Estado de Excepción y Emergencia Económica. Sobre la norma del artículo 339 de la Constitución, la Sala pura y simplemente le mutó y cambió su contenido al decidir que la misma «no implicaba» que la Asamblea pudiera:

«dictar normas o actos para atender la situación de emergencia, ya que la habilitación conferida al Ejecutivo Nacional en virtud del estado de excepción, no admite concurrencia y excluye temporalmente la capacidad normativa de otros órganos en el mismo ámbito material del régimen extraordinario, pues ello pudiera generar contradicciones para la garantía de los derechos fundamentales y el orden constitucional».

De todo ello concluyó la Sala que decretado el estado de excepción, ello supuestamente implicaba, contrario a lo dispuesto en la Constitución, que las medidas que se dictasen para resolver la situación que lo originó «forman parte del ámbito material del régimen del estado de excepción [que] se encuentran *reservadas* al presidente de la República en Consejo de ministros». Siendo ello supuestamente así, entonces, consideró la Sala que los poderes públicos debían actuar sobre la base de «entendimiento, diálogo, tolerancia y respeto», concluyendo entonces en su sentencia que la Ley Especial para Atender la Crisis Nacional de Salud, que había sido sancionada por la Asamblea Nacional, atentaba «contra las competencias conferidas al presidente de la República por el artículo 15 de la Ley Orgánica Sobre Estados de Excepción. Así se decide».

Ello, por supuesto era completamente falso, pues dicha norma de la Ley no establece otra cosa que la consecuencia constitucional de la potestad de decretar los estados de excepción, que no es otra que *en el mismo decreto* se adopten las medidas

---

<sup>533</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/188165-460-9616-2016-16-0500>. HTML. Véanse los comentarios a esta sentencia en Allan R. Brewer-Carías, «La usurpación definitiva de la función de legislar por el Ejecutivo Nacional y la suspensión de los remanentes poderes de control de la Asamblea con motivo de la declaratoria del estado de excepción y emergencia económica», en *Revista de Derecho Público*, No. 145-146, enero-junio 2016, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2016, pp. 455-470.

excepcionales requeridas. Pero deducir de ello que una vez decretado un Estado de excepción, el presidente independientemente de las medidas contenidas en el mismo pueda de allí en adelante adoptar todas las que se le ocurra, quedando eliminada la potestad de la Asamblea Nacional de poder legislar, es absolutamente contrario a lo dispuesto al final del artículo 339 de la Constitución que precisamente dispone lo contrario, que «la declaración del estado de excepción *no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público*».

Adicionalmente, para declarar la inconstitucionalidad de la Ley sobre la crisis del sistema de salud, la Sala consideró que como la Asamblea Nacional había obviado solicitar el «visto bueno» previo del vicepresidente Ejecutivo para sancionar las leyes, como inconstitucionalmente se lo había impuesto la propia Sala en sentencia N° 269 de 21 de abril de 2016, antes comentada, la Asamblea entonces habría incurrido «en vicios procedimentales que acarrearán su declaratoria de inconstitucionalidad. Así se declara».

Pero no quedó allí el pronunciamiento de la Sala, esencialmente inconstitucional, sino que la misma en su sentencia pasó a pronunciarse sobre el contenido mismo de la Ley especial, en particular sobre las normas que le imponían al Poder Ejecutivo la obligación de presentar informes a la propia Asamblea en relación con la ejecución de la Ley (art. 5; 14), lo que la Sala consideró inconstitucional y «totalmente irracional y desproporcionada» con base en su propia «doctrina vinculante de interpretación constitucional», establecida en relación a las normas constitucionales relativas a los estados de excepción en la sentencia N° 9 del 1° de marzo de 2016, también comentada anteriormente; y en la inconstitucional declaratoria de inconstitucionalidad de las normas de los artículos 3, 11, 12 y 21 al 26 de la Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos o los y las Particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones, anulando toda posibilidad de ejercicio por parte de la Asamblea de sus poderes de control político y administrativo sobre el gobierno y la Administración Pública; también comentada anteriormente.

La Sala Constitucional, en definitiva, concluyó indicando, por supuesto inconstitucionalmente, que ninguna Ley puede establecer mecanismos de control parlamentario sobre la gestión del Poder Ejecutivo Nacional en términos distintos o adicionales a los previstos por los artículos 237 y 244 de la Constitución», es decir, a la «presentación de la memoria y cuenta anual».

La Sala, adicionalmente, consideró que la previsión de la Ley sobre la crisis del sector salud de permitir a la Asamblea Nacional el poder «servir de intermedio en la solicitud de Cooperación Internacional para atender la crisis nacional de salud», significaba conferir «a la Asamblea Nacional competencias para formular, dirigir y ejecutar las relaciones exteriores de la República», lo que a juicio de la Sala supuesta y adicionalmente violaba la disposición de los artículos 226 y 236.4 de la Constitución que asignan al presidente de la República, como materia que le está reservada, el «dirigir las relaciones exteriores de la República;» considerando finalmente que al dictar la Ley examinada que declaró como inconstitucional, la Asamblea Nacional había «usurpado» las «competencias atribuidas al presidente de la República en materia de dirección de la acción de gobierno en el ámbito de los estados de excepción, así como en materia de relaciones internacionales.

Es decir, en definitiva, con esta sentencia del Juez Constitucional, basta para interrumpir el ejercicio y funcionamiento de la Asamblea Nacional y eliminar su

potestad de legislar, que el presidente de la República decreta un estado de excepción, lo que obviamente es una interpretación contraria al texto de la Constitución que precisamente indica, al contrario, como se ha dicho, que «la declaración del estado de excepción no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público».

**VI. EL BIZARRO «GOLPE DE ESTADO» DADO EN NOMBRE DE LA «SEGURIDAD DE LA NACIÓN» POR EL PRESIDENTE DEL CONSEJO LEGISLATIVO DEL ESTADO MÉRIDA EL 10 DE MARZO DE 2019, VIOLANDO LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA Y DEL ESTADO MÉRIDA\***

El 10 de marzo de 2019 en el Estado Mérida de Venezuela ocurrió un hecho inédito, que mostró el grado agudo de desquiciamiento del Estado, nunca antes visto en la historia del país, ni siquiera en los tiempos de consolidación de la Federación caudillista durante la segunda mitad del siglo XIX.

Se trató de un «golpe de Estado» que el Presidente del Consejo Legislativo del Estado Mérida dio en dicho Estado en perjuicio directo del Gobernador del mismo, el cual desapareció de hecho como Poder Ejecutivo del Estado, cuando aquél decidió asumir el poder total del Estado, violando todas las normas constitucionales y legales imaginables; y asimismo, asumiendo funciones en materia de seguridad de la Nación que solo competen al Poder Ejecutivo Nacional, contribuyendo, desde otro flanco, a la desintegración progresiva del propio Estado venezolano y su tejido federal.

En efecto, con fecha 10 de marzo de 2019, apareció publicada en la *Gaceta Oficial del Estado Mérida* No. 4312, una Resolución No. 006-19 adoptada por el presidente del Consejo Legislativo del mismo (Sr. Miguel Ángel Reyes Herrera), mediante la cual ordenó la creación de un *Órgano de Dirección de Defensa Integral (ODDI) del Estado Bolivariano de Mérida*, con el carácter de «*órgano cívico militar*» (art. 4), «con el propósito de organizar a la Sociedad Civil junto a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el resguardo de la Soberanía del Estado Bolivariano de Mérida» (art.1), presidido por el propio Presidente del Consejo Legislativo (art. 5). Dicho órgano quedó configurado como «*la máxima y única autoridad en la entidad federal Mérida*» (art. 4), desplazando, en consecuencia, de sus funciones, al Gobernador del Estado a quien competía constitucionalmente el gobierno y administración del mismo (art. 160. Constitución nacional); y a las propias competencias del presidente de la República como Comandante en Jefe de las Fuerza Armada Nacional.

De acuerdo con la Constitución de 1999, en efecto, y conforme a la forma federal que dividió el territorio nacional en veintidós Estados, en cada uno de ellos se dispuso que el Poder Público Estatal se ejerce distribuyéndolo orgánicamente en dos Poderes: el Poder Legislativo, a cargo de los Consejos Legislativos Estadales cuyos miembros son electos por votación popular directa y secreta, con la función esencial de legislar sobre las materias de la competencia estatal (art. 162); y el Poder Ejecutivo, a cargo de los Gobernadores, igualmente electos por votación popular directa y secreta, a los cuales corresponde como se dijo, la función «del gobierno y administración de cada Estado» (art. 160).

Pues bien, violando todas las previsiones de la Constitución del Estado Mérida y parte de las previsiones de la Constitución nacional, de un plumazo, el presidente

---

\* Texto escrito el 18 de marzo de 2019, publicado en <http://allanbrewercarias.com/documentos/191-bizarro-golpe-estado-dado-nombre-la-seguridad-la-nacion-presidente-del-consejo-legislativo-del-estado-merida-10-marzo-2019-viol/>.

del Consejo Legislativo del Estado Mérida decidió, alegando razones vinculadas con la «seguridad de la Nación» y del propio Estado Mérida, barrer con las competencias que en esa materia son de la exclusiva competencia de los órganos del Poder Ejecutivo Nacional, como se indica en los propios artículos de la Constitución de 1999 (arts. 55, 322 y 326) y de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de 2014 (arts. 2, 3, 5, 18 y 28), que el funcionario invocó en el texto de la Resolución para dictarla; sujetando incluso la duración y funcionamiento del *Órgano de Dirección de Defensa Integral* que creó, a su propia decisión conforme a los «lineamientos» que pudiera dar el Sr. N. Maduro identificado como «presidente constitucional» (art. 3).

El carácter de «máxima y única autoridad en la entidad federal Mérida» atribuida mediante «Resolución» al *Órgano de Dirección de Defensa Integral*, usurpando las funciones de Poder Ejecutivo del Estado, y violando la Constitución y todas las leyes que regulan las funciones del Gobernador como la autoridad de gobierno y administración del Estado fue, de acuerdo con el artículo 4 de la Resolución, para dirigir el desarrollo de todos:

«los planes y estrategias dirigidas a atender todo lo relativo al restablecimiento de la normalidad, en los hechos, circunstancias, acontecimientos, conducta y proceder de la población merideña y de sus instituciones, que actualmente son objeto de protección, por haberse vulnerado la tranquilidad y paz ciudadana por la contingencia de la suspensión del suministro de energía eléctrica que amenaza, vulnera y arriesga la integridad física de las personas y sus bienes».

Para realizar dicha misión al *Órgano de Dirección de Defensa Integral* se le atribuyeron:

«amplias potestades de mando, dirección, y ejecución de órdenes e instrucciones que considere pertinentes conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a las leyes que rigen su funcionamiento sobre todas las instancias del *poder popular, poder público municipal, estatal o nacional* que se encuentren en el Estado Bolivariano de Mérida, las cuales están *obligadas a prestar toda la colaboración y acatamiento de las órdenes e instrucciones que reciban* en ocasión a la atención de la contingencia por parte de este órgano cívico militar, so pena de responsabilidad administrativa, civil y penal, en caso de desconocimiento de tales órdenes e instrucciones» (art. 5).

Con esta disposición, la Resolución, de entrada, violó todas las previsiones establecidas en la Constitución referidas a los diversos poderes públicos, y además, entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en cuanto a las competencias atribuidas a los órganos del Poder Ejecutivo nacional y a los órganos de los Municipios del Estado, que con la resolución resultaron avasallados y sometidos.

En todo caso, repasando el texto de la norma anteriormente transcrita, es difícil encontrar mayor vaguedad en la asignación de una misión a un órgano creado como «máxima y única autoridad» en todo un Estado de la federación, imponiéndose como tal, a todos los demás órganos nacionales, estatales y municipales existentes en el mismo, situación que se agrava cuando se analizan las atribuciones que la Resolución específicamente le asignó al *Órgano de Dirección de Defensa Integral*, muchas de las cuales difícilmente pudieran ser incluso concebibles en un decreto nacional de Estado de excepción (salvo en situación de guerra), violando

derechos y garantías constitucionales, que la hicieron nula de nulidad absoluta conforme al artículo 25 de la Constitución.

En efecto, en la mencionada Resolución del presidente del Consejo legislativo del Estado Mérida, el *Órgano de Dirección de Defensa Integral* apareció «investido de amplias potestades» y, específicamente, de las siguientes que se le asignaron:

En primer lugar, «requerir información a todos los órganos del estado, organismos públicos o privados» (art. 5), lo que violó los derechos a la inviolabilidad de las comunicaciones y a la privacidad y confidencialidad personal protegidos conforme a los artículos 20, 48 y 60 de la Constitución, conforme a los cuales solo mediando un debido proceso judicial y mediante requerimiento de un juez, dicho requerimiento podría proceder.

En segundo lugar, «solicitar inventarios de bienes muebles, inmuebles, insumos, materiales de cualquier naturaleza, alimentos, medicamentos, maquinarias, vehículos, infraestructura, mercancía seca, y cualquier otro que se requiera para ejecutar los planes de protección, garantía y resguardo del interés colectivo» (art. 5), lo que violó los derechos a la inviolabilidad de las comunicaciones, a la privacidad, a la confidencialidad personal, a la libertad económica y a la propiedad privada protegidos conforme a los artículos 20, 49, 60 y 112 y 115 de la Constitución, conforme a los cuales solo mediando un debido proceso judicial y mediante requerimiento de un juez, dicha solicitud podría proceder.

En tercer lugar, «ejecutar procedimientos, establecer la prioridad en la ejecución de procesos, requerimientos, administración, disposición y uso de bienes muebles e inmuebles, insumos, materiales y equipos de cualquier naturaleza» (art. 5), lo que violó el derecho de propiedad protegido en los artículos 115 y 116 de la Constitución, conforme a los cuales, solo mediando un debido proceso judicial, y mediante pago de la debida compensación, un juez, dichas acciones podrían proceder.

Y en cuarto lugar, «solicitar la habilitación de personal de las instituciones públicas y privadas para ejecutar tareas específicas conforme a su perfil» (art. 5), lo que violó el derecho al trabajo y la garantía de la libertad personal consagrada en los artículos 20, 44 y 87 de la Constitución.

Todas estas atribuciones, recordaban las que solo en el marco de lo regulado en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de 2014 podían ejercerse con ocasión de movilización militares, las cuales se definen como «el conjunto de previsiones y acciones preparatorias y ejecutivas destinadas a organizar el potencial existente y convertirlo en poder nacional, abarcando todos los sectores de la Nación tanto públicos como privados, para hacer más efectiva, armónica y oportuna la transición de una situación ordinaria a otra extraordinaria» (art. 28). Dichas movilizaciones solo se pueden decretar por el presidente de la República, una vez decretado un estado de excepción (art. 29), siendo el presidente de la República, a tal efecto, la «máxima autoridad político-administrativa que dirige la movilización», en cuyo caso puede «ordenar la movilización total o parcial en cualquiera de los ámbitos que establece la Constitución y las leyes respectivas, en todo o en parte del territorio» (art. 30).

Solo excepcionalmente, de acuerdo con la Ley Orgánica mencionada, el presidente de la República puede «ordenar» que el personal «de los servicios públicos o de las empresas básicas del Estado para la vida económico-social de la República» quede «sometido temporalmente al régimen militar, si se hubiere decretado el estado de excepción» (art. 32); y solo excepcionalmente, una vez decretada la movilización, el presidente

de la República puede «ordenar la requisición de los bienes necesarios para la defensa nacional, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento respectivo» (art. 33).

Todas estas competencias fueron inmisericordemente violadas en la Resolución antes mencionada del presidente del Consejo legislativo del Estado Mérida, al ser asignadas al *Órgano de Dirección de Defensa Integral* creado inconstitucionalmente en la misma.

Por último, en quinto lugar, en la misma Resolución se atribuyó al referido *Órgano de Dirección de Defensa Integral*, competencia para:

«habilitación préstamo y uso de vehículos, maquinaria pesada, maquinaria liviana, equipos de comunicación, espacios asistenciales, equipos de computación, y de cualquier otra naturaleza, que actualmente detenten las instancias del poder popular, poder público municipal, estatal o nacional que se encuentren en el Estado Bolivariano de Mérida, las cuales están obligadas a prestar toda la colaboración y acatamiento con ocasión a la atención de la contingencia por parte de este órgano cívico militar».

Esta atribución, que se configuró como una auténtica requisición de uso, de nuevo, conforme a la Ley Orgánica de Defensa de la Nación de 2014, aun cuando afectaba a órganos públicos, solo podía haberse decretado por el presidente de la República, en casos de estado de excepción y una vez decretada la movilización (art. 33).

Estudiada y reestudiada la Resolución del Presidente del Consejo Legislativo del Estado Mérida antes comentada, con todas sus implicaciones, solo queda perplejidad, pues en ella se constata cómo, de un solo plumazo, un funcionario de un órgano legislativo, dio un «golpe de Estado» contra el Gobierno del Estado y contra la Constitución y las leyes, tanto nacionales como del Estado, y creó, en usurpación de autoridad y en contra de lo que las mismas disponen, mediante un acto administrativo - porque desde el punto de vista del derecho público y administrativo la Resolución no se puede considerar en ninguna otra forma -, un *Órgano* del propio Estado no previsto en la Constitución nacional ni en la de Estado, que calificó como de *Dirección Integral*, presidido por él mismo, con carácter de «*órgano cívico militar*» y para actuar como «*máxima y única autoridad*» del Estado Mérida, durante el tiempo que el mismo órgano decida, quedando en consecuencia relegados a un segundo plano los órganos y funcionarios del Poder Ejecutivo del Estado, con el Gobernador del Estado a la cabeza.

Para crear dicho *Órgano*, mediante un acto estatal de rango sub-legal, además, el presidente del Consejo Legislativo procedió a modificar leyes nacionales y estatales, e incluso, las Constituciones nacional y del Estado, a los efectos de asignarle al *Órgano* que creó el ejercicio de competencias violatorias de derechos y libertades constitucionales, otorgándole, además, «amplias potestades de mando, dirección, y ejecución de órdenes e instrucciones» que considerase «pertinentes» emitir, las cuales debían ser acatadas por «todas las instancias del *poder popular, poder público municipal, estatal o nacional*» que se encontraban en el Estado Bolivariano de Mérida.

Es ciertamente bien difícil encontrar algún otro ejemplo de un acto administrativo que pueda contener tal cúmulo de vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad, como los que se encuentran en la Resolución comentada del presidente del Consejo Legislativo del Estado del 10 de marzo de 2010, confirmándose con ello, lamentablemente, la situación de total desquiciamiento del Estado en la que se encuentra la República, consecuencia de veinte años de desgobierno que también ha afectado a las entidades federales.

## CUARTA PARTE

### EL RÉGIMEN DICTATORIAL DENTRO DE SU PROPIO LABERINTO, QUE SE CONSTRUYÓ A PARTIR DE LA ILEGÍTIMA REELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2018

- I. EL RÉGIMEN EN SU LABERINTO Y LA ASAMBLEA NACIONAL AL RESCATE DE LA DEMOCRACIA (enero 2019)\*
  1. El laberinto político que se construyó el régimen con la inconstitucional e ilegítima «reelección» presidencial de mayo de 2018

Desde mayo de 2018, puede decirse que la suerte del régimen en Venezuela estaba definida, nacional e internacionalmente, en el sentido de que desconocida como fue la «reelección» de Nicolás Maduro efectuada el 20 de mayo de 2018, la consecuencia era que no se reconocería que pudiera pretender juramentarse como presidente de la República el 10 de enero de 2019 para un nuevo período constitucional 2019-2025, cuando terminara el período constitucional 2013-2019. Ya estaba anunciado: nadie reconocería la juramentación que se pudiera realizar el 10 de enero de 2019, como nadie había reconocido la «elección» efectuada en mayo de 2018. Al haberla efectuado, el régimen se construyó su propio laberinto y a él entró a ciegas.

En efecto, debe recordarse que dicha «reelección» presidencial se hizo mediante convocatoria por parte de la fraudulenta e inconstitucional Asamblea Nacional Constituyente, no cumpliendo la misma con los estándares nacionales e internacionales propios de un proceso democrático, libre, justo y transparente; razón por la cual la Asamblea Nacional, mediante Acuerdo adoptado el día 22 de mayo de 2018, ya desde entonces denunció dicho proceso electoral del 20 de mayo de 2018, como una «farsa», indicando que:

«incumplió todas las garantías electorales reconocidas en Tratados y Acuerdos de Derechos Humanos, así como en la Constitución de la República Bolivariana

---

\* Texto de la Presentación con el mismo título, formulada en la Asamblea Ciudadana: Desafíos y oportunidades de una transición democrática en Venezuela, Fordham University at Lincoln Center, Law School Costantino, RM 2-02, New York, NY, 2 de febrero de 2019. Véase en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/02/188.-Brewer.-El-r%C3%A9gimen-en-su-laberinto-y-la-AN-al-rescate-de-la-democracia-enero-2019-7.pdf>.

de Venezuela y la Ley Orgánica de Procesos Electorales, tomando en cuenta la ausencia efectiva del Estado de Derecho; la parcialidad del árbitro electoral; la violación de las garantías efectivas para el ejercicio del derecho al sufragio y para el ejercicio del derecho a optar a cargos de elección popular; la inexistencia de controles efectivos en contra de los actos de corrupción electoral perpetrados por el Gobierno; la sistemática violación a la libertad de expresión, aunada a la parcialidad de los medios de comunicación social controlados por el Gobierno, y la ausencia de mecanismos efectivos y transparentes de observación electoral».

Por ello, además de otras razones, considerando también que la mayoritaria abstención en el proceso se habría configurado como una:

«decisión del pueblo de Venezuela, quien en defensa de nuestra Constitución y bajo el amparo de los artículos 333 y 350 que la misma consagra, decidió rechazar, desconocer y no convalidar la farsa convocada para el 20 de mayo, a pesar de la presión gubernamental a través de los medios de control social», la Asamblea Nacional acordó:

«1. Declarar como inexistente la farsa realizada el 20 de mayo de 2018, al haberse realizado completamente al margen de lo dispuesto en Tratados de Derechos Humanos, la Constitución y las Leyes de la República.

2. Desconocer los supuestos resultados anunciados por el Consejo Nacional Electoral y en especial, la supuesta elección de Nicolás Maduro Moros como presidente de la República, quien debe ser considerado como un usurpador del cargo de la Presidencia de la República.

3. Desconocer cualesquiera actos írritos e ilegítimos de proclamación y juramentación en virtud de los cuales se pretenda investir constitucionalmente al ciudadano Nicolás Maduro Moros como supuesto presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el período 2019- 2025».<sup>534</sup>

Allí estuvo, como lo observó Juan Manuel Raffalli, «la falla de origen», en el sentido de que «todo lo que está aconteciendo políticamente en el país, está vinculado el evento del 20 de mayo de 2018, el cual no ha sido aceptado dentro y fuera de Venezuela para dar piso político y legitimidad a un nuevo período presidencial de Nicolás Maduro». Por eso se hizo dos preguntas:

«¿Hubo elecciones el 20 de mayo? Y de ser así, ¿por qué ese evento, en lugar de legitimar a Maduro para un nuevo mandato, ha generado este ambiente de rechazo, lucha y hasta de cambio político?»

Para responderlas, Raffalli, con toda lógica, pasó a analizar los *Índices de Integridad Electoral* establecidos universalmente (oportunidad y convocatoria; participación política y sufragio pasivo; sufragio activo y registro electoral; voto en el exterior; competitividad electoral; transparencia y observación), concluyendo, con razón, que:

---

<sup>534</sup> Véase el texto del Acuerdo en [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-supuesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-supuesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica). Igualmente en la reseña «Asamblea Nacional desconoce resultados del 20M y declara a Maduro «usurpador», en NTN24, 22 de mayo de 2018, en <http://www.ntn24.com/america-latina/la-tarde/venezuela/asamblea-nacional-desconoce-resultados-del-20m-y-declara-nicolas>.



«El incumplimiento de estos indicadores ha derivado en una percepción generalizada de insuficiencia del evento del 20 mayo para legitimar el ejercicio de la Presidencia. De ahí que la comunidad de estados organizados, individualmente o mediante organismos multilaterales regionales, se haya pronunciado al respecto. Para citar el ejemplo más contundente, destacamos que el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, Zeid Ra'ad Al Hussein señaló en relación al proceso del 20 de mayo de 2018 que: «Venezuela no reúne las condiciones mínimas para unas elecciones libres y creíbles».

Igualmente, la Asamblea Nacional electa en 2015, en sendos acuerdos de mayo y noviembre de 2018, ha desconocido del evento del 20 de mayo del mismo año, calificándolo de «inexistente».

Todo lo anterior no hace sino ratificar que, en efecto, el 20 de mayo de 2018 no hubo un respeto ni siquiera razonable a los *Índices de Integridad Electoral* aplicados internacionalmente. Por ello, la sociedad ha reaccionado enérgicamente rechazando dicho evento, en lugar de aceptar pacíficamente lo que debió ser un proceso electoral normal para dar piso político y legitimidad al ciudadano que debía ejercer la Presidencia a partir del 10 de enero de 2019». <sup>535</sup>

Es la misma percepción que recordó la ONG *Acceso a la Justicia*, al expresar que en el proceso electoral de mayo de 2018, el Consejo Nacional Electoral lo que había hecho era allanar el camino a Nicolás Maduro para que «compitiera prácticamente solo en las presidenciales», no habiendo habido en el mismo «competidores, habiéndose realizado el viciado proceso con «partidos políticos y candidatos de oposición inhabilitados», y «controlado por un órgano electoral sin independencia, que permitió manipulaciones hasta de compra de votos por comida, es decir, «tan plagado de irregularidades», razón por la cual:

«gran parte de la comunidad internacional lo desconoció, por lo que dentro y fuera del país se considera, y Acceso a la Justicia se incluye, que a partir del 10 de enero de 2019, cuando culmina el actual período del Jefe de Estado que inició en 2013, Maduro pasa a ser un presidente ilegítimo y además inconstitucional». <sup>536</sup>

Como igualmente lo resumió con toda precisión Ramón Escovar León:

«la «elección» del pasado 20 de mayo estuvo viciada en sus distintas etapas; con partidos y candidatos inhabilitados, se trató de un proceso convocado por la asamblea nacional constituyente, cuya legitimidad no es reconocida por las democracias occidentales, al tiempo que careció de integridad electoral. Los resultados de estas «elecciones» no fueron reconocidos ni por las democracias occidentales ni por amplios sectores nacionales». <sup>537</sup>

---

<sup>535</sup> Véase Juan Manuel Raffalli, «20 de mayo: la falla de origen», en *Prodavinci*, 26 de enero de 2019, en <https://prodavinci.com/20-de-mayo-la-falla-de-origen-1/>.

<sup>536</sup> Véase «Acceso a la Justicia: TSJ contribuyó con la destrucción del voto en 2018», en *La Patilla*, 7 de enero de 2019, en <https://www.lapatilla.com/2019/01/07/acceso-a-la-justicia-tsj-contribuyo-con-la-destruccion-del-voto-en-2018/>.

<sup>537</sup> Véase Ramón Escovar León, «La sentencia N° 1 de la Sala Constitucional, Carl Schmitt y el 10 E», en *Prodavinci*, 9 de enero de 2019, en <https://prodavinci.com/la-sentencia-n-1-de-la-sala-constitucional-carl-schmitt-y-el-10-e/>.

A esa falta de legitimación de origen de la «reelección» presidencial de mayo de 2018 fue a la cual se refirió la *Academia de Ciencias Políticas y Sociales* en su Comunicado de 4 de enero de 2019, al considerar que, precisamente, había sido «la ilegitimidad de la Asamblea Nacional Constituyente y de todos sus actos», así como «la inexistencia de las condiciones necesarias para la celebración de elecciones libres y justas» las que habían colocado al país ante «la situación inédita» que enfrentábamos los venezolanos en enero de 2019:

«pues el venidero 10 de enero de 2019, fecha en la que, como manda el artículo 231 de la Constitución, ha de juramentarse al presidente de la República para el período 2019-2025, no contamos con un presidente elegido legítimamente a través de elecciones libres y justas. Por lo cual, estando previsto constitucionalmente que el candidato elegido para el cargo de presidente de la República debe tomar posesión el diez (10) de enero del primer año de su período constitucional (artículo 231), y tomado en consideración que el actual período constitucional vence el 9 de enero de 2019, y siendo que la elección celebrada el 20 de mayo de 2018, adolece de ilegitimidad e inconstitucionalidad, como ya fuera expuesto por esta Academia y las demás Academias Nacionales, esta crisis constitucional debe ser resuelta de manera democrática, constitucional y electoral».

Para ello, concluyó la *Academia*, «frente a esta grave situación, configurada por un conjunto de hechos totalmente inconstitucionales e ilegítimos», que había que proceder a «dar cumplimiento al deber ciudadano establecido en el artículo 333 de la Constitución» exigiendo «a los distintos Poderes Públicos respetar la Constitución», proceder «al restablecimiento pleno del orden constitucional y democrático en el país», el cual debe lograrse:

«mediante el acatamiento de los valores, principios y normas de la Constitución, incluidas elecciones libre y justas, con un Consejo Nacional Electoral independiente e imparcial, integrado por miembros designados conforme a la Constitución; el respeto y la garantía de los derechos humanos; la legalización de los partidos políticos y la habilitación de los candidatos; la libertad de expresión y la independencia de los demás poderes públicos, especialmente el Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, lo cuales deben ser designados igualmente conforme a la Constitución».<sup>538</sup>

El mensaje, en realidad, no tenía sino un solo destinatario, que no era otro sino la Asamblea Nacional, titular del Poder Legislativo, reconocida como el único órgano con legitimidad democrática en el país, ya que todos los otros órganos del Poder Público se encontraban totalmente sometidos al Poder Ejecutivo, en particular el Tribunal Supremo de Justicia, el Consejo Nacional Electoral, y los órganos del Poder Ciudadano, con el Fiscal General de la República a la cabeza.

---

<sup>538</sup> Véase «Ante el 1º de enero de 2019: fecha en la que ha de juramentarse al presidente de la República conforme a la Constitución», en <https://www.lapatilla.com/2019/01/04/academia-de-ciencias-politicas-y-sociales-sobre-juramentacion-del-10ene-no-contamos-con-un-presidente-elegido-legitimamente/>.

**2. La interpretación de la Constitución por la Asamblea Nacional ante la ausencia de presidente legitimamente electo para juramentarse el 10 de enero de 2019 para el período 2019-2025**

Y ante esa situación, no había otra cosa que hacer que no fuera interpretar la Constitución para resolver la crisis política que de ella se derivaba.

Se trataba, sin duda, de una situación constitucional inédita la que existía en el país el 10 de enero de 2019, que era la de que no existía un presidente legitimamente electo que pudiera juramentarse en esa fecha, conforme al artículo 231 la Constitución, y tomar posesión del cargo de presidente de la República; situación, que como se ha dicho, no se podía entender sino partiendo de la realización de la ilegítima elección presidencial del 20 de mayo de 2018, a la cual nos hemos referido antes.

Ahora para la solución de tal situación, como no había una previsión constitucional expresa que la previera, debía acudir al más esencial y elemental de los métodos de interpretación previstos en el ordenamiento jurídico (analogía, art. 4, Código Civil), interpretando analógicamente el artículo 233 de la propia Constitución que se refiere a los casos de falta absoluta del presidente antes de la toma de posesión del cargo («casos semejantes o materias análoga»). Dicha norma, en la parte pertinente, indica lo siguiente:

«Cuando se produzca la falta absoluta del presidente electo antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo presidente se encargará de la Presidencia de la República el presidente de la Asamblea Nacional».

Para interpretar la Constitución en relación con la situación constitucional del país antes reseñada, conforme a esa norma, expresé mi opinión en dos series de tweets que publiqué los días 7 y 12 de enero de 2019 (en @arbrewercarias), con los siguientes textos:

El 7 de enero de 2019, en efecto, con motivo de una discusión pública que se planteó entre las situaciones de «usurpación de autoridad» y «vacío de poder», la cual, para resolver la situación constitucional planteada, estimé que no tenía mayor importancia, indiqué lo siguiente:

«1-3. La calificación de la situación constitucional actual que afecta al poder ejecutivo, como usurpación de autoridad o como vacío de poder, en realidad no cambia en forma alguna lo que debe ocurrir el 10 de enero, cuando termina el periodo constitucional 2013-2019.

2-3. El 10-enero-2019 el país entero y la comunidad internacional constatará que no hay un presidente que haya sido electo legitimamente, y que a pueda ser juramentado constitucionalmente para ejercer la presidencia para el periodo constitucional 2019-2025.

3-3. En esta situación, la AN debe considerar que, ante la falta absoluta de presidente electo, el presidente de la AN debe encargarse de la Presidencia conforme al artículo 233 C, lo que debe ser apoyado por la FAN de la cual, a partir de ese momento, será su Comandante en Jefe».

Posteriormente, el 12 de enero de 2019, escribí lo siguiente:

«1.5. Conforme al art. 233 de la Constitución, tanto el vicepresidente Ejecutivo como al presidente de la AN tienen entre las funciones inherente a sus respectivos cargos, la de encargarse de la Presidencia de la República en los casos de falta absoluta del presidente de la Rep.

2.5. En ambos casos, por tanto, cuando el vicepresidente Ejecutivo o el presidente de la AN se juramentan para cumplir con sus propias funciones, entre ellas está, para cada uno, la de encargarse de la Presidencia de la República cuando les corresponda, conforme art. 233 Const.

3.5 Por tanto, en los casos de falta absoluta del presidente regulados en art. 233 C., tanto el presidente de la AN como el vicepresidente, en sus casos, quedan encargados de la Presidencia, de derecho, sin necesidad de juramento adicional, pues ya juraron cumplir esas funciones.

4.5. El art. 233 C. no regula expresamente la situación constitucional actual, por lo que debe ser objeto de aplicación analógica por la AN, ajustando su contenido para resolver la crisis y restaurar el orden constitucional (Ver interpretación J I. Hernández, Art. 233. Prodavinci)

5.5. Aplicado analógicamente art. 233 C., a partir del 10-1 el presidente de la AN Juan Guaidó, quien ya se juramentó el 5-1 para cumplir sus funciones, entre ellas encargarse de Presidencia de la Rep., estaría encargado de ella de pleno derecho, sin necesidad de nuevo juramento».<sup>539</sup>

Con una aproximación similar al tema, José Ignacio Hernández había expresado su criterio sobre la aplicación del método analógico en la interpretación de la situación constitucional que se presentaba el 10 de enero de 2019, conforme al artículo 233 de la Constitución, en la forma siguiente:

«De esa norma puede extraerse el principio según el cual, si para el 10 de enero de 2019 no hay un presidente electo, entonces, el presidente de la Asamblea Nacional deberá ser juramentado como presidente encargado hasta tanto se realice una nueva elección presidencial.

Por lo tanto, considerando (i) que el 10 de enero comienza un nuevo período; (ii) que el proceso comicial del 20 de mayo no ha sido reconocido como una elección, y (iii) que no habrá un presidente electo para el 10 de enero, entonces, la solución que presenta la Constitución sería que el presidente de la Asamblea Nacional fuese juramentado como presidente encargado hasta que se realice una nueva elección».<sup>540</sup>

Pero por supuesto no bastaban las interpretaciones personales que los ciudadanos pudieran legítimamente hacer buscando una solución a la situación constitucional inédita que el país enfrentaba. Era indispensable que el órgano político por excelencia, la Asamblea Nacional, cuya legitimidad democrática nadie dudaba y como interprete primario de la Constitución, procediera a hacerlo, y así sucedió.

En efecto, en enero de 2019, al no existir un presidente electo legítimamente que pudiera juramentarse como presidente de la República conforme al artículo 231

---

<sup>539</sup> Véase en @arbrewercarias.

<sup>540</sup> Véase José Ignacio Hernández, «¿Qué va a pasar el 10 de enero?», en *Prodavinci*, 6 de enero de 2018, en <https://prodavinci.com/que-va-a-pasar-el-10-de-enero/>.

de la Constitución, y no estando regulada en forma expresa la situación política que ello implicaba en el texto del artículo 233 de la Constitución, la interpretación de la Constitución para su aplicación correspondía precisamente al órgano llamado a aplicar dichas normas, que no era otro que la Asamblea Nacional, en su carácter de órgano constitucional a través del cual el pueblo ejerce su soberanía (art. 5).<sup>541</sup> Y ésta, en su carácter de «primer interprete de la Constitución»,<sup>542</sup> asumió plenamente su responsabilidad constitucional, procediendo a interpretar analógicamente en artículo 233 de la Constitución, y a establecer, conforme al artículo 333 de la misma Constitución, las bases de un régimen de transición política que pudiera restablecer el orden constitucional roto, y conducir al país a la celebración de elecciones libres, justas transparentes.

Ningún otro órgano podía asumir esa tarea.

Pero antes hay que mencionar que en ese contexto, sin embargo, ante la situación política que se avecinaba para el 10 de enero de 2019 y ante la ilegitimidad de la «reelección» de Nicolás Maduro, la verdad era que así éste hubiera querido acudir ante la Asamblea Nacional, ésta no podía permitir que el mismo se juramentara ante ese cuerpo, sobre todo cuando la misma tenía declarado desde mayo de 2018, «como inexistente la farsa realizada el 20 de mayo de 2018», y había desconocido «los supuestos resultados anunciados por el Consejo Nacional Electoral y en especial, la supuesta elección de Nicolás Maduro Moros como presidente de la

---

<sup>541</sup> De entrada hay que recordar que la interpretación constitucional corresponde a todas las personas funcionarios y órganos del Estado a quienes corresponde aplicarla. Nadie en el Estado constitucional, tiene el monopolio de a interpretación constitucional. Como lo expresó Nestor Pedro Sagués, «A la Constitución la puede interpretar todo el mundo: legisladores, ministros, partidos políticos, simples particulares, grandes corporaciones, litigantes, sindicatos, el defensor del pueblo, los integrantes del Ministerio Público, las comunidades regionales etc. También los jueces...». Véase Nestor Pedro Sagués, *La interpretación judicial de la Constitución*, Segunda edición, Lexis Nexis, p. 2. Por su parte, como lo expresó Elisur Arteaga Nava: «A todos es dable interpretar la Constitución; no existe norma que atribuya el monopolio de la función a un ente o persona, lo hacen incluso aquellos que no tienen noción de lo que es el derecho». (p. 108). «Interpretación oficial Interpretar la Constitución es una función, una facultad y una responsabilidad que se ha confiado y recae en todos los poderes, órganos y entes previstos en las Constituciones. Quien está facultado de manera expresa para aplicar la carta magna, sin importar qué poder u órgano, está implícitamente autorizado para interpretarla». Véase Elisur Arteaga Nava, «La interpretación constitucional», en Eduardo Ferrer Mac Gregor (Coordinador), *Interpretación constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2005, Tomo I, pp. 108 y 109.

<sup>542</sup> Como lo expresó Javier Pérez Royo: «El primer interprete de la Constitución y el más importante, con mucha diferencia, es el legislador. El legislador es el intérprete normal, ordinario de la Constitución. En consecuencia, la Constitución es una norma jurídica que remite en primera instancia a un intérprete político. El Parlamento es el órgano político que interpreta la Constitución de la única manera que sabe hacerlo: en clave política. Y además, es un intérprete privilegiado, en la medida en que es el representante democráticamente elegido por los ciudadanos y expresa, por tanto, la voluntad general». Justamente, por eso, su interpretación en forma de ley se impone a toda la sociedad». Véase Javier Pérez Royo, «La interpretación de la Constitución», en Eduardo Ferrer Mac Gregor (Coordinador), *Interpretación constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2005, Tomo II, p. 889.

República, quien debe ser considerado como un usurpador del cargo de la Presidencia de la República».<sup>543</sup>

Quizás por ello, cinco días antes del 10 de enero de 2018, el presidente de la fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente y primer vicepresidente del Partido Socialista Unido (PSUV), ya anunciaba oficialmente y así salió publicado en la prensa, que la «juramentación de Maduro será ante el TSJ», supuestamente en virtud de que la «Asamblea Nacional, órgano facultado para tal fin, está en desacato».<sup>544</sup> A los efectos del funcionamiento autoritario del Estado, se trató de una especie de «sentencia» resolviendo el asunto, sobre la cual, dos días después, el 7 de enero de 2019, el mismo funcionario insistiría explicando «que el presidente Nicolás Maduro será juramentado ante el Tribunal Supremo de Justicia tras la situación de desacato judicial en la que se mantiene la Asamblea Nacional».<sup>545</sup>

Luego de «dictada» dicha decisión, la cual sin duda aparecía ya como definitiva, vino la lamentable rúbrica a lo «decidido» a cargo de la Sala Constitucional del mismo Tribunal Supremo de Justicia, al resolver sumisa, mediante sentencia No. 1 de 8 de enero de 2019,<sup>546</sup> un recurso de interpretación abstracta de los artículos 231 y 347 de la Constitución, el cual había sido intentado un mes antes, el 11 de diciembre de 2018, por un ciudadano (Otoniel Pautt Andrade), que se analiza más adelante, en la cual la Sala, simplemente «ordenó» a Nicolás Maduro que compareciera ante la misma Sala Constitucional a juramentarse, lo que efectivamente ocurrió el 10 de enero de 2019, no sin antes la Sala dejar sentados en un *obiter dictum*, criterios sobre la representatividad formal de la democracia, quitándole todo sentido y valor a si hay participación o no de los electores en las elecciones, y sobre los poderes ilimitados y absolutos de la Asamblea Constituyente; todo ello, quizás pretendiendo preparar el camino para futuras actuaciones de la misma, aun cuando en solo unas semanas siguientes, ya parecía improbable que pudieran ocurrir.

El laberinto que la propia Sala había contribuido a armar en 2017, en efecto, se había tragado también a la Asamblea Nacional Constituyente.

---

<sup>543</sup> Véase el texto del Acuerdo en [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-sus-puesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-sus-puesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica). Igualmente en la reseña «Asamblea Nacional desconoce resultados del 20M y declara a Maduro «usurpador», en *NTN24*, 22 de mayo de 2018, en <http://www.ntn24.com/america-latina/la-tarde/venezuela/asamblea-nacional-desconoce-resultados-del-20m-y-declara-nicolas>.

<sup>544</sup> Véase la reseña de la noticia en *NTN24*, 5 de enero de 2019, en <http://www.ntn24.com/america-latina/venezuela/cabello-anuncia-que-juramentacion-de-maduro-sera-ante-el-tsj-102440>. Igualmente, la reseña en «Maduro le responde a la Asamblea y anuncia juramento ante el Tribunal Supremo», en *El País*, 5 de enero de 2019, en <https://www.elpais.com.uy/mundo/maduro-le-responde-asamblea-anuncia-juramento-tribunal-supremo.html>.

<sup>545</sup> Véase la reseña «PSUV explica juramentación de presidente Maduro ante TSJ», en *Telesur*, 7 de enero de 2019, en <https://www.telesurtv.net/news/diosdado-cabello-psuv-juramentacion-nicolas-maduro-tsj-20190107-0024.html>.

<sup>546</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/303336-0001-8119-2019-18-0835.HTML>. Véanse los comentarios a esta sentencia en Allan R, Brewer-Cariás, «El juez constitucional en Venezuela y la juramentación de Nicolás Maduro como presidente de la República ante el Tribunal Supremo de Justicia el 10 de enero de 2019. Sobre el verdadero sentido de la sentencia de la Sala Constitucional No. 1 del 8 de enero de 2019», en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/01/187.-El-Juez-Constitucional-y-el-juramento-de-N.-Maduro-el-10-1-2019.-1.pdf>.

En todo caso, la Asamblea Nacional, anticipándose a estos hechos que se sucedieron en enero de 2019, conforme a lo que había acordado en mayo de 2018, desde el 13 de noviembre de 2018 ya había adoptado un Acuerdo «para impulsar una solución política a la crisis nacional», indicando que:

«a partir del 10 de enero de 2019 Nicolás Maduro continúa la usurpación de la Presidencia de la República, pues a pesar de no ser presidente electo, ocupa de hecho la Presidencia de la República, con lo cual todas las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional son ineficaces a partir de ese día, en los términos del artículo 138 de la Constitución».

Y así, siguiendo esa misma línea política, con posterioridad a la juramentación de Maduro ante el Tribunal Supremo de Justicia el 10 de enero de 2019, el 15 de enero de 2019 la Asamblea Nacional adoptó un importantísimo «Acuerdo sobre la declaratoria de usurpación de la Presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro Moros y el restablecimiento de la vigencia de la Constitución»,<sup>547</sup> y, en el mismo, interpretando la Constitución, constató que «la anterior situación de usurpación no encuentra una solución expresa en la Constitución;» y consideró, con razón, que correspondía entonces a la propia Asamblea Nacional «como única autoridad legítima del Estado y representante del pueblo venezolano», interpretar el texto fundamental y, en consecuencia, adoptar «decisiones para proceder a restablecer la vigencia del orden constitucional, con fundamento en los artículos 5, 187, 233, 333 y 350 de la Constitución».

En particular, la Asamblea Nacional se refirió al artículo 333 de la Constitución<sup>548</sup> que obliga a los ciudadanos, incluyendo a los funcionarios al servicio del Estado, a realizar todas las acciones necesarias para colaborar en el restablecimiento de la vigencia efectiva de la Constitución, y al artículo 350 de la Constitución<sup>549</sup> que reconoce «el derecho a la desobediencia civil frente a la usurpación de Nicolás Maduro», considerando en su carácter de órgano de representación popular, a través del cual el pueblo ejerce su soberanía (art. 4 de la Constitución), que era necesario, «ante la ausencia de una norma constitucional que regule la situación actual», proceder a:

---

<sup>547</sup> Véase en [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-sobre-la-declaratoria-de-usurpacion-de-la-presidencia-de-la-republica-por-parte-de-nicolas-maduro-moros-y-el-restablecimiento-de-la-vigencia-de-la-constitucion](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-sobre-la-declaratoria-de-usurpacion-de-la-presidencia-de-la-republica-por-parte-de-nicolas-maduro-moros-y-el-restablecimiento-de-la-vigencia-de-la-constitucion). La Asamblea, ese mismo día, adoptó otros tres importantes Acuerdos que fueron: «Acuerdo para la autorización de la ayuda humanitaria para atender la crisis social que sufre el pueblo venezolano;» «Acuerdo en solicitud de protección de activos del Estado venezolano ante los países de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras Panamá, Paraguay, Perú, Estados Unidos, Bulgaria, Rusia, China, Turquía, Emiratos Árabes y la Unión Europea ante la flagrante usurpación del poder ejecutivo por parte del ciudadano Nicolás Maduro Moros», y «Acuerdo sobre la necesidad de una Ley de amnistía para los civiles y militares que apegándose al artículo 333 de la Constitución, colaboren en la restitución del orden».

<sup>548</sup> Recordemos que esta norma del artículo 333, reza así: «Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella. En tal eventualidad, todo ciudadano investido o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia».

<sup>549</sup> Recordemos que esta norma del artículo 350, reza así: «El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contrarie los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos».

«aplicar analógicamente el artículo 233 de la Constitución, a los fines de suplir la inexistencia de presidente electo al mismo tiempo que se emprendan las acciones para restablecer el orden constitucional con base en los artículos 333 y 350 de la Constitución, y así hacer cesar la usurpación, conformar efectivamente el Gobierno de Transición y proceder a la organización de elecciones libres y transparentes».

En esta forma, la Asamblea Nacional, como el intérprete primario de la Constitución y como el órgano a través del cual el pueblo ejerce su soberanía, acordó la aplicación analógica del artículo 233 de la Constitución, lo que significó que en ausencia de presidente electo legítimamente para juramentarse como presidente para el período 2019-2025, el presidente de la Asamblea Nacional se debía encargar de la presidencia de la República; acordando además, oficialmente, en aplicación de los artículos 333 y 350 de la misma Constitución, lo siguiente:

*«Primero:* Declarar formalmente la usurpación de la Presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro Moros y, por lo tanto, asumir como jurídicamente ineficaz la situación de facto de Nicolás Maduro y reputar como nulos todos los supuestos actos emanados del Poder Ejecutivo, de conformidad con el artículo 138 de la Constitución.

*Segundo:* Adoptar, en el marco de la aplicación del artículo 233, las medidas que permitan restablecer las condiciones de integridad electoral para, una vez cesada la usurpación y conformado efectivamente un Gobierno de Transición, proceder a la convocatoria y celebración de elecciones libres y transparentes en el menor tiempo posible, conforme a lo previsto en la Constitución y demás leyes de la República y tratados aplicables.

*Tercero:* Aprobar el marco legislativo para la transición política y económica, fijando las condiciones jurídicas que permita iniciar un proceso progresivo y temporal de transferencia de las competencias del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, con especial atención en aquellas que permitan adoptar las medidas necesarias para restablecer el orden constitucional y atender la emergencia humanitaria compleja, incluida la crisis de refugiados y migrantes. El presidente de la Asamblea Nacional se encargará de velar por el cumplimiento de la normativa legal aprobada hasta tanto se restituya el orden democrático y el Estado de Derecho en el país.

*Cuarto:* Establecer un marco legislativo que otorgue garantías para la reinserción democrática, de modo que se creen incentivos para que los funcionarios civiles y policiales, así como los componentes de la Fuerza Armada Nacional, dejen de obedecer a Nicolás Maduro Moros y obedezcan, de conformidad con los artículos 7 y 328 de la Constitución, las decisiones de la Asamblea Nacional a los fines de cumplir con el artículo 333 de la Carta Magna.

*Quinto:* Instrumentar las medidas necesarias para que, en el marco de las competencias de control de la Asamblea Nacional, este Parlamento proteja los activos de la República a nivel nacional e internacional, y los mismos puedan ser utilizados para atender la emergencia humanitaria compleja.

*Sexto:* Disponer de las medidas necesarias para que, de conformidad con los tratados aplicables, la Constitución y las leyes de la República, se asegure la permanencia del Estado venezolano en organismos multilaterales y la vincu-



lación de los mecanismos internacionales de protección de Derechos Humanos como límites al ejercicio del poder político en Venezuela».<sup>550</sup>

Conforme a este marco, adoptado en un acto parlamentario sin forma de Ley dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, la Asamblea Nacional en Venezuela asumió el proceso político de restablecer el orden democrático, hacer cesar la usurpación de la presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro, establecer el marco para la transición política, previendo que el presidente de la Asamblea Nacional, es decir, del Poder legislativo, asuma progresiva y temporalmente las funciones que le corresponden al tenerse que encargar de la Presidencia de la República, encargándolo formalmente «de velar por el cumplimiento de la normativa legal aprobada hasta tanto se restituya el orden democrático y el Estado de Derecho en el país». En el Acuerdo se hace mención en forma general a un «proceso progresivo y temporal de transferencia de las competencias del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo», cuando en realidad de lo que se trata es de un proceso de asunción progresiva y temporal por parte del presidente de la Asamblea Nacional de las competencias que le corresponden como encargado de la Presidencia de la República. Las competencias del Poder Ejecutivo, como tales, no pueden ser transferidas al Poder Legislativo.

Es en tal sentido que la Asamblea Nacional, con base los artículos 7 y 333 de la Constitución, debe establecer el marco de la transición, a cuyo efecto, el 29 de enero de 2019 dio inicio a la consideración de un proyecto de Ley del «Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela», que fue aprobado en primera discusión.<sup>551</sup>

### 3. La reacción de la Sala Constitucional, actuando de oficio, contra la interpretación de la Constitución adoptada por la Asamblea Nacional

Ante este histórico Acuerdo de la Asamblea Nacional, debe mencionarse que una institución desprestigiada a la cual ya nadie le hace caso, como es la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, pareciendo salir del lugar donde van los materiales de desecho, el 21 de enero de 2019, había emitido una «curiosa» «sentencia» No. 3 de 21 de enero de 2019,<sup>552</sup> la cual más bien fue una «declaración» unilateral dictada sin que hubiera habido un proceso alguno, es decir, sin juicio ni partes, sin que nadie se lo hubiera pedido y, por tanto, dictada *de oficio*, basándose en lo que había resuelto en una sentencia anterior No. 2 de 11 de enero de 2017 en la cual había declarado a la Asamblea Nacional en supuesto «desacato», donde había dispuesto que la «actuación de la Asamblea Nacional y de cualquier órgano o individuo en contra de lo aquí decidido será nula y carente de toda validez y

<sup>550</sup> Véase en [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-sobre-la-declaratoria-de-usurpacion-de-la-presidencia-de-la-republica-por-parte-de-nicolas-maduro-moros-y-el-restablecimiento-de-la-vigenciade-la-constitucion](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-sobre-la-declaratoria-de-usurpacion-de-la-presidencia-de-la-republica-por-parte-de-nicolas-maduro-moros-y-el-restablecimiento-de-la-vigenciade-la-constitucion).

<sup>551</sup> Véase la información en la reseña «Asamblea Nacional aprobó el proyecto de Ley que rige la transición democrática», en NTN24.com, 29 de enero de 2019, en <http://www.ntn24.com/america-latina/venezuela/asamblea-nacional-aprobo-el-proyecto-de-ley-que-rige-la-transicion-la>.

<sup>552</sup> Véase las referencias en el reportaje: «TSJ declara nula a actual junta directiva de Asamblea Nacional», en *Runrunes.com*, 21 de enero de 2019, en <https://runrun.es/noticias/370711/tsj-declara-nula-actual-junta-directiva-de-asamblea-nacional/>.

eficacia jurídica».<sup>553</sup> Partiendo de allí, y considerando que era «un hecho público, notorio y comunicacional» que la Asamblea Nacional había desacatado dicha sentencia, incurriendo en una supuesta «omisión constitucional reiterada», entonces pura y simplemente declaró:

«Que la Asamblea Nacional no tiene Junta Directiva válida, incurriendo la írrita »Directiva» elegida el 5 de enero de 2019 (al igual que las «designadas» inconstitucionalmente durante los años 2017 y 2018), en usurpación de autoridad, por lo cual todos sus actos son nulos de nulidad absoluta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 constitucional. Así se declara».

Pero no se quedó allí la declaración de la Sala, sino que en relación al Acuerdo de la Asamblea, declaró que el mismo supuestamente violentaba «los artículos 130, 131 y 132 constitucionales, en particular el deber que tiene «toda persona» de cumplir y acatar esta Constitución, las leyes y los demás actos que en ejercicio de sus funciones dicten los órganos del Poder Público», porque desconocían «al Poder Judicial al desacatar sus fallos, al Poder Electoral que realizó el proceso electoral en el cual fue elegido, proclamado y juramentado» como presidente el Sr. Maduro, «para el período 2019-2025», y «al Poder Ejecutivo al desconocer la investidura de su titular y, la más grave, al titular de la soberanía, el pueblo, quien lo escogió en comicios transparentes, mediante el sufragio universal, directo y secreto» y quien había «electo» a la Asamblea Constituyente «quien fue la convocante de las referidas elecciones presidenciales». Por ello, la Sala «declaró» que el Acuerdo de la Asamblea Nacional, supuestamente «implica un acto de fuerza que pretende derogar el texto constitucional (artículo 333) y todos los actos consecuentes del Poder Público Nacional», razón por la cual dijo la Sala, ello la obligó «a actuar de oficio en protección del texto fundamental, de conformidad con los artículos 266.1, 333, 334, 335 y 336, estos últimos del Título VIII (De la Protección de la Constitución). Así se decide».

La Sala, además, consideró «inaudito» que se procure aplicar «analógicamente» las causales taxativamente contenidas en el artículo 233 de la Constitución a los fines de justificar la pretendida falta absoluta del presidente de la República», considerando que no podía:

«agregarse a dichas causales, otra «acomodaticia» para, por vía de una pretendida ficción jurídica, determinar que en nuestro país no hubo elecciones el 20 de mayo de 2018, y que de las resultas de los comicios convocados por el Poder Constituyente y el Poder Electoral no se escogió un Jefe de Estado.

Dichas causales son de derecho estricto y no pueden ser modificadas y/o ampliadas analógicamente, sin violar la Constitución. Así también se decide».

Por lo visto, la Sala Constitucional, simplemente no entendió qué fue lo que hizo la Asamblea Nacional al dictar el Acuerdo, que no fue sino interpretar analógicamente el artículo 233 de la Constitución. La Asamblea Nacional no le agregó a dicha norma ninguna «clausula» adicional; simplemente, como primer

---

<sup>553</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/194891-02-11117-2017-17-0001.HTML>. Véanse los comentarios a esta sentencia en Allan R. Brewer-Carías, *La consolidación de la tiranía judicial en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017, pp. 21, 81, 116 ss. y 131 ss.

interprete de la Constitución y, en particular, por estar llamada a aplicar esa norma, la interpretó analógicamente aplicándola al caso para resolver la crisis constitucional, en ejecución de lo que ya había acordado desde el 22 de mayo de 2018, que fue «declarar como inexistente la farsa realizada el 20 de mayo de 2018», «desconocer los supuestos resultados anunciados por el Consejo Nacional Electoral y en especial, la supuesta elección de Nicolás Maduro Moros como presidente de la República, quien debe ser considerado como un usurpador del cargo de la Presidencia de la República, y «desconocer cualesquiera actos írritos e ilegítimos de proclamación y juramentación en virtud de los cuales se pretenda investir constitucionalmente al ciudadano Nicolás Maduro Moros como supuesto presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el período 2019- 2025».<sup>554</sup>

La Sala Constitucional, cercenándole el derecho de la representación popular de aplicar e interpretar la Constitución, sobre la mención que hizo del artículo 350 de la misma, la declaró «absolutamente impertinente», terminando su «argumentación declarativa» afirmando que «la Asamblea Nacional no puede erigirse en Tribunal Supremo de Justicia para declarar una pretendida usurpación, ya que implicaría la tipificación de la conducta descrita en los precitados artículos 138 y 139, en concordancia con los artículos 136 y 137, todos constitucionales. Así se declara», ignorando, de nuevo, la potestad esencial de la Asamblea Nacional, de ser el órgano primigenio de interpretación de la Constitución,<sup>555</sup> órgano a través del cual el pueblo ejerce su soberanía.

Finalmente, en su «declaración» la Sala Constitucional, al afirmar que «nuestro régimen es eminentemente presidencial», y haciendo referencia, como si fuera una ironía a que en el país existe «separación de poderes», afirmó que es al presidente de la República al que le corresponde dirigir la acción de gobierno y la acción administrativa, de manera que «bajo ningún supuesto puede asumir un parlamento la acción de gobierno y la administración de la Hacienda Pública», cuando en el Acuerdo objeto de la «declaración» la Asamblea Nacional no asumió ninguna de esas acciones. Solo se dispuso que las iría asumiendo el presidente de la Asamblea Nacional como encargado, precisamente de la Presidencia de la República.

Sin duda, al dictar esta «declaración», la propia Sala no se dio cuenta de que ya estaba demasiado adentrada en la oscuridad el laberinto que el régimen se construyó, y que ella misma, con sus decisiones, había ayudado a erigir.

<sup>554</sup> Véase el texto del Acuerdo de 22 de mayo de 2018, en [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-supuesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-supuesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica). Igualmente, en la reseña «Asamblea Nacional desconoce resultados del 20M y declara a Maduro «usurpador»», en *NTN24*, 22 de mayo de 2018, en <http://www.ntn24.com/america-latina/la-tarde/venezuela/asamblea-nacional-desconoce-resultados-del-20m-y-declara-nicolas>.

<sup>555</sup> Como antes se ha dicho, y lo expresó Javier Pérez Royo: «El primer interprete de la Constitución y el más importante, con mucha diferencia, es el legislador. El legislador es el intérprete normal, ordinario de la Constitución. En consecuencia, la Constitución es una norma jurídica que remite en primera instancia a un intérprete político. El Parlamento es el órgano político que interpreta la Constitución de la única manera que sabe hacerlo: en clave política. Y además, es un intérprete privilegiado, en la medida en que es el representante democráticamente elegido por los ciudadanos y expresa, por tanto, la voluntad general». Véase Javier Pérez Royo, «La interpretación de la Constitución», en Eduardo Ferrer Mac Gregor (Coordinador), *Interpretación constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2005, Tomo II, p. 889.

#### 4. La consecuencia de la actuación de la Asamblea Nacional, para el restablecimiento del orden democrático

En todo caso, luego de la interpretación constitucional efectuada por la Asamblea Nacional en el antes mencionado Acuerdo de 15 de enero de 2019, en cuanto a la interpretación analógica que la Asamblea Nacional le dio al artículo 233 de la Constitución, aplicado a la situación de ausencia de presidente electo legítimamente que pudiera juramentarse como presidente de la República para el período 2019-2025, y a pesar de la «declaración» unilateral de la Sala Constitucional en la mencionada sentencia de 21 de enero de 2019, a la cual nadie le hizo caso, resultó lo siguiente:

*Primero*, respecto de la previsión constitucional de que en ese caso el presidente de la Asamblea Nacional se encargaría de la presidencia de la República, ello comenzó a ocurrir formalmente en acto público y popular realizado el día 23 de enero de 2019, al asumir el diputado Juan Guaidó, en su carácter de presidente de la Asamblea Nacional, condición que no pierde, el deber constitucional que tiene de ejercer las funciones como encargado de la presidencia de la República; y

*Segundo*, respecto de la tarea inmediata que prevé la norma de procederse a realizar una elección universal, directa y secreta de presidente dentro de los treinta días consecutivos siguientes, la Asamblea la interpretó basándose en la imposibilidad política que ello pudiera ocurrir de inmediato, acordando, en cambio, para que se pueda proceder a realizar dicha elección en forma libre, justa y transparente, la adopción de:

«las medidas que permitan restablecer las condiciones de integridad electoral para, una vez cesada la usurpación y conformado efectivamente un Gobierno de Transición, proceder a la convocatoria y celebración de elecciones libres y transparentes en el menor tiempo posible, conforme a lo previsto en la Constitución y demás leyes de la República y tratados aplicables».

En relación con la asunción por el diputado Juan Guaidó de las funciones como encargado de la Presidencia de la República, por supuesto que no se trató de una «autoproclamación» como se expresó desde el gobierno, sino de la asunción de las competencias que tiene constitucionalmente como presidente de la Asamblea Nacional. Como el propio Guaidó lo expresó:

«Mi asunción como presidente interino está basada en el artículo 233 de la Constitución venezolana, de acuerdo con el cual, si al inicio de un nuevo periodo no hay un jefe de Estado electo, el poder es atribuido al presidente de la Asamblea Nacional hasta que tengan lugar elecciones justas. Por eso, el juramento que tomé el 23 de enero no puede considerarse una «auto proclamación». No fue por mi propio acuerdo que asumí la presidencia sino en ejecución de la Constitución».<sup>556</sup>

Y ello es así, habiendo sido ese juramento una formalidad política, importante, pero formalidad, pues ya al haber prestado juramento como presidente de la Asamblea nacional el 5 de enero de 2019, entre las funciones que juró cumplir

---

<sup>556</sup> Véase Juan Guaidó, «How the World Can Help Venezuela», en *The New York Times*, New York, 31 de enero de 2019, p. A23. Véase sobre ello, José Ignacio Hernández, «De juramentos y proclamas: una explicación», en *Prodavinci*, 24 de enero de 2019, en <https://prodavinci.com/de-juramentos-y-proclamas-una-explicacion/>.

estaban las de encargarse de la Presidencia cuando constitucionalmente ello procediera conforme a la Constitución. Por lo demás, al encargarse de la Presidencia de la República, el presidente de la Asamblea lo hace en este carácter de diputado presidente de la Asamblea, el cual como se dijo, por supuesto no pierde.

En todo caso, como resultado de todas estas acciones, la *Academia de Ciencias Políticas y Sociales* en un Pronunciamiento del 29 de enero de 2019, consideró que;

«La Asamblea Nacional ha procedido a invocar la aplicación del referido artículo 333 de la Constitución y su presidente, Diputado Juan Guaidó, asumió en fecha 23 de enero de 2019, la primera magistratura con carácter interino para el restablecimiento de la institucionalidad democrática y la vigencia efectiva de la Constitución, recibiendo el reconocimiento de un importante grupo de países. al respaldar».

Y con base en ello acordó:

«Respaldar al pueblo de Venezuela y a la Asamblea Nacional en su lucha por el restablecimiento del Estado de derecho y del sistema democrático, así como por el respeto de los derechos y libertades ciudadanas y reconocer, de conformidad con el artículo 333 de la Constitución, la legitimidad de las acciones que, con el límite de los principios y valores constitucionales, realiza la Asamblea Nacional para que se efectúen elecciones libres, universales, directas y secretas y acordes a los principios constitucionales que imponen la garantía de la libertad, imparcialidad, participación, igualdad y transparencia».<sup>557</sup>

Por lo demás, para el 31 de enero de 2019, el diputado Juan Guaidó, después de haber sido reconocido como legítimo presidente encargado de Venezuela por casi todos los países de América, (excepto Cuba, México, Uruguay, Bolivia, Nicaragua), y por casi todos los países importantes del mundo (excepto Rusia, China, Irán, Turquía),<sup>558</sup> fue reconocido como tal por el Parlamento Europeo, exhortando a todos los Estados de la Unión Europea a hacer lo mismo.<sup>559</sup> Semanas después, y luego de recibir reconocimiento de otros países, entre ellos, de Europa, de España, Portugal, Alemania, Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos, Francia, Hungría, Austria, Finlandia, Bélgica, Luxemburgo, la República Checa, Letonia, Lituania, Estonia, Polo-

---

<sup>557</sup> Véase «Pronunciamiento sobre la legitimidad de la aplicación del artículo 333 de la Constitución por la Asamblea Nacional a los fines de la restitución de su vigencia efectiva», 29 de enero de 2019, en <http://acienpol.org.ve/cmacionpol/Resources/Pronunciamientos/Acuerto%20de%20Acienpol%20Art.%20333.pdf>.

<sup>558</sup> Véase «Estos son los países que reconocen a Juan Guaidó como presidente (i) de Venezuela y los que apoyan a Maduro», en *El Comercio*, 28 de enero de 2019, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/juan-guaido-venezuela-reconocimiento-diplomacia.html>.

<sup>559</sup> Véase la Información en «El Parlamento Europeo reconoce a Juan Guaidó como «legítimo presidente interino de Venezuela», en *ABC España*, 31 de enero de 2019, en [https://www.abc.es/espana/abci-parlamento-europeo-reconoce-juan-guaido-como-legitimo-presidente-interino-venezuela-201901311357\\_video.html](https://www.abc.es/espana/abci-parlamento-europeo-reconoce-juan-guaido-como-legitimo-presidente-interino-venezuela-201901311357_video.html). Para el 4 de febrero de 2018, 8 am ET, los siguientes países europeos ya habían reconocido a Juan Guaidó como legítimo presidente interino de Venezuela: España, Francia, Suecia, Reino Unido, Dinamarca, Portugal, Letonia, Austria, Lituania, Polonia, Holanda, Alemania.

nia, Suecia y Croacia;<sup>560</sup> el 15 de marzo de 2019, el gobernó del presidente encargado Juan Guaidó recibió el muy importante reconocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo, cuando sus gobernadores «aprobaron «una resolución reconociendo el nombramiento del Sr. Juan Guaidó, Ricardo Hausmann, como gobernador del BID para Venezuela». En esa forma el BID se convirtió en la primera institución financiera internacional que reconoció a un representante del gobierno de Guaidó.<sup>561</sup>

En particular, en cuanto a la Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de enero de 2019 sobre la situación en Venezuela (2019/2543(RSP), se debe destacar que:

«Reconoce a Juan Guaidó como presidente interino legítimo de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con la Constitución Venezolana y con arreglo a lo establecido en su artículo 233, y apoya plenamente su hoja de ruta; se dictó partiendo de la consideración»,

Y ello lo hizo el Parlamento, partiendo de los siguientes considerandos:

«A. Considerando que las elecciones que se celebraron el 20 de mayo de 2018 se llevaron a cabo sin que se cumplieran las normas internacionales mínimas necesarias para el desarrollo de un proceso creíble y sin que se respetaran el pluralismo político, la democracia, la transparencia y el Estado de Derecho; que la Unión Europea, junto con otras organizaciones regionales y países democráticos, no reconoció ni las elecciones ni a las autoridades que surgieron de este proceso ilegítimo.

B. Considerando que, el 10 de enero de 2019, Nicolás Maduro usurpó ilegítimamente el poder presidencial ante el Tribunal Supremo de Justicia, infringiendo el orden constitucional.

C. Considerando que, el 23 de enero de 2019, Juan Guaidó, elegido legítima y democráticamente presidente de la Asamblea Nacional, juró como presidente interino de Venezuela, de conformidad con el artículo 233 de la Constitución venezolana».<sup>562</sup>

En el régimen, sin embargo, sumido en su laberinto, unos días antes, a través del Tribunal Supremo de Justicia, esta vez en Sala Plena, dictó una serie de «medidas cautelares» restrictivas de la libertad de circulación de Juan Guaidó;<sup>563</sup> y el

---

<sup>560</sup> Véase Andrés Gil, «Los principales países de la UE reconocen a Guaidó como presidente interino de Venezuela», en *eldiario.es*, 4 de febrero de 2019, en [https://www.eldiario.es/internacional/principales-UE-Guaido-presidente-Venezuela\\_0\\_864413573.html](https://www.eldiario.es/internacional/principales-UE-Guaido-presidente-Venezuela_0_864413573.html); y «La declaración conjunta de los 19 países de la UE que han reconocido a Guaidó como presidente interino de Venezuela», en *eldiario.es*, 4 de febrero de 2019, en [https://www.eldiario.es/internacional/declaracion-conjunta-UE-reconocido-Guaido\\_0\\_864414451.html](https://www.eldiario.es/internacional/declaracion-conjunta-UE-reconocido-Guaido_0_864414451.html).

<sup>561</sup> Véase la información: «BID reconoce a Ricardo Hausmann como representante de Venezuela», en *El Nacional*, 15 de marzo de 2019, en [http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/bid-reconoce-ricardo-hausmann-como-representante-venezuela\\_274824](http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/bid-reconoce-ricardo-hausmann-como-representante-venezuela_274824).

<sup>562</sup> Véase el texto en Parlamento Europeo, 2014-2019, Textos Aprobados, P8\_TA-PROV(2019)0061 Situación en Venezuela, en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2019-0061+0+DOC+PDF+V0//ES>.

<sup>563</sup> Véase el reportaje: «El Supremo prohíbe a Guaidó salir de Venezuela y congela sus cuentas. Las medidas impiden al dirigente político realizar también operaciones comerciales», en *El País*, 30 de enero de 2019, en [https://elpais.com/internacional/2019/01/29/actualidad/1548778972\\_796341.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/29/actualidad/1548778972_796341.html).

mismo día que se pronunció el Parlamento Europeo, lo que ordenó fue amedrentar a la familia del diputado Guaidó con el mismo componente de las fuerzas de policía, con cuyos efectivos se ha masacrado a los habitantes más necesitados del país, en los barrios populares, que han protestado por las carencias que sufren, como toda la población.<sup>564</sup>

Entretanto, el rechazo popular al régimen y a todo lo que significa el «socialismo» aplicado en el país, que lo que ha originado es miseria y más miseria,<sup>565</sup> y, en paralelo, el reconocimiento al proceso de transición democrático liderado por la Asamblea Nacional y su presidente Juan Guaidó, seguía acrecentándose, y con ello, empujando al régimen a lo más hondo e intrincado del laberinto que se construyó a sí mismo, arrastrando consigo hacia esas tinieblas, además, entre otras cosas, al régimen de Cuba.<sup>566</sup>

## II. LA ILEGÍTIMA JURAMENTACIÓN DE NICOLÁS MADURO COMO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ANTE EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA EL 10 DE ENERO DE 2019 Y LA ACTUACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL

### 1. La situación constitucional al inicio del período constitucional 2019-2025

En Venezuela, como es sabido, en enero de 2013, a raíz de que el presidente H. Chávez no acudió a tomar posesión de su cargo para el período constitucional 2013-2019, luego de haber sido reelecto presidente en 2012, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo le impuso a los venezolanos un gobierno a cargo de un funcionario (N. Maduro) que no había sido electo mediante sufragio,<sup>567</sup> permitiéndole

---

<sup>564</sup> Véase el reportaje: «Juan Guaidó denuncia intimidación de fuerzas de seguridad contra su familia», en *El Comercio*, 31 de enero de 2018, en [https://www.elcomercio.com/app\\_public.php/actualidad/guaido-intimidacion-policia-venezuela-familia.html](https://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/guaido-intimidacion-policia-venezuela-familia.html); y «Crush Dissent: Maduro Urges Special Police», en *The New York Times*, «31 de enero de 2019», pp. A1 y A6.

<sup>565</sup> Véase Mary Anastasia O'Grady, «Venezuela Spring», en *The Wall Street Journal*, 28 de enero de 2019, p. A15; y Bret Stephens, «Yes, Venezuela Is a Socialist Catastrophe», en *The New York Times*, 26 de enero de 2019, p. A19.

<sup>566</sup> Véase Kirk Semple, «For Venezuela, a Staunch Ally. For Cuba, Lots of Subsidized Oil», en *The New York Times*, 27 de enero de 2019, p. 8; Jessica Donati, Vivian Saloma and Ian Talley, «Trump Sees Maduro Move as First Shot in Wider Battle», en *The Wall Street Journal*, 31 de enero de 2019, pp. A1 y A10.

\* Texto del documento sobre: «El juez constitucional en Venezuela y la juramentación de Nicolás Maduro como presidente de la República ante el Tribunal Supremo de Justicia el 10 de enero de 2019. Sobre el verdadero sentido de la sentencia de la Sala Constitucional No. 1 del 8 de enero de 2019», New York, 10 enero 2019, publicado en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/01/187.-El-Juez-Constitucional-y-el-juramento-de-N.-Maduro-el-10-1-2019..pdf>.

<sup>567</sup> Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, «El juez constitucional y la demolición del principio democrático de gobierno. O de cómo la Jurisdicción Constitucional en Venezuela impuso arbitrariamente a los ciudadanos, al inicio del período constitucional 2013-2019, un gobierno sin legitimidad democrática, sin siquiera ejercer actividad probatoria alguna, violentando abiertamente la Constitución», en *Revista de Derecho Público*, No. 133 (enero-marzo 2013), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 179-212. Véase además, los estudios: «Crónica sobre el significado constitucional del fin del período constitucional (2007-2013) y del inicio del nuevo período constitucional (2013-2019) el 10 de enero de

dole además, presentarse de candidato a la presidencia en la elección presidencial<sup>568</sup> para cubrir el período constitucional hasta el 10 de enero de 2019. En dicha elección, y a pesar de todas las impugnaciones,<sup>569</sup> fue proclamado como presidente N. Maduro, quien completó el período constitucional que concluyó el 10 de enero de 2019.

La elección de presidente para el período constitucional 2019-2025, no se hizo en diciembre de 2018, como era la práctica en el país a los efectos de acortar el período de transición gubernamental, sino que se hizo el 20 de mayo de 2018, por decisión de la inconstitucional y fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente convocada en Venezuela en 2017,<sup>570</sup> y no de Poder Electoral; y luego, de que como ha dicho la ONG Acceso a la Justicia, «allanara el camino para que Nicolás Maduro compitiera prácticamente solo en las presidenciales» en un proceso electoral en el cual no hubo competidores, partidos políticos y candidatos de oposición inhabilitados, y estuvo controlado por un órgano electoral sin independencia, que permitió manipulaciones hasta de compra de votos por comida, es decir, «tan plagado de irregularidades», que:

«gran parte de la comunidad internacional lo desconoció, por lo que dentro y fuera del país se considera, y Acceso a la Justicia se incluye, que a partir del 10 de enero de 2019, cuando culmina el actual período del Jefe de Estado que inició en 2013, Maduro pasa a ser un presidente ilegítimo y además inconstitucional».<sup>571</sup>

Como lo resumió con toda precisión Ramón Escovar León:

«la «elección» del pasado 20 de mayo estuvo viciada en sus distintas etapas; con partidos y candidatos inhabilitados, se trató de un proceso convocado por

---

2013, la necesaria toma de posesión del presidente electo mediante su juramento ante la Asamblea, y los efectos de su no comparecencia», y «Crónica sobre la anunciada sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de 9 de enero de 2013 mediante la cual se conculcó el derecho ciudadano a la democracia y se legitimó la usurpación de la autoridad en golpe a la Constitución», en Asdrúbal Aguiar (Compilador), *El Golpe de Enero en Venezuela (Documentos y testimonios para la historia)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, pp. 97-106 y 133-148, respectivamente.

<sup>568</sup> Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, «Crónica sobre la consolidación, de hecho, de un gobierno de sucesión con motivo del anuncio del fallecimiento del presidente Chávez el 5 de marzo de 2013», en Asdrúbal Aguiar (Compilador), *El Golpe de Enero en Venezuela (Documentos y testimonios para la historia)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, pp. 199-218.

<sup>569</sup> Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, «Crónica sobre las vicisitudes de la impugnación de la elección presidencial de 14 de abril de 2013 ante la sala electoral, el avocamiento de las causas por la Sala Constitucional, y la ilegítima declaratoria de la «legitimidad» de la elección de Nicolás Maduro mediante una «Nota de prensa» del Tribunal Supremo», en Asdrúbal Aguiar (Compilador), *El Golpe de Enero en Venezuela (Documentos y testimonios para la historia)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 297-314.

<sup>570</sup> Véase sobre la convocatoria de la Asamblea nacional Constituyente los estudios publicados en el libro: Allan R Brewer-Carías y Carlos García Soto (Coordinadores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Colección Estudios Jurídicos No. 119, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.

<sup>571</sup> Véase «Acceso a la Justicia: TSJ contribuyó con la destrucción del voto en 2018», en *La Patilla*, 7 de enero de 2019, en <https://www.lapatilla.com/2019/01/07/acceso-a-la-justicia-tsj-contribuyo-con-la-destruccion-del-voto-en-2018/>.



la asamblea nacional constituyente, cuya legitimidad no es reconocida por las democracias occidentales, al tiempo que careció de integridad electoral. Los resultados de estas «elecciones» no fueron reconocidos ni por las democracias occidentales ni por amplios sectores nacionales». <sup>572</sup>

Sin embargo, luego de la proclamación de N. Maduro por el Consejo Nacional Electoral el 22 de mayo de 2018, y de incluso prestar juramento ante la Asamblea Nacional Constituyente el 24 de mayo de 2018, <sup>573</sup> para poder comenzar a ejercer su cargo para el período 2019-2025, conforme al artículo 231 de la Constitución, debía prestar juramento ante la Asamblea Nacional, es decir, ante la representación electa popularmente mediante sufragio universal directo y secreto del pueblo venezolano. Esa es la esencia del acto de juramentación, el cual no es una mera formalidad que puede ser sustituida por otra, siendo la única excepción en caso de impedimento por «motivo sobrevenido», la prevista en la norma, en cuyo caso la juramentación podría hacerse ante el Tribunal Supremo.

Sin embargo, cinco días antes de la fecha de la juramentación ante la Asamblea Nacional, el 5 de enero de 2019, el presidente de la Asamblea Nacional Constituyente y Primer vicepresidente del Partido Socialista Unido (PSUV), anunció oficialmente y así salió publicado en la prensa, que la «juramentación de Maduro será ante el TSJ», en virtud de que «la «Asamblea Nacional, órgano facultado para tal fin, está en desacato». <sup>574</sup> A los efectos del funcionamiento del Estado, se trató de una especie de «sentencia» resolviendo el asunto, la cual dos días después, el 7 de enero de 2019, el mismo funcionario insistiría explicando «que el presidente Nicolás Maduro será juramentado ante el Tribunal Supremo de Justicia tras la situación de desacato judicial en la que se mantiene la Asamblea Nacional». <sup>575</sup>

---

<sup>572</sup> Véase Ramón Escovar León, «La sentencia N° 1 de la Sala Constitucional, Carl Schmitt y el 10 E», en *Prodavinci*, 9 de enero de 2019, en <https://prodavinci.com/la-sentencia-n-1-de-la-sala-constitucional-carl-schmitt-y-el-10-e/>.

<sup>573</sup> Sobre este juramento José Ignacio Hernández observó en mayo de 2018, que: «La «juramentación» ante la ANC realizada el 24 de mayo de 2018 no es siquiera un acto jurídico. Así, no solo la «reelección» de Nicolás Maduro fue resultado de un proceso conducido completamente al margen de la Constitución, sino que además, la ANC, que es un órgano ilegítimo, no tiene competencia para tomar juramento a ningún funcionario. Y mucho menos la juramentación del presidente electo –si lo hubiere– podría hacerse antes del 10 de enero de 2019, y por una instancia distinta a la Asamblea Nacional. Con lo cual, en sentido estricto, lo realizado en la ANC el 24 de mayo de 2018 no debería ser calificado como «juramentación». Véase en José Ignacio Hernández, «¿Qué fue lo que pasó con la «juramentación» de Nicolás Maduro ante la ANC?, en *Prodavinci*, 24 de mayo de 2018, en <https://prodavinci.com/que-fue-lo-que-paso-con-la-juramentacion-de-nicolas-maduro-ante-la-anc/>.

<sup>574</sup> Véase la reseña de la noticia en *NTN24*, 5 de enero de 2019, en <http://www.ntn24.com/america-latina/venezuela/cabello-anuncia-que-juramentacion-de-maduro-sera-ante-el-tsj-102440>. Igualmente, la reseña en «Maduro le responde a la Asamblea y anuncia juramento ante el Tribunal Supremo», en *El País*, 5 de enero de 2019, en <https://www.elpais.com.uy/mundo/maduro-le-responde-asamblea-anuncia-juramento-tribunal-supremo.html>.

<sup>575</sup> Véase la reseña «PSUV explica juramentación de presidente Maduro ante TSJ», en *Telesur*, 7 de enero de 2019, en <https://www.telesurtv.net/news/diosdado-cabello-psuv-juramentacion-nicolas-maduro-tsj-20190107-0024.html>.

## 2. Sobre la decisión de la Sala Constitucional resolviendo la «duda razonable» planteada ante el Juez Constitucional: la juramentación de N. Maduro ante el Tribunal Supremo de Justicia

Luego de «dictada» dicha decisión que sin duda aparecía ya como definitiva, vino la lamentable rúbrica a lo «decidido» a cargo de la Sala Constitucional del mismo Tribunal Supremo de Justicia, al decidir, mediante sentencia No. 1 de 8 de enero de 2019,<sup>576</sup> un recurso de interpretación abstracta de los artículos 231 y 347 de la Constitución, el cual había sido intentado por un ciudadano, abogado (Otoniel Pautt Andrade) el 11 de diciembre de 2018, «con relación a la toma de posesión del cargo y la previa juramentación del candidato elegido en la elección presidencial celebrada en fecha 20 de mayo de 2018», que según el recurrente, implicaban «la legitimidad del mandato presidencial para el nuevo periodo constitucional», para cuya decisión el mismo día se designó Ponente al Magistrado Juan José Mendoza Jover.

El artículo 231 establece la forma de la toma de posesión del presidente electo mediante juramento ante la Asamblea Nacional, con la previsión de que cuando ello no sea posible por «motivo sobrevenido» entonces la juramentación debe hacerse ante el Tribunal Supremo de Justicia; y el artículo 347 establece el propósito de la Asamblea Nacional Constituyente; habiendo sido la «duda razonable» planteada ante la Sala una supuesta situación de que «la Asamblea Nacional se encuentra en desacato según decisiones dictadas por esta misma Sala Constitucional y por lo tanto está inhabilitada para cumplir el mandato de juramentación presidencial», entonces ante la falta de competencia constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente para recibir dicho juramento, solicitaba a la Sala determinar:

«¿ante cuál Poder Público (Asamblea Nacional, Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena o en Sala Constitucional o Asamblea Nacional Constituyente), el candidato elegido: ciudadano Nicolás Maduro Moros debe hacer la previa juramentación y toma de la posesión de su cargo para el nuevo periodo constitucional del 2019 al 2025?»

La Sala, para decidir lo solicitado hizo una serie de disgregaciones sobre otros temas, conexos, pero no relevantes para decidir lo que se le pidió, y menos para resolver la antes mencionada «duda razonable», como si el redactor de la sentencia tuviese necesidad de «rellenar» el texto para darle cierto volumen, procediendo a dictar su decisión, en un párrafo - sí, un párrafo -, bajo un acápite con el título de «Culminación del período constitucional presidencial vigente e inicio del nuevo período constitucional»:

«en cuanto a la interrogante sobre ante cuál órgano del Poder Público debe juramentarse el ciudadano Nicolás Maduro Moros para el ejercicio del cargo de presidente de la República para el cual fue electo en los comicios presidenciales el pasado 20 de mayo de 2018, esta Sala reitera, una vez más, que el Órgano Legislativo Nacional se encuentra en flagrante desacato, y por ser este un motivo por el cual el presidente de la República no puede tomar posesión ante la Asamblea Nacional, tal como lo dispone la norma contenida en el artículo 231 del Texto Fundamental, lo hará ante el Tribunal Supremo de

---

<sup>576</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/303336-0001-8119-2019-18-0835.HTML>.

Justicia, para lo cual se convoca al ciudadano Nicolás Maduro Moros para el día 10 de enero de 2019, a las 10 a.m. para que se presente ante el Tribunal Supremo de Justicia a los fines de ser juramentado como presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela para el período presidencial 2019-2025. Así se decide».

Y eso fue todo.

No indicó la Sala, ni siquiera referencialmente, en cuáles sentencias se había declarado y reiterado el supuesto desacato de la Asamblea Nacional,<sup>577</sup> ni porqué o cómo esa supuesta situación de desacato se podía considerar como el «motivo sobrevenido» al cual se refiere el artículo 231 de la Constitución para «ordenar» que la juramentación de N. Maduro se hiciese ante el Tribunal Supremo de Justicia; es decir, se trató de una decisión inmotivada, adoptada por la Sala Constitucional, conforme lo precisó Ramón Escovar León:

«sin exponer las razones y motivos que expliquen por qué ese supuesto «desacato» constituye un impedimento para juramentarse ante el parlamento, como lo establece la Constitución. Se utiliza el término «desacato» de manera ambigua, vaga e indefinida para utilizarlo cada vez que desean arrebatarle al parlamento legítimo sus facultades constitucionales».<sup>578</sup>

En todo caso, lo que es importante a retener es que la decisión del recurso de interpretación solicitado, a los efectos de responder la «duda razonable» del recurrente, no le ocupó a la Sala más de una página.

Pero sin embargo, la sentencia No 1 del 10 de enero de 2019 no se quedó en resolver lo solicitado, sino que con la excusa de incluir unas «consideraciones para decidir» la Sala se refirió a tres temas distintos, dejando así sentado criterios, como *obiter dictum*, sin que nadie se lo hubiese solicitado, sobre el derecho al sufragio y la abstención y sobre los poderes de la Asamblea Nacional Constituyente; ninguno de los cuales tenía realmente relación esencial con las dudas planteadas y lo decidido.

Pero la inclusión de esos *obiter dictum*, sin embargo, no fue nada inocente; dado que lo resuelto en la sentencia, lo consideró la propia Sala como una «ampliación del criterio vinculante sostenido en la sentencia de esta Sala n° 2 del 9 de enero de 2013», pasando a argumentarse en la sentencia sobre los dos temas antes mencionados, dejando sentado criterios generales «interpretativos» sobre ellas.

### 3. Sobre la absurda justificación de una «democracia» vaciada de efectiva representatividad

El primer tema que trató la Sala Constitucional fue el del derecho al sufragio y el sentido de la abstención electoral. Aquí, la Sala destacó que a diferencia de la Constitución de 1961, que consagró el sufragio como un derecho y como un deber,

---

<sup>577</sup> Véase sobre esas sentencias lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *La dictadura judicial y la pervisión del Estado de derecho. el Juez Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela* (Prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial IUSTEL, Madrid, 2017.

<sup>578</sup> Véase Ramón Escovar León, «La sentencia N° 1 de la Sala Constitucional, Carl Schmitt y el 10 E» en *Prodavinci*, 9 de enero de 2019, en <https://prodavinci.com/la-sentencia-n-1-de-la-sala-constitucional-carl-schmitt-y-el-10-e/>.

en la de 1999, solo se lo reconoció expresamente como un derecho, lo que implica según la Sala que:

«su ejercicio (aun en los casos de votos nulos) debe ser respetado por aquellos que hayan decidido no hacer efectivo el mismo, pues su falta de ejercicio, al perder su carácter obligatorio, no comporta ninguna consecuencia jurídica».

Es decir, la Sala consideró que:

«el ejercicio del derecho al sufragio, es una manifestación de soberanía que no puede ser desconocida por la falta de participación de aquellos que deciden no hacerlo, porque, precisamente, esa decisión de no intervenir o participar es también un derecho y, como tal, no puede menoscabar el derecho al sufragio para la elección de las autoridades cuyos cargos son de elección popular, a quienes decidan expresar su voluntad mediante el voto libre, secreto, universal y directo».

Y de todo ello, concluyó la Sala refiriéndose a la abstención electoral, que «la falta de participación es responsabilidad solo de quien o quienes dispongan no ejercer su derecho al sufragio activo, por lo que resultaría un contrasentido la pretensión de imponer la abstención como mecanismo de desconocimiento de la voluntad de quienes sí ejercieron su derecho al sufragio;» para terminar decidiendo con carácter vinculante que:

«La naturaleza del sufragio en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es un derecho, por lo que la abstención en su ejercicio no puede menoscabar el derecho constitucional de quienes sí lo ejercieron».

O sea que para la Sala Constitucional, la democracia se limita al ejercicio formal del derecho al voto, sin que tenga importancia alguna la legitimidad democrática de la representación; de manera que con el argumento expuesto, y quitándole todo sentido a la abstención electoral, para la sala Constitucional bastaría que un presidente sea electo con un solo voto, por ejemplo su propio voto, para considerar que se ha producido una elección popular legítima.

Este, por supuesto, es la negación del principio democrático de la representación popular, al cual con esta sentencia se lo vacía totalmente de contenido esencial, para justificar, de aquí en adelante, como interpretación constitucional vinculante, que basta que voten unos cuantos ciudadanos, así la elección no tenga garantía de ser libre ni imparcial, para que una elección se considere «legítima», aún a sabiendas de que los electos no representen realmente la globalidad del pueblo ni tienen el respaldo de la mayoría.<sup>579</sup>

O sea, se trata, decretado por la Sala Constitucional, con carácter vinculante, del abandono definitivo del principio de la democracia representativa que, al con-

---

<sup>579</sup> Particularmente, en el caso de la viciada elección presidencial del 20 de mayo de 2018, según cifras atribuidas a Luis Emilio Rondón, Rector del Consejo Nacional Electoral, de un Registro Electoral de 20.750.809 de electores, solo hubo 3.590.040 de votos válidos (17,3%), de los cuales N. Maduro obtuvo 1.811.220 votos (8,73%), con una abstención general del 82,70%. Véase sobre el desconocimiento de Rondón sobre los resultados «oficiales» de esas elecciones en Ronny Rodríguez Rosas, «rector Luis Emilio Rondón desconoce resultados de elecciones presidenciales», en *EfectoCocuyo*, 20 de mayo de 2018, en <http://efectococuyo.com/cocuyo-electoral/rector-luis-emilio-rondon-desconoce-resultados-de-elecciones-presidenciales/>.

trario, lo que debe buscar es garantizar que los representantes electos, efectivamente, representen las mayorías y no a una minoría que controla el poder,<sup>580</sup> como desde siempre ha ocurrido por ejemplo en Cuba.<sup>581</sup>

#### 4. Sobre el poder constituyente y la doctrina de que la Asamblea Nacional Constituyente supuestamente tiene poderes absolutos y plenipotenciarios

Después de dejar sentado el principio antes mencionado de acabar con la democracia representativa, reduciéndola a una mera democracia formal, reducida al voto, sin consideración alguna con su legitimidad ni con la búsqueda de una efectiva representatividad, la Sala Constitucional pasó a analizar el proceso constituyente iniciado en Venezuela el 1º de mayo de 2017, cuando N. Maduro -dijo la Sala - «convocó al poder originario, esto es, el Poder Constituyente, para la formación de una Asamblea Nacional Constituyente» que se instaló el «4 de agosto de 2017, luego de la respectiva elección de los constituyentes (30 de julio de ese mismo año)».

Para su análisis, la Sala partió de una referencia a la sentencia dictada el 19 de enero de 1999, por la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia, bajo ponencia del Magistrado Humberto J. La Roche, en la cual se interpretó los artículos 4 de la Constitución de 1961 y 181 de la derogada Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política,<sup>582</sup> procediendo a glosar sobre la Asamblea Nacional Constituyente y el Poder Constituyente Originario, dejando así por sentado su doctrina sobre ello, sin que nadie se lo hubiese pedido, y sobre lo cual nunca antes había elaborado, pues en las sentencias que dictó en 2017 cuando decidió sobre las impugnaciones presentadas contra la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente,<sup>583</sup> no analizó la materia.

Con esta sentencia de enero de 2018, entonces, la Sala Constitucional, y dejando aparte sus citas a Carl Schmitt y otros autores, «aprovecho» la ocasión para darle formalmente a la Asamblea Nacional Constituyente y en forma «vinculante» por supuestamente interpretar el artículo 347 de la Constitución, poderes absolutos, totales y casi ilimitados, y por supuesto por encima de la Constitución, ratificando

<sup>580</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta «democracia participativa» sin representación», en *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá, 2013, pp. 457-482.

<sup>581</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, «La necesaria perfectibilidad del sistema electoral cubano», en *Seminario sobre Elecciones y Derechos Humanos en Cuba y América, 24-25 de noviembre de 1997, Centro Capitolio de La Habana*, Unión Nacional de Juristas de Cuba, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), San José, Costa Rica, 1998, pp. 273-286.

<sup>582</sup> Véase sobre dicha sentencia los comentarios en Alan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente (Comentarios sobre la interpretación jurisprudencial relativa a la naturaleza, la misión y los límites de la Asamblea Nacional Constituyente)*, Colección Estudios Jurídicos N° 72, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999.

<sup>583</sup> Véase las sentencias N° 378 de 31 de mayo de 2017 y N° 455 de 12 de junio de 2017. Véase los comentarios a las mismas en Allan R. Brewer-Carías, «El Juez Constitucional vs. el pueblo como poder constituyente originario. (Sentencias de la Sala Constitucional N° 378 de 31 de mayo de 2017 y N° 455 de 12 de junio de 2017)», en *Revista de Derecho Público*, No. 149-150, (enero-junio 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017, pp. 353-363.

la existencia en el país de una «dictadura constituyente».<sup>584</sup> No otra explicación tiene el excurso de la sala en esta materia.

Y comenzó así la Sala a considerar que «el Poder Constituyente Originario se entiende como potestad primigenia de la comunidad política para darse una organización jurídica y constitucional», como Poder que es «previo y superior al régimen jurídico establecido», siendo en definitiva «la más genuina y principal forma de expresión política de los ciudadanos, pues en ella se dará forma a la creación del Estado que se pretende», concluyendo con la afirmación de que «podemos decir que el poder constituyente es política pura, creadora, innovadora y originaria».

Con base en ello, la Sala pasó a precisar las características de las cuales goza el poder constituyente», destacando entre ellas, su carácter originario, el cual, según explicó Sánchez Agesta, «es un poder ajeno a toda competencia previa, a toda reglamentación predeterminada que, al contrario de lo que sucede con los poderes constituidos, no existe dentro sino fuera del Estado;» según Rondón Nucete, no tiene «autoridad alguna que esté por encima de éste;» y según Sieyès «lo puede todo». Como consecuencia de su poder originario, concluyó la sala:

«el poder constituyente no puede ser regulado jurídicamente por la Constitución misma ni pueden establecerse de un modo fijo sus formas de manifestación, es él mismo quien deberá buscar y crear las formas mediante las cuales se manifestará. El poder constituyente se manifestará a través de actos que tienen carácter y efectos jurídicos, los cuales son expresión real de la voluntad política».

Con ello, simplemente, la Sala Constitucional decidió que la Asamblea Nacional Constituyente, era un poder constituyente originario, que no está sujeto a la Constitución de 1999, abarcando a todos los poderes constituidos, los cuales consideró le están «subordinados», sirviéndoles de «fundamento previo» en el sentido de que según la Sala, «todos los poderes constituidos, las competencias y atribuciones de estos poderes son creadas, modificadas o renovadas por el poder constituyente».

Con base en estos principios derivados de los autores que la Sala glosó en su sentencia, concluyó indicando sobre la Asamblea Nacional Constituyente, como poder constituyente originario, que ello dio lugar a «un panorama distinto en la relación jurídica política entre el poder constituyente y los poderes constituidos», indicando que:

«El órgano constituyente es la representación de la voluntad política de la sociedad representada en una asamblea, cuyo fin es la constitución de un nuevo Estado. Aunado a esto, debemos recordar que el poder constituyente es extraordinario, pues no tiene cabida dentro del Estado sino fuera de él para la constitución de uno nuevo; por ende, las circunstancias en las cuales se hace necesario dicho poder originario son excepcionales e inusuales».

Con base en ello, y considerando la Sala que la Asamblea Nacional Constituyente «está fuera del Estado», consideró que dicho órgano procedió, como «órgano

---

<sup>584</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Usurpación constituyente 1999, 2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Colección Estudios Jurídicos, No. 121, Editorial Jurídica Venezolana International, 2018.

plenipotenciario», a «convocar a elecciones para con ello procurar mantener el orden y la paz en la sociedad».

El único límite al «producto de las actuaciones o deliberaciones» de la Asamblea nacional Constituyente, sin embargo, conforme la Sala lo decidió en su sentencia No 378 del 31 de mayo de 2017, se refiere al «carácter republicano del Estado, la independencia (soberanía), la paz, la libertad, el mantenimiento de los valores, principios y garantías democráticas, y la progresividad de los derechos humanos» conforme a lo dispuesto en el artículo 350 de la Constitución. De resto, la Sala encontró que:

«si hubiera sido regulado constitucionalmente el proceso de formación del texto fundamental y la actuación del cuerpo constituyente, se habrían creado límites que desnaturalizarían su carácter de poder constituyente originario y, en principio, ilimitado».

##### 5. La «juramentación» de N. Maduro para el período 2019-2025

La sentencia, en todo caso, y dejando sentados los *obiter dictum* antes mencionados, concluyó simplemente disponiendo:

«Se convoca al ciudadano Nicolás Maduro Moros para el 10 de enero de 2019, a las 10:00 a.m., para que se presente ante el Tribunal Supremo de Justicia a los fines de ser juramentado como presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela para el período presidencial 2019-2025».

Y así ocurrió. Allí se presentó N. Maduro, completándose lo que el diario *El País*, de Madrid, del mismo día, calificó como «La farsa de Maduro», indicando que:

«Nicolás Maduro renueva hoy su mandato como presidente de una Venezuela con tintes espectrales: la falta de alimentos, la escasez de productos básicos o el derrumbe del sistema sanitario infligen un castigo de proporciones bíblicas a los venezolanos».<sup>585</sup>

En el mismo trasfondo, pero desde el punto de vista institucional, Ramón Escovar León, destacó con razón que:

«Estamos ante un cuadro inédito en nuestra historia constitucional: una Asamblea Nacional a la que se le ha despojado de sus facultades; una Constitución vigente pero que se le ha vaciado de contenido; una concentración de poderes en manos del presidente que fulmina cualquier rastro de democracia; la prensa independiente maniatada o perseguida; una hiperinflación jamás vista en América Latina; una diáspora sin precedentes en la historia del continente y la amenaza de profundizar la tragedia por la vía de la fuerza y al amparo de las bayonetas».<sup>586</sup>

Y desde el punto de vista del derecho constitucional, con el acto de juramentación de N. Maduro ante el Tribunal Supremo de Justicia, como lo destacó José Ignacio Hernández, lo que se consolidó fue una usurpación de autoridad,

---

<sup>585</sup> Véase «La farsa de Maduro», en *El País*, 10 de enero de 2019.

<sup>586</sup> Véase Ramón Escovar León, «La sentencia N° 1 de la Sala Constitucional, Carl Schmitt y el 10 E», en *Prodavinci*, 9 de enero de 2019, en <https://prodavinci.com/la-sentencia-n-1-de-la-sala-constitucional-carl-schmitt-y-el-10-e/>.

pues N. Maduro no podía «asumir la Presidencia de la República mediante juramento» pues no se lo podía considerar como «presidente electo, pues el evento político del 20 de mayo de 2018 no puede ser considerado como una elección libre y transparente».<sup>587</sup>

Por ello, la Asamblea Nacional el mismo día 10 de enero de 2019, se declaró «en emergencia debido a la ruptura completa del hilo constitucional» para establecer «la ruta para que cese la usurpación»,<sup>588</sup> y el presidente de la Asamblea Nacional el mismo día expresó que «Hoy no hay Jefe de Estado, hoy no hay comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, hoy hay una Asamblea Nacional que representa al pueblo de Venezuela», expresando que el Gobierno no fue electo por el voto popular de los venezolanos», haciendo un llamado a las Fuerzas Armadas para que tomaran acciones contundentes para acabar con la «usurpación» en el país.<sup>589</sup>

En todo caso, en el mismo día en el cual se llevó a cabo la juramentación de N. Maduro», el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos a propuesta de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Perú y Paragua, aprobaba una Resolución desconociendo a Nicolás Maduro como el presidente de Venezuela, con el voto favorable de Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Argentina, Bahamas, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras y Haití; la abstención de México, Saint Luis, Uruguay, Antigua y Barbuda, Barbados y El Salvador; y el voto en contra de Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Belice, Dominica y Venezuela.

En la Resolución se expresó, además:

«No reconocer la legitimidad del régimen de Nicolás Maduro a partir del 10 de enero de 2019.

Urgir a todos los Estados miembros a invitar a los observadores permanentes de la OEA a adoptar de conformidad del derecho internacional y su legislación nacional las medidas diplomáticas, políticas, económicas y financieras que consideren apropiadas para contribuir a la pronta restauración del orden democrático venezolano.

Llamado a la realización de nuevas elecciones presidenciales.

Invita a los Estados miembros y los observadores permanentes a implementar medidas para atender la crisis humanitaria venezolana.

---

<sup>587</sup> Véase José Ignacio Hernández, «La usurpación de la Presidencia de la República a partir del 10 de enero de 2019: consecuencias en el Derecho Constitucional y en el Derecho Internacional», 9 enero 2019, en [https://www.academia.edu/38119920/La\\_usurpaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_Presidencia\\_de\\_la\\_Rep%C3%BAblica\\_a\\_partir\\_del\\_10\\_de\\_enero\\_de\\_2019\\_consecuencias\\_en\\_el\\_Derecho\\_Constitucional\\_y\\_en\\_el\\_Derecho\\_Internacional?email\\_work\\_card=thumbnail-desktop](https://www.academia.edu/38119920/La_usurpaci%C3%B3n_de_la_Presidencia_de_la_Rep%C3%BAblica_a_partir_del_10_de_enero_de_2019_consecuencias_en_el_Derecho_Constitucional_y_en_el_Derecho_Internacional?email_work_card=thumbnail-desktop).

<sup>588</sup> Véase el reportaje «Venezuela: Asamblea Nacional se declara «en emergencia» por jura de Nicolás Maduro. Su presidente, Juan Guaidó hizo un llamado a las fuerzas militares de Venezuela para que acompañen una eventual transición política, en *Tele13*, 10 de enero de 2019, en <http://www.t13.cl/noticia/mundo/venezuela-asamblea-nacional-se-declara-emergencia-jura-nicolas-maduro>.

<sup>589</sup> Véase el reportaje «Juan Guaidó: Hoy no hay jefe de Estado», en *Noticiero52*, 10 de enero de 2019, en <https://noticiero52.com/juan-guaido-hoy-no-hay-jefe-de-estado/>.



Urge al régimen venezolano para que permita el inmediato ingreso para la ayuda humanitaria.

Exige la inmediata e incondicional liberación de los presos políticos.

Expresa su activa solidaridad del pueblo venezolano». <sup>590</sup>

**III. EL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL, JUAN GUAIDÓ NO SE «AUTOPROCLAMÓ» PRESIDENTE ENCARGADO DE LA REPÚBLICA, SINO QUE A PARTIR DEL 10 DE ENERO DE 2019, CONFORME A LA CONSTITUCIÓN Y ANTE LA AUSENCIA DE UN PRESIDENTE LEGÍTIMAMENTE ELECTO, EN TAL CARÁCTER DE PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA QUEDÓ ENCARGADO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PARA EL PERÍODO 2019-2025\***

**1. Los antecedentes inmediatos**

Ante la persistente «desinformación» que se refleja en la afirmación que se lee en los medios, de que Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela se habría «autoproclamado» encargado de la Presidencia de la República, bien vale la pena insistir en la falsedad y error de dicha afirmación.

El diputado Juan Guaidó, en su carácter de presidente de la Asamblea Nacional, a partir del 10 de enero de 2019, cuando terminó el período presidencial 2013-2019, quedó encargado de la Presidencia de la República de Venezuela por mandato de la Constitución, es decir, cumpliendo una obligación establecida en la misma, por no haber para esa fecha un presidente de la República que hubiese sido legítimamente electo para el siguiente período constitucional (2019-2025), pues la propia Asamblea Nacional, desde mayo de 2018, había declarado y considerado «inexistente» la supuesta reelección de Nicolás Maduro efectuada el 20 de mayo de dicho año, para dicho período.

No fue una decisión que el diputado Guaidó hubiese adoptado por su propia voluntad, es decir, no se «autoproclamó» como encargado de la Presidencia - como erradamente se ha afirmado -, sino que asumió esas funciones como uno de los deberes inherentes a su cargo de presidente de la Asamblea Nacional, conforme al juramento que para ello hizo el día 5 de enero de 2019.

La llamada «reelección» de Nicolás Maduro efectuada el 20 de mayo de 2018, en efecto, se realizó en un proceso electoral que no cumplió con los estándares nacionales e internacionales propios de procesos electorales democráticos, libres, justos y transparentes, habiendo sido, además, convocado inconstitucionalmente por una fraudulenta e inconstitucional Asamblea Nacional Constituyente instalada en 2017, y no por el Consejo Nacional Electoral al cual le correspondía.

---

<sup>590</sup> Véase en *El Nacional*, 10 de enero de 2019, en [http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/oea-aprobo-resolucion-para-desconocer-juramentacion-maduro\\_265882](http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/oea-aprobo-resolucion-para-desconocer-juramentacion-maduro_265882).

\* Texto de la Presentación en el evento «*Ask a Venezuelan: On the Current Constitutional Situation of the Country, March 2019*», en la *Northwestern Pritzker School of Law, Northwestern University*, Chicago, 8 de marzo de 2019, publicado en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/03/1227.-Brewer-conf.-On-the-situation-of-Veneuela.-Northwestern-Univ.-March.-2019.pdf>.

Ante esa usurpación, la Asamblea Nacional, *como cuerpo político y legislativo de representación de la soberanía popular, electo legítimamente en diciembre de 2015, e intérprete primario de la Constitución en representación del pueblo*, el día 22 de mayo de 2018 aprobó un Acuerdo denunciando la «farsa» que había sido dicho proceso electoral del 20 de mayo de 2018, indicando que:

«incumplió todas las garantías electorales reconocidas en Tratados y Acuerdos de Derechos Humanos, así como en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica de Procesos Electorales, tomando en cuenta la ausencia efectiva del Estado de Derecho; la parcialidad del árbitro electoral; la violación de las garantías efectivas para el ejercicio del derecho al sufragio y para el ejercicio del derecho a optar a cargos de elección popular; la inexistencia de controles efectivos en contra de los actos de corrupción electoral perpetrados por el Gobierno; la sistemática violación a la libertad de expresión, aunada a la parcialidad de los medios de comunicación social controlados por el Gobierno, y la ausencia de mecanismos efectivos y transparentes de observación electoral».

La Asamblea Nacional interpretó, además, que al abstenerse «el pueblo de Venezuela» de participar en forma mayoritaria en dicho ilegítimo proceso electoral, fue dicho pueblo el que:

«en defensa de nuestra Constitución y bajo el amparo de los artículos 333 y 350 que la misma consagra, *decidió rechazar, desconocer y no convalidar la farsa convocada para el 20 de mayo, a pesar de la presión gubernamental a través de los medios de control social*».

En virtud de lo anterior, entonces, la Asamblea Nacional, de nuevo, *como legítimo cuerpo político y legislativo representante de la soberanía popular, e intérprete primario de la Constitución en representación del pueblo*, acordó:

- «1. Declarar como inexistente la farsa realizada el 20 de mayo de 2018, al haberse realizado completamente al margen de lo dispuesto en Tratados de Derechos Humanos, la Constitución y las Leyes de la República.
2. Desconocer los supuestos resultados anunciados por el Consejo Nacional Electoral y en especial, la supuesta elección de Nicolás Maduro Moros como presidente de la República, quien debe ser considerado como un usurpador del cargo de la Presidencia de la República.
3. Desconocer cualesquiera actos írritos e ilegítimos de proclamación y juramentación en virtud de los cuales se pretenda investir constitucionalmente al ciudadano Nicolás Maduro Moros como supuesto presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el período 2019- 2025».<sup>591</sup>

Unos meses después, el 13 de noviembre de 2018 la misma Asamblea Nacional adoptó un Acuerdo «para impulsar una solución política a la crisis nacional» indicando, con toda precisión, que:

---

<sup>591</sup> Véase el texto del Acuerdo en [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-supuesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-supuesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica). Igualmente, en la reseña «Asamblea Nacional desconoce resultados del 20M y declara a Maduro «usurpador», en NTN24, 22 de mayo de 2018, en <http://www.ntn24.com/america-latina/la-tarde/venezuela/asamblea-nacional-desconoce-resultados-del-20m-y-declara-nicolas>.

«a partir del 10 de enero de 2019 Nicolás Maduro *continúa la usurpación* de la Presidencia de la República, pues a pesar de no ser presidente electo, ocupa de hecho la Presidencia de la República, con lo cual todas las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional son ineficaces a partir de ese día, en los términos del artículo 138 de la Constitución».

## 2. La interpretación de la Constitución

Ante esa situación, la cual había sido apreciada por otras instituciones nacionales, como la Academia de Ciencias Políticas y Sociales,<sup>592</sup> la Asamblea Nacional, de nuevo *como legítimo cuerpo político y legislativo representante de la soberanía popular, e intérprete primario de la Constitución en representación del pueblo*, no hizo otra cosa sino *interpretar la Constitución* para comenzar a resolver la crisis política que se derivaba del hecho político inédito en la historia del país, que era para el 10 de enero de 2019 no existía un presidente legítimamente electo que pudiera juramentarse y tomar posesión del cargo de presidente de la República para el período 2019-2025 conforme al artículo 231 la Constitución; para lo cual aplicó analógicamente el artículo 233 de la propia Constitución que se refiere a los casos de «falta absoluta del presidente antes de la toma de posesión del cargo».<sup>593</sup> Dicha norma, en la parte pertinente, regulando situaciones semejantes, indica lo siguiente:

«Cuando se produzca la falta absoluta del presidente electo antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión

---

<sup>592</sup> La *Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, en efecto, el órgano de mayor nivel de orden consultivo en el país en materias institucionales, el 4 de enero de 2019, ya destacaba que ante «la inexistencia de las condiciones necesarias para la celebración de elecciones libres y justas», la ilegítima «reelección» presidencial de mayo de 2018 había colocado al país ante «la situación inédita» (que fue la que enfrentaron los venezolanos en enero de 2019) «pues el venidero 10 de enero de 2019, fecha en la que, como manda el artículo 231 de la Constitución, ha de juramentarse al presidente de la República para el período 2019-2025, no contamos con un presidente elegido legítimamente a través de elecciones libres y justas». Por ello, la *Academia*, frente a la grave situación que se configuró por el mencionado «conjunto de hechos totalmente inconstitucionales e ilegítimos», y considerando que había que proceder a «dar cumplimiento al deber ciudadano establecido en el artículo 333 de la Constitución», exigió «a los distintos Poderes Públicos respetar la Constitución», y proceder «al restablecimiento pleno del orden constitucional y democrático en el país;» mensaje que *solo podía ser destinado a la Asamblea Nacional*, reconocida como el único órgano con legitimidad democrática en el país, ya que todos los otros órganos del Poder Público se encontraban totalmente sometidos al Poder Ejecutivo, en particular el Tribunal Supremo de Justicia, el Consejo Nacional Electoral, y los órganos del Poder Ciudadano, con el Fiscal General de la República a la cabeza. Véase el Pronunciamiento de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales: «Ante el 1º de enero de 2019: fecha en la que ha de juramentarse al presidente de la República conforme a la Constitución», en <https://www.lapatilla.com/2019/01/04/academia-de-ciencias-politicas-y-sociales-sobre-juramentacion-del-10-enero-contamos-con-un-presidente-elegido-legitimamente/>.

<sup>593</sup> Véase el texto del Acuerdo en [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-supo-uesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-supo-uesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica). Igualmente en la reseña «Asamblea Nacional desconoce resultados del 20M y declara a Maduro «usurpador», en *NTN24*, 22 de mayo de 2018, en <http://www.ntn24.com/america-latina/la-tarde/venezuela/asamblea-nacional-desconoce-resultados-del-20m-y-declara-nicolas>.

el nuevo presidente se encargará de la Presidencia de la República el presidente de la Asamblea Nacional».

Al interpretar la Constitución y aplicar analógicamente esta norma, la Asamblea Nacional decidió que en la situación que se dio el 10 de enero de 2019, al no haber un presidente que hubiera sido electo legítimamente, y que a pudiera ser juramentado constitucionalmente para ejercer la presidencia para el periodo constitucional 2019-2025, como la misma Asamblea Nacional lo había decidido desde mayo de 2018, debía considerar que conforme al artículo 233 de la Constitución, ante dicha falta absoluta de presidente electo, el presidente de la Asamblea Nacional tenía el deber de encargarse de la Presidencia de la República, al tener entre las funciones inherente a su cargo, precisamente la de encargarse de la misma en los casos de falta absoluta del presidente de la República; lo que ocurrió de pleno derecho, sin necesidad de juramento adicional alguno ante la Asamblea, pues para ello ya se había juramentado al aceptar el cargo de presidente de la Asamblea el 5 de enero de 2019.

En esa situación, además, en cuanto al Sr. Maduro, al haber sido ilegítimamente «reelecto» como presidente de la República para el período 2019-2025, en una elección declarada «inexistente» por la Asamblea Nacional, y por ello, al no poder juramentarse para dicho período ante la representación popular como lo manda la Constitución, lo hizo ilegítimamente ante el Tribunal Supremo de Justicia, controlado por el Poder Ejecutivo; acto que no tiene valor alguno, el cual, además, fue desconocido por la comunidad internacional.<sup>594</sup>

### 3. La interpretación de la Constitución efectuada por la Asamblea Nacional

La interpretación de la Constitución efectuada por la Asamblea Nacional como legítima representante de la soberanía popular, comenzó a quedar plasmada en un Acuerdo emitido por la misma, el mismo día 10 de enero de 2019, al haberse declarado «en emergencia debido a la ruptura completa del hilo constitucional», y proceder, como el intérprete primario de la Constitución, a establecer «la ruta para el cese de la usurpación;»<sup>595</sup> razón por la cual, por ejemplo, el presidente de la Asamblea Nacional expresó ese mismo día, que «Hoy no hay Jefe de Estado, hoy no hay comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, hoy hay una Asamblea Nacional que representa al pueblo de Venezuela».<sup>596</sup>

---

<sup>594</sup> En efecto, el mismo día 10 de enero de 2019 el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, decidió «no reconocer la legitimidad del régimen de Nicolás Maduro», al aprobar la propuesta formulada por Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Perú y Paragua, aprobaba con el voto favorable de Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Argentina, Bahamas, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras y Haití. Véase la información en *El País*, 11 enero 2019, en [https://elpais.com/internacional/2019/01/10/estados\\_unidos/1547142698\\_233272.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/10/estados_unidos/1547142698_233272.html). Véase en *El Nacional*, 10 de enero de 2019, en [http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/oea-aprobo-resolucion-para-desconocer-juramentacion-maduro\\_265882](http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/oea-aprobo-resolucion-para-desconocer-juramentacion-maduro_265882).

<sup>595</sup> Véase el reportaje «Venezuela: Asamblea Nacional se declara «en emergencia» por jura de Nicolás Maduro. Su presidente, Juan Guaidó hizo un llamado a las fuerzas militares de Venezuela para que acompañen una eventual transición política, en *Tele13*, 10 de enero de 2019, en <http://www.t13.cl/noticia/mundo/venezuela-asamblea-nacional-se-declara-emergencia-jura-nicolas-maduro>.

<sup>596</sup> Véase el reportaje «Juan Guaidó: Hoy no hay jefe de Estado», en *Noticiero52*, 10 de enero de 2019, en <https://noticiero52.com/juan-guaido-hoy-no-hay-jefe-de-estado/>.

Posteriormente, la Asamblea Nacional, «*como única autoridad legítima del Estado y representante del pueblo venezolano*», completó la interpretación de la Constitución al adoptar el Acuerdo de 15 de enero de 2019 «sobre la declaratoria de usurpación de la Presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro Moros y el restablecimiento de la vigencia de la Constitución», procediendo a adoptar una serie de «*decisiones para proceder a restablecer la vigencia del orden constitucional, con fundamento en los artículos 5, 187, 233, 333 y 350 de la Constitución*».

En particular, la Asamblea Nacional, ante la obligación constitucional de todos los ciudadanos y funcionarios, prevista en el artículo 333 de la Constitución,<sup>597</sup> que los obliga a colaborar en el restablecimiento de la vigencia efectiva de la Constitución cuando haya sido violada, y ante «el derecho a la desobediencia civil frente a la usurpación de Nicolás Maduro» que derivaba del artículo 350 de la Constitución,<sup>598</sup> «ante la ausencia de una norma constitucional que regulase la situación actual», procedió a:

*«aplicar analógicamente el artículo 233 de la Constitución, a los fines de suplir la inexistencia de presidente electo al mismo tiempo que se emprendan las acciones para restablecer el orden constitucional con base en los artículos 333 y 350 de la Constitución, y así hacer cesar la usurpación, conformar efectivamente el Gobierno de Transición y proceder a la organización de elecciones libres y transparentes».*

En esta forma, la Asamblea Nacional, como el intérprete primario de la Constitución y como órgano a través del cual el pueblo ejerce su soberanía, acordó la aplicación analógica del artículo 233 de la Constitución, lo que significó que en ausencia de presidente legítimamente electo para juramentarse como presidente para el período 2019-2025, el presidente de la Asamblea Nacional quedó encargado de la presidencia de la República; acordando además, oficialmente, en aplicación de los artículos 333 y 350 de la misma Constitución, entre otros, lo siguiente:

*«Primero: Declarar formalmente la usurpación de la Presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro Moros y, por lo tanto, asumir como jurídicamente ineficaz la situación de facto de Nicolás Maduro y reputar como nulos todos los supuestos actos emanados del Poder Ejecutivo, de conformidad con el artículo 138 de la Constitución.*

*Segundo: Adoptar, en el marco de la aplicación del artículo 233, las medidas que permitan restablecer las condiciones de integridad electoral para, una vez cesada la usurpación y conformado efectivamente un Gobierno de Transición, proceder a la convocatoria y celebración de elecciones libres y transparentes en el menor tiempo posible, conforme a lo previsto en la Constitución y demás leyes de la República y tratados aplicables».*<sup>599</sup>

<sup>597</sup> El artículo 333, dice: «Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella. En tal eventualidad, todo ciudadano investido o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia».

<sup>598</sup> El artículo 350, dice: «El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos».

<sup>599</sup> Véase en [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-sobre-la-declaratoria-de-usurpacionde-la-presidencia-de-la-republica-por-parte-de-nicolas-maduro-moros-y-el-restablecimiento-de-la-vigenciade-la-constitucion](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-sobre-la-declaratoria-de-usurpacionde-la-presidencia-de-la-republica-por-parte-de-nicolas-maduro-moros-y-el-restablecimiento-de-la-vigenciade-la-constitucion).

Para ese proceso de transición, la Asamblea Nacional sancionó el día 5 de febrero de 2019 la Ley del Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,<sup>600</sup> en el cual se confirmó, en el artículo 14, que «el presidente de la Asamblea Nacional es, de conformidad con el artículo 233 de la Constitución, el legítimo presidente encargado de la República Bolivariana de Venezuela».

En consecuencia, luego de la *interpretación constitucional efectuada por la Asamblea Nacional* en el antes mencionado Acuerdo de 15 de enero de 2019, y en dicho Estatuto de Transición, al aplicar analógicamente el artículo 233 de la Constitución ante la ausencia de presidente legítimamente electo que pudiera juramentarse como presidente de la República para el período 2019-2025, ello implicó que *a partir del 10 de enero de 2019, el diputado Juan Guaidó, en su carácter de presidente de la Asamblea Nacional, por mandato de la Constitución y sin perder su condición de tal, quedó de derecho encargado de la Presidencia de la República*, lo que, entre otras manifestaciones, fue expresado por el propio diputado Guaidó en acto público y popular realizado el día 23 de enero de 2019.

Al encargarse de la presidencia de la República como Presidente de la Asamblea Nacional, el diputado Juan Guaidó lo que hizo fue cumplir un deber que le impone la Constitución. No se trató de ninguna «autoproclamación» como se ha afirmado, sino de la asunción de una de las competencias que tiene constitucionalmente impuestas, como presidente de la Asamblea Nacional. Como el propio Guaidó lo expresó:

«Mi asunción como presidente interino está basada en el artículo 233 de la Constitución venezolana, de acuerdo con el cual, si al inicio de un nuevo periodo no hay un jefe de Estado electo, el poder es atribuido al presidente de la Asamblea Nacional hasta que tengan lugar elecciones justas. Por eso, el juramento que tomé el 23 de enero no puede considerarse una «auto proclamación». No fue por mi propio acuerdo que asumí la presidencia sino en ejecución de la Constitución».<sup>601</sup>

El «juramento» expresado en una concentración popular el 23 de enero de 2019, por tanto, si bien fue una formalidad política muy importante, no sustituyó el *formal juramento que sí prestó como presidente de la Asamblea Nacional el 5 de enero de 2019, para cumplir, entre otras, las funciones precisamente de encargarse de la Presidencia de la República* cuando constitucionalmente ello procediera conforme a la Constitución, como ocurrió a partir del 10 de enero de 2019.

Así lo entendió el país, representado por la mayoría de los ciudadanos, en manifestaciones populares, así lo entendió la Comunidad internacional, reconociéndolo como el legítimo presidente encargado de la República, y así, sin duda alguna, también lo reconoció, por ejemplo, el Parlamento Europeo mediante Reso-

---

<sup>600</sup> Véase el texto en [https://www.prensa.com/mundo/estatuto-que-rige-la-transicion-a-la-democraciapara-restablecer-la-vigencia-de-la-constitucionde-la-republica-bolivariana-de-venezuela-282\\_LPRFIL20190205\\_0001.pdf](https://www.prensa.com/mundo/estatuto-que-rige-la-transicion-a-la-democraciapara-restablecer-la-vigencia-de-la-constitucionde-la-republica-bolivariana-de-venezuela-282_LPRFIL20190205_0001.pdf).

<sup>601</sup> Véase Juan Guaidó, «How the World Can Help Venezuela», en *The New York Times*, New York, 31 de enero de 2019, p. A23. Véase sobre ello, José Ignacio Hernández, «De juramentos y proclamas: una explicación», en *Prodavinci*, 24 de enero de 2019, en <https://prodavinci.com/de-juramentos-y-proclamas-una-explicacion/>.

lución de 31 de enero de 2019,<sup>602</sup> al decidir «reconocer a Juan Guaidó («elegido legítima y democráticamente presidente de la Asamblea Nacional») como presidente interino legítimo de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con la Constitución Venezolana y con arreglo a lo establecido en su artículo 233, y apoya plenamente su hoja de ruta».<sup>603</sup>

#### IV. SOBRE LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN QUE RIGE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA PARA RESTABLECER LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN (FEBRERO 2019)\*

##### 1. La crisis de enero de 2019

La Asamblea Nacional, mediante Acuerdo de 22 de mayo de 2018,<sup>604</sup> después de haber declarado inexistente la «reelección» de Nicolás Maduro realizada el 20 de mayo de 2018 para el período 2019-2025, la cual se realizó por la convocatoria inconstitucional y fraudulenta que hizo la Asamblea Nacional Constituyente instalada en 2017 para una elección presidencial anticipada, la denunció como una «farsa», ratificando dichos pronunciamientos mediante otro Acuerdo posterior, de 13 de noviembre de 2018.

Fue, por tanto, con conocimiento de causa que la Asamblea Nacional se enfrentó a la crisis política que lo ocurrido en mayo de 2018 provocaría en enero de 2019, estando consciente de que la misma:

«tuvo sus orígenes cuando las fuerzas opositoras se negaron a participar en el proceso fraudulento del 20 de mayo de 2018, después de negarse a suscribir el Acuerdo Electoral propuesto por los emisarios de Nicolás Maduro Moros en República Dominicana. El 20 de mayo de 2018 el régimen de facto pretendió simular un proceso comicial en el que los venezolanos no pudieron ejercer su derecho al voto en libertad y se sentaron las bases para el escenario de usurpación que ocurre actualmente».<sup>605</sup>

---

<sup>602</sup> Exhortando a todos los Estados de la Unión Europea a hacer lo mismo: Véase la Información en «El Parlamento Europeo reconoce a Juan Guaidó como «legítimo presidente interino de Venezuela», en *ABC España*, 31 de enero de 2019, en [https://www.abc.es/espana/abci-parlamento-europeo-reconoce-juan-guaido-como-legitimo-presidente-interino-venezuela-201901311357\\_video.html](https://www.abc.es/espana/abci-parlamento-europeo-reconoce-juan-guaido-como-legitimo-presidente-interino-venezuela-201901311357_video.html).

<sup>603</sup> Véase el texto de la resolución sobre la situación en Venezuela (2019/2543(RSP), en *Parlamento Europeo, 2014-2019, Textos Aprobados*, P8\_TA-PROV(2019)0061 Situación en Venezuela, en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2019-0061+0+DOC+PDF+V0//ES>.

\* Documento, New York, 13 de marzo de 2019.

<sup>604</sup> Véase el texto del Acuerdo en [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-suelta-eleccion-del-presidente-de-la-republica](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-suelta-eleccion-del-presidente-de-la-republica). Igualmente, en la reseña «Asamblea Nacional desconoce resultados del 20M y declara a Maduro «usurpador», en *NTN24*, 22 de mayo de 2018, en <http://www.ntn24.com/america-latina/la-tarde/venezuela/asamblea-nacional-desconoce-resultados-del-20m-y-declara-nicolas>.

<sup>605</sup> Véase Exposición de Motivos de la Ley del «Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución» sancionado de 5 de febrero de 2019, en [https://www.prensa.com/mundo/estatuto-que-rige-la-transicion-a-la-democraciapara-restablecer-la-vigencia-de-la-constitucionde-la-republica-bolivariana-de-venezuela-282\\_LPRFIL20190205\\_0001.pdf](https://www.prensa.com/mundo/estatuto-que-rige-la-transicion-a-la-democraciapara-restablecer-la-vigencia-de-la-constitucionde-la-republica-bolivariana-de-venezuela-282_LPRFIL20190205_0001.pdf).

Respecto de la situación que se planteaba en enero de 2019, la *Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, como órgano consultivo del mayor nivel en el país en materias institucionales, el 4 de enero de 2019, la analizó con toda precisión y diligencia, destacando que ante «la inexistencia de las condiciones necesarias para la celebración de elecciones libres y justas», la ilegítima «reelección» presidencial de mayo de 2018 había colocado al país ante «la situación inédita», como que fue la que enfrentaron los venezolanos en enero de 2019:

«pues el venidero 10 de enero de 2019, fecha en la que, como manda el artículo 231 de la Constitución, ha de juramentarse al presidente de la República para el período 2019-2025, no contamos con un presidente elegido legítimamente a través de elecciones libres y justas».

Por ello, la *Academia*, frente a la grave situación que se configuró por el mencionado «conjunto de hechos totalmente inconstitucionales e ilegítimos», y considerando que había que proceder a «dar cumplimiento al deber ciudadano establecido en el artículo 333 de la Constitución», exigió «a los distintos Poderes Públicos respetar la Constitución», y proceder «al restablecimiento pleno del orden constitucional y democrático en el país».<sup>606</sup>

Dicho mensaje, sin duda, estaba destinado a la Asamblea Nacional, reconocida como el único órgano con legitimidad democrática en el país, ya que todos los otros órganos del Poder Público se encontraban totalmente sometidos al Poder Ejecutivo, en particular el Tribunal Supremo de Justicia, el Consejo Nacional Electoral, y los órganos del Poder Ciudadano, incluyendo al Fiscal General de la República a la cabeza.

## **2. La interpretación primaria de la Constitución por la Asamblea nacional para enfrentar la crisis política**

Y efectivamente, la Asamblea Nacional asumió el rol que le indicaban las circunstancias políticas y constitucionales, y como antes indicamos, como *legítimo cuerpo político y legislativo representante de la soberanía popular, y en su rol de intérprete primario de la Constitución en representación del pueblo*, procedió efectivamente a *interpretar la Constitución* para comenzar a resolver la crisis que se derivaba del hecho político inédito en la historia del país, que era que para el 10 de enero de 2019 no existía un presidente legítimamente electo que pudiera juramentarse y tomar posesión del cargo de presidente de la República para el período 2019-2025 conforme al artículo 231 la Constitución.

La Asamblea Nacional es, en efecto, el intérprete primario de la Constitución, lo que, por supuesto, no significa que la interpretación de la misma sea monopolio de la Asamblea, como no lo es de órganos estatal alguno o de persona alguna. La interpretación constitucional corresponde a todas las personas, a todos los funcionarios y a los órganos del Estado a quienes corresponde aplicarla. Por ello es que se puede decir, que nadie en el Estado constitucional, tiene el monopolio de la interpretación constitucional. Como lo expresó Nestor Pedro Sagués:

---

<sup>606</sup> Véase el Pronunciamiento de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales: «Ante el 1º de enero de 2019: fecha en la que ha de juramentarse al presidente de la República conforme a la Constitución», en <https://www.lapatilla.com/2019/01/04/academia-de-ciencias-politicas-y-sociales-sobre-juramentacion-del-10ene-no-contamos-con-un-presidente-elegido-legitimamente/>.



«A la Constitución la puede interpretar todo el mundo: legisladores, ministros, partidos políticos, simples particulares, grandes corporaciones, litigantes, sindicatos, el defensor del pueblo, los integrantes del Ministerio Público, las comunidades regionales etc. También los jueces...»<sup>607</sup>

En la misma orientación, como lo expresó Elisur Arteaga Nava:

«A todos es dable interpretar la Constitución; no existe norma que atribuya el monopolio de la función a un ente o persona, lo hacen incluso aquellos que no tienen noción de lo que es el derecho».

«Interpretar la Constitución es una función, una facultad y una responsabilidad que se ha confiado y recae en todos los poderes, órganos y entes previstos en las Constituciones. Quien está facultado de manera expresa para aplicar la carta magna, sin importar qué poder u órgano, está implícitamente autorizado para interpretarla.»<sup>608</sup>

A la Asamblea Nacional, por tanto, también le corresponde interpretar la Constitución, pero dentro de la organización del Estado, con la característica de por ser el órgano representante de la soberanía popular, lo hace con carácter primario.

Como lo expresó Javier Pérez Royo:

«El primer intérprete de la Constitución y el más importante, con mucha diferencia, es el legislador. El legislador es el intérprete normal, ordinario de la Constitución. En consecuencia, la Constitución es una norma jurídica que remite en primera instancia a un intérprete político. El Parlamento es el órgano político que interpreta la Constitución de la única manera que sabe hacerlo: en clave política. Y, además, es un intérprete privilegiado, en la medida en que es el representante democráticamente elegido por los ciudadanos y expresa, por tanto, la voluntad general». Justamente, por eso, su interpretación en forma de ley se impone a toda la sociedad.»<sup>609</sup>

Como consecuencia entonces de sus poderes de interpretación, la Asamblea Nacional procedió a aplicar analógicamente el artículo 233 de la propia Constitución que se refiere a los casos de «falta absoluta del presidente antes de la toma de posesión del cargo»,<sup>610</sup> considerando entonces que el presidente de la Asamblea Nacional tenía el deber de encargarse de la Presidencia de la República, al tener éste, entre las funciones inherentes a su cargo, precisamen-

---

<sup>607</sup> Véase Nestor Pedro Sagués, *La interpretación judicial de la Constitución*, Segunda edición, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, p. 2.

<sup>608</sup> Véase Elisur Arteaga Nava, «La interpretación constitucional», en Eduardo Ferrer Mac Gregor (Coordinador), *Interpretación constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2005, Tomo I, pp. 108 y 109.

<sup>609</sup> Véase Javier Pérez Royo, «La interpretación de la Constitución», en Eduardo Ferrer Mac Gregor (Coordinador), *Interpretación constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2005, Tomo II, p. 889.

<sup>610</sup> Véase el texto del Acuerdo en [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-supuesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-supuesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica). Igualmente en la reseña «Asamblea Nacional desconoce resultados del 20M y declara a Maduro «usurpador», en NTN24, 22 de mayo de 2018, en <http://www.ntn24.com/america-latina/la-tarde/venezuela/asamblea-nacional-desconoce-resultados-del-20m-y-declara-nicolas>.

te la de encargarse de la misma en los casos de falta absoluta del presidente de la República. Ello puede considerarse que ocurrió de pleno derecho, sin necesidad de juramento adicional alguno ante la Asamblea, pues para ello ya se había juramentado al aceptar el cargo de presidente de la Asamblea el 5 de enero de 2019.

En esa situación, además, en cuanto al Sr. Maduro, al haber sido ilegítimamente «reelecto» como presidente de la República para el período 2019-2025, en una elección declarada «inexistente» por la Asamblea Nacional, y por ello, al no poder juramentarse para dicho período ante la representación popular como lo manda la Constitución, lo hizo ilegítimamente ante el Tribunal Supremo de Justicia, controlado por el Poder Ejecutivo; acto que no tuvo valor alguno, el cual, además, fue desconocido por la comunidad internacional.<sup>611</sup>

Aparte de la interpretación del artículo 233 de la Constitución, la *Asamblea Nacional como legítima representante de la soberanía popular*, el mismo día 10 de enero de 2019, procedió a declararse «en emergencia debido a la ruptura completa del hilo constitucional», procediendo además, igualmente, *como el intérprete primario de la Constitución* a establecer «la ruta para el cese la usurpación;»<sup>612</sup> la cual fue la que definió posteriormente al adoptar, «*como única autoridad legítima del Estado y representante del pueblo venezolano*», otro Acuerdo de 15 de enero de 2019, «sobre la declaratoria de usurpación de la Presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro Moros y el restablecimiento de la vigencia de la Constitución», conforme al cual procedió a adoptar una serie de «decisiones *para proceder a restablecer la vigencia del orden constitucional, con fundamento en los artículos 5, 187, 233, 333 y 350 de la Constitución*».

En particular, la Asamblea Nacional, ante la obligación constitucional de todos los ciudadanos y funcionarios prevista en el artículo 333 de la Constitución,<sup>613</sup> que los obliga a colaborar en el restablecimiento de la vigencia efectiva de la Constitución cuando haya sido violada, y ante «el derecho a la desobediencia civil frente a la usurpación de Nicolás Maduro» que derivaba del artículo 350 de la

---

<sup>611</sup> En efecto, el mismo día 10 de enero de 2019 el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, decidió «no reconocer la legitimidad del régimen de Nicolás Maduro», al aprobar la propuesta formulada por Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Perú y Paragua, aprobaba con el voto favorable de Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Argentina, Bahamas, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras y Haití. Véase la información en *El País*, 11 enero 2019, en [https://elpais.com/internacional/2019/01/10/estados\\_unidos/1547142698\\_233272.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/10/estados_unidos/1547142698_233272.html). Véase en *El Nacional*, 10 de enero de 2019, en [http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/oea-aprobo-resolucion-para-desconocer-juramentacion-maduro\\_265882](http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/oea-aprobo-resolucion-para-desconocer-juramentacion-maduro_265882).

<sup>612</sup> Véase el reportaje «Venezuela: Asamblea Nacional se declara «en emergencia» por jura de Nicolás Maduro. Su presidente, Juan Guaidó hizo un llamado a las fuerzas militares de Venezuela para que acompañen una eventual transición política, en *Tele13*, 10 de enero de 2019, en <http://www.t13.cl/noticia/mundo/venezuela-asamblea-nacional-se-declara-emergencia-jura-nicolas-maduro>.

<sup>613</sup> El artículo 333, dice: «Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella. En tal eventualidad, todo ciudadano investido o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia».

Constitución,<sup>614</sup> «ante la ausencia de una norma constitucional que regulase la situación actual», procedió a:

*«aplicar analógicamente el artículo 233 de la Constitución, a los fines de suplir la inexistencia de presidente electo al mismo tiempo que se emprendan las acciones para restablecer el orden constitucional con base en los artículos 333 y 350 de la Constitución, y así hacer cesar la usurpación, conformar efectivamente el Gobierno de Transición y proceder a la organización de elecciones libres y transparentes».*

En esta forma, *la Asamblea Nacional, como el intérprete primario de la Constitución y como órgano a través del cual el pueblo ejerce su soberanía*, además de «declarar formalmente la usurpación de la Presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro Moros», y como consecuencia de la aplicación analógica del artículo 233 de la Constitución, *en ausencia de presidente legítimamente electo para juramentarse como presidente para el período 2019-2025, estimar que el presidente de la Asamblea Nacional quedó encargado de la presidencia de la República; acordó, en aplicación de los artículos 333 y 350 de la misma Constitución»:*

*«Adoptar, en el marco de la aplicación del artículo 233, las medidas que permitan restablecer las condiciones de integridad electoral para, una vez cesada la usurpación y conformado efectivamente un Gobierno de Transición, proceder a la convocatoria y celebración de elecciones libres y transparentes en el menor tiempo posible, conforme a lo previsto en la Constitución y demás leyes de la República y tratados aplicables».*<sup>615</sup>

### **3. El Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución**

La primera decisión adoptada en ejecución de dicho Acuerdo del 15 de enero de 2019, para conducir el proceso de transición democrática, fue la sanción por la Asamblea Nacional, el día 5 de febrero de 2019, con base en los artículos 7 y 333 de la Constitución, del *Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*,<sup>616</sup> para «establecer el marco normativo que rige la transición democrática en la República» (art. 1), con el carácter de «acto normativo» dictado «en ejecución directa e inmediata del artículo 333 de la Constitución», «de obligatorio acatamiento para todas las autoridades y funcionarios públicos, así como para los particulares» (art. 4).

Dicho Estatuto, conforme al artículo 333 de la Constitución, tiene entre sus objetivos los siguientes referidos a la reordenación institucional de la República:

---

<sup>614</sup> El artículo 350, dice: «El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contrarie los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos».

<sup>615</sup> Véase en [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-sobre-la-declaratoria-de-usurpacion-de-la-presidencia-de-la-republica-por-parte-de-nicolas-maduro-moros-y-el-restablecimiento-de-la-vigenciade-la-constitucion](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-sobre-la-declaratoria-de-usurpacion-de-la-presidencia-de-la-republica-por-parte-de-nicolas-maduro-moros-y-el-restablecimiento-de-la-vigenciade-la-constitucion).

<sup>616</sup> Véase el texto en [https://www.prensa.com/mundo/estatuto-que-rige-la-transicion-a-la-democraciapara-restablecer-la-vigencia-de-la-constitucionde-la-republica-bolivariana-de-venezuela-282\\_LPRFIL20190205\\_0001.pdf](https://www.prensa.com/mundo/estatuto-que-rige-la-transicion-a-la-democraciapara-restablecer-la-vigencia-de-la-constitucionde-la-republica-bolivariana-de-venezuela-282_LPRFIL20190205_0001.pdf).

1. Regular la actuación de las diferentes ramas del Poder Público durante el proceso de transición democrática de conformidad con el artículo 187, numeral 1 de la Constitución,<sup>617</sup> permitiendo a la Asamblea Nacional iniciar el proceso de restablecimiento del orden constitucional y democrático».

2. Establecer los lineamientos conforme a los cuales la Asamblea Nacional tutelaré ante la comunidad internacional los derechos del Estado y pueblo venezolanos, hasta tanto sea conformado un Gobierno provisional de unidad nacional».

En particular, en el mismo Estatuto, la Asamblea Nacional reguló en su artículo 15, diversos mecanismos para la «defensa de los derechos del pueblo y Estado venezolanos», pudiendo a tal efecto «adoptar las decisiones necesarias»:

«a los fines de asegurar el resguardo de los activos, bienes e intereses del Estado en el extranjero y promover la protección y defensa de los derechos humanos del pueblo venezolano, todo ello de conformidad con los Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales en vigor».

Agregó el artículo 15 del Estatuto, que el presidente de la Asamblea Nacional, como «legítimo presidente encargado de la República» (art. 14), y «en el marco del artículo 333 de la Constitución», tiene competencia para ejercer las siguientes atribuciones «sometidas al control autorizatorio de la Asamblea Nacional bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas»:

«a. Designar Juntas Administradoras ad-hoc para asumir la dirección y administración de institutos públicos, institutos autónomos, fundaciones del Estado, asociaciones o sociedades civiles del Estado, empresas del Estado, incluyendo aquellas constituidas en el extranjero, y cualesquiera otros entes descentralizados, a los fines de designar a sus administradores y en general, adoptar las medidas necesarias para el control y protección de sus activos. Las decisiones adoptadas por el presidente encargado de la República serán de inmediato cumplimiento y tendrán plenos efectos jurídicos».

b. Mientras se nombra válidamente un Procurador General de la República de conformidad con el artículo 249 la Constitución, y en el marco de los artículos 15 y 50 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el presidente encargado de la República podrá designar a quien se desempeñe como procurador especial para la defensa y representación de los derechos e intereses de la República, de las empresas del Estado y de los demás entes descentralizados de la Administración Pública en el exterior. Dicho procurador especial tendrá capacidad de designar apoderados judiciales, incluso en procesos de arbitraje internacional, y ejercerá las atribuciones mencionadas en los numerales 7, 8, 9 y 13 del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con las limitaciones derivadas del artículo 84 de esa Ley y del presente Estatuto. Tal representación se orientará especialmente a asegurar la protección, control y recuperación de activos del Estado en el extranjero, así como ejecutar cualquier actuación que sea necesaria para salvaguardar los derechos e intereses del Estado. El procurador así designado ten-

---

<sup>617</sup> El artículo 187.1 dice: «Corresponde a la Asamblea Nacional: 1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional».

drá el poder de ejecutar cualquier actuación y ejercer todos los derechos que el Procurador General tendría, con respecto a los activos aquí mencionados. A tales efectos, deberá cumplir con las mismas condiciones que la Ley exige para ocupar el cargo de Procurador General de la República».

Sobre estas previsiones se debe observar, ante todo, que el Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución, fue dictado por la Asamblea Nacional, como se dijo, con base en los artículos 7 y 333 de la Constitución.

El primero, establece el principio de que la Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico, de manera que todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a ella; y el segundo, establece el principio de que la Constitución no pierde su vigencia si dejare de observarse por cualquier motivo, correspondiendo en tal eventualidad, todo ciudadano investido o no de autoridad, el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

Con base en esas normas, y en particular, en *cumplimiento de su deber constitucional*, la Asamblea Nacional, integrada por los diputados representantes del pueblo electos legítimamente mediante sufragio universal directo y secreto; ante la usurpación y violación de la Constitución y conforme a la «ruta para el cese la usurpación» a los efectos de «proceder a restablecer la vigencia del orden constitucional», *asumió el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia, y ello lo hizo ejerciendo su rol primario, como órgano constitucional a través del cual el pueblo ejerce su soberanía (art. 5), que como se ha dicho, no es otro que el de interpretar la Constitución, para asegurar su ejecución.*

Por ello, en la coyuntura de ruptura del hilo constitucional en el país, y en el marco del artículo 333 que le impone la obligación de contribuir al restablecimiento pleno de la efectiva vigencia de la Constitución, *la Asamblea Nacional asumió plenamente su responsabilidad constitucional, procediendo a interpretar el marco de aplicación del artículo 333 de la misma Constitución, y proceder a establecer las bases del régimen de transición política que para restablecer el orden constitucional roto, y conducir al país a la celebración de elecciones libres, justas transparentes.*

#### **4. Rango normativo del Estatuto, como ley especial y posterior de carácter temporal, modificadorio de las leyes preexistentes, mientras dure la transición**

Y, precisamente, en ese marco, mediante un acto dictado en ejecución directa de la Constitución y por tanto con rango de ley, como es el *Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución*, se establecieron, una serie de regulaciones, como por ejemplo, las normas destinadas a asegurar «la defensa y representación de los derechos e intereses de la República, de las empresas del Estado y de los demás entes descentralizados de la Administración Pública en el exterior».

Dicha normativa se concretó, en ese caso, en la regulación del régimen del nombramiento por parte del presidente encargado de la República (entretanto «se nombra válidamente un Procurador General de la República de conformidad con el artículo 249 la Constitución») de una persona para que se desempeñase como procurador especial en el marco de los artículos 15 y 50 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.<sup>618</sup>

---

<sup>618</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.210 Extra. de 30 de diciembre de 2015, reimpressa en *Gaceta Oficial* N° 6.220 Extra. de 15 de marzo de 2016.

En cuanto al artículo 15 de dicha Ley Orgánica, el mismo dispone lo siguiente:

«*Artículo 15.* La Procuraduría General de la República en coordinación con el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de relaciones exteriores, podrá establecer sedes permanentes o temporales fuera del territorio de la República Bolivariana de Venezuela o designar representaciones en el extranjero, con el objeto de defender los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República».

Al regularse en el Estatuto que rige la transición que, como se dijo, es un instrumento normativo de ejecución directa de la Constitución y de rango legal, y que, por tanto, a sus efectos temporales tiene poder modificatorio de la legislación entonces vigente, por ser ley especial y ley posterior; que el presidente de la Asamblea Nacional, como presidente encargado de la República puede proceder a nombrar a una persona «para que se desempeñe como procurador especial en el exterior;» con ello se estableció que mientras durase la transición, dicho nombramiento podía hacerse en los términos del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por el presidente encargado de la República.

En consecuencia, conforme al artículo 15.b del Estatuto que rige la transición y al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, durante el período de transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución, «el presidente encargado de la República puede designar a quien se desempeñe como procurador especial para la defensa y representación de los derechos e intereses de la República» en el exterior.<sup>619</sup>

El Estatuto para la transición, en todo caso, e igualmente con rango legal, y por tanto, de carácter modificatorio de la legislación entonces vigente, por ser ley especial y ley posterior, durante el período de transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución, en cuanto al régimen legal de «las empresas del Estado y de los demás entes descentralizados de la Administración Pública», dispuso igualmente, a pesar de lo que pudieran disponer los respectivos regímenes legales o estatutarios de dichas empresas del Estado y demás entes descentralizados de la Administración Pública, a los efectos de «la defensa y representación de los derechos e intereses» de las mismas en el exterior, que correspondía al presidente encargado de la República poder designar a quien se desempeñase como procurador especial para la defensa y representación de los derechos e intereses de dichas empresas del Estado y demás entes descentralizados de la Administración Pública en el exterior.

Tratándose, el Estatuto para la transición, de un acto parlamentario de ejecución directa e inmediata de la Constitución de orden normativo, el mismo, como se dijo, tiene rango de ley y, por tanto, poder modificatorio de la legislación entonces vigente, por ser ley especial y ley posterior, durante el período que dure la «transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución». Como tal, por tanto, durante el período que dure la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución, el procurador especial designado por el presidente encargado de la República para la defensa y representación de los derechos e intereses de la República, también puede asumir la defensa y representación de los derechos e intereses de las Empresas del Estado y demás entes descentralizados de la Administración Pública en el exterior.

---

<sup>619</sup> Lo que efectivamente ocurrió con la designación en febrero de 2019 del Dr. José Ignacio Hernández.

En la misma materia relativa a la designación de un procurador especial para la defensa y representación de los derechos e intereses de la República, de las empresas del Estado y de los demás entes descentralizados de la Administración Pública en el exterior, la otra norma de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República mencionada en el artículo 15.b del Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución, en relación con la designación de un procurador especial, fue el 50 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que dispone:

«Artículo 50. El Procurador General de la República puede otorgar poder a abogados que no sean funcionarios de la Procuraduría General de la República, para cumplir actuaciones fuera de la República Bolivariana de Venezuela, en representación y defensa de los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República. En este caso, el poder se otorgará con las formalidades legales correspondientes. Cuando los apoderados fueren de nacionalidad extranjera se debe notificar al presidente o Presidenta de la República.

El Procurador General de la República puede otorgar poder a los Embajadores y Cónsules de la República acreditados en País extranjero, para que éstos, asistidos de abogado, representen a la República, judicial o extrajudicialmente, en los asuntos inherentes a las respectivas representaciones diplomáticas o consulares».

En el mismo sentido antes indicado, al regularse en un instrumento normativo de ejecución directa de la Constitución y de rango legal, como es el Estatuto que rige la transición y, por tanto, a sus efectos temporales, un régimen de designación de una persona que se desempeñe como procurador especial en el exterior, mencionándose el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dicho régimen tiene poder modificatorio de la legislación entonces vigente, por ser ley especial y ley posterior vigente, mientras dure la transición; correspondiendo por tanto a dicho procurador especial en el exterior, conforme a dicha norma, poder proceder a «otorgar poder a abogados que no sean funcionarios de la Procuraduría General de la República, para cumplir actuaciones fuera de la República Bolivariana de Venezuela, en representación y defensa de los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República».

En consecuencia, conforme al artículo 15.b del Estatuto que rige la transición y al artículo 50 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, durante el período de transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución, el procurador especial designado por el presidente encargado de la República para la defensa y representación de los derechos e intereses de la República en el exterior, tendrá competencia mientras dure la transición para otorgar poder a abogados que no sean funcionarios de la Procuraduría General de la República, para cumplir actuaciones fuera de la República, en representación y defensa de los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

El Estatuto para la transición, en todo caso, e igualmente con rango legal, y por tanto, de carácter modificatorio de la legislación entonces vigente, por ser ley especial y ley posterior, durante el período de transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución, en cuanto al régimen legal de «las empresas del Estado y de los demás entes descentralizados de la Administración Pública en el exterior», dispuso igualmente, a pesar de lo que puedan disponer los

respectivos regímenes legales o estatutarios de dichas empresas del Estado y demás entes descentralizados de la Administración Pública, a los efecto de «la defensa y representación de los derechos e intereses» de las mismas en el exterior, que corresponde al presidente encargado de la República poder designar a quien se desempeñe como procurador especial para la defensa y representación de los derechos e intereses de dichas empresas del Estado y demás entes descentralizados de la Administración Pública en el exterior.

Tratándose, el Estatuto para la transición, de un acto parlamentario de ejecución directa e inmediata de la Constitución de orden normativo, el mismo tiene rango de ley, y por tanto, de poder modificatorio de la legislación entonces vigente, por ser ley especial y ley posterior, durante el período que dure la «transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución», el procurador especial designado por el presidente encargado de la República, tendrá competencia para otorgar poder a abogados que no sean funcionarios de la Procuraduría General de la República, para cumplir actuaciones fuera de la República, en representación y defensa de los derechos, bienes e intereses patrimoniales de las Empresas del Estado y demás entes descentralizados de la Administración Pública.

Como complemento del régimen anteriormente comentado respecto de las competencias que corresponden, conforme al Estatuto para la Transición y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en los términos regulados en el mismo, al procurador especial designado por el presidente encargado de la República para la defensa y representación de los derechos e intereses de la República, de las empresas del Estado y de los demás entes descentralizados de la Administración Pública en el exterior, en el mismo artículo 15 de dicho Estatuto, se le atribuye a dicho procurador especial, competencia para:

«designar apoderados judiciales, incluso en procesos de arbitraje internacional, y ejercerá las atribuciones mencionadas en los numerales 7, 8, 9 y 13 del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con las limitaciones derivadas del artículo 84 de esa Ley y del presente Estatuto.

Tal representación se orientará especialmente a asegurar la protección, control y recuperación de activos del Estado en el extranjero, así como ejecutar cualquier actuación que sea necesaria para salvaguardar los derechos e intereses del Estado. El procurador así designado tendrá el poder de ejecutar cualquier actuación y ejercer todos los derechos que el Procurador General tendría, con respecto a los activos aquí mencionados».

Conforme a ello, por tanto, y de acuerdo con el Estatuto para la Transición en concordancia con las normas citadas de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la persona designada por el presidente encargado de la República como procurador especial para la defensa y representación de los derechos e intereses de la República, de las empresas del Estado y de los demás entes descentralizados de la Administración Pública en el exterior, tiene las siguientes atribuciones específicas:

- Crear y dirigir los comités de asesores que considere convenientes» para el mejor cumplimiento de sus funciones (art. 48.7).



- Designar representantes de la Procuraduría General de la República ante los distintos organismos nacionales o internacionales (art. 48.8).
- Establecer sedes y representaciones a nivel internacional, siempre a los fines de atender los asuntos relacionados con la representación y defensa de los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República, de las empresas del Estado y de las demás entidades descentralizadas de la Administración Pública (art. 48.9).
- Otorgar poderes o mandatos a particulares, cuando la representación y defensa del interés de la República, de las empresas del Estado y de las demás entidades descentralizadas de la Administración Pública, así lo requiera (art. 48.13).

Como hemos señalado, siendo el Estatuto para la transición un acto parlamentario de ejecución directa e inmediata de la Constitución de orden normativo, al tener el mismo rango de ley, y por tanto, de poder modificatorio de la legislación entonces vigente, por ser ley especial y ley posterior, durante el período que dure la «transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución», estas previsiones prevalecen durante dicho período, en relación con lo establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que dispone que «Las potestades y competencias de representación y defensa [judicial y extrajudicial de los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República, tanto a nivel nacional como internacional] no podrán ser ejercidas por ningún otro órgano o funcionario del Estado, sin que medie previa y expresa sustitución otorgada por el Procurador o Procuradora General de la República».

De todo lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que en la coyuntura político constitucional que se presentó en enero de 2019, por la ausencia de un presidente legítimamente electo que pudiera asumir la presidencia de la República ante la Asamblea para el período 2019-2025, y ante la usurpación del cargo de presidente de la República por Nicolás Maduro a partir del 10 de enero de 2019, todo lo cual significó una ruptura del hilo constitucional, la Asamblea Nacional en cumplimiento del deber que le impone el artículo 333 de la Constitución de contribuir al restablecimiento de su efectiva vigencia, en su carácter de titular de la representación de la soberanía popular e intérprete primario de la Constitución, dictó conforme a sus atribuciones el «Estatuto para la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución», el cual es un acto parlamentario de ejecución directa e inmediata de la Constitución, de orden normativo, que tiene el mismo rango que de ley, disponiendo la normativa necesaria para conducir dicha transición democrática, entre ella, la designación de un procurador especial para para defensa y representación de los derechos e intereses de la República, de las empresas del Estado y de los demás entes descentralizados de la Administración Pública en el exterior».

La normativa que rige la actuación de dicho procurador especial, tiene por tanto, en el orden constitucional venezolano, rango legal siendo de obligatorio cumplimiento, y tiene además, carácter modificatorio de la legislación entonces vigente los aspectos pertinentes regulados, por ser ley especial y ley posterior, en mientas dure el durante el período que dure transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución.

## 5. La decisión de dejar sin efecto el retiro de Venezuela de la Organización de Estados Americanos

Con fecha 27 de abril de 2017, el gobierno de N. Maduro notificó a la Secretaría de la Organización de Estados Americanos la «indeclinable decisión de denunciar la Carta de la Organización de los Estados Americanos conforme a su artículo 143, que da inicio al retiro definitivo de Venezuela de esta Organización».<sup>620</sup>

Dicha decisión fue rechazada por la Asamblea Nacional mediante Acuerdos de 2 de mayo de 2017 y 22 de enero de 2017, razón por la cual, el presidente encargado de la República, Juan Guaidó, antes de que se cumpliera el lapso de dos años para que quedara formalizado dicho retiro, en ejecución de sus funciones conforme al Estatuto de Transición (art. 14) y conforme a los artículos 233, 236.4, 152 y 333 de la Constitución, dirigió al mismo Secretario General de la Organización de Estados Americanos con fecha 8 de febrero de 2019 una comunicación ratificándole «la voluntad de la nación venezolana de permanecer como Estado parte de la Carta de la Organización de Estados Americanos, tal como lo decidió la Asamblea Nacional, en los acuerdos del 22 de enero de 2019 y el 2 de mayo de 2017».

Con la comunicación, de tan importante decisión política, el presidente encargado Guaidó dejó entonces «sin efecto la supuesta denuncia de la Carta de la OEA, a los fines de que Venezuela pueda mantenerse como Estado parte de la Organización».<sup>621</sup>

## 6. La declaratoria del estado de alarma con motivo del blackout de marzo de 2019, en el marco del régimen de transición

Como consecuencia de la catástrofe nacional provocada por el apagón eléctrico o *blackout* que afectó a la totalidad del sistema eléctrico nacional y dejó sin electricidad a la totalidad del territorio nacional a partir de la tarde de 7 de marzo de 2019, producto fundamentalmente del mal manejo durante los últimos 15 años de la industria eléctrica del país, luego de que fue totalmente nacionalizada, aunada a la ola de corrupción que la ha envuelto durante todo ese período, el presidente encargado de la República, Juan Guaidó emitió el decreto No. 2 de 10 de marzo de 2019, declarando:

«el estado de alarma, como modalidad del estado de excepción en todo el territorio nacional, debido a la calamidad pública generada por la interrupción sostenida del suministro eléctrico que ha afectado a la gran mayoría de los venezolanos desde el día jueves 07 de marzo de 2019, situación que pone seriamente en peligro la seguridad de la nación y de sus ciudadanos» (art. 1).

---

<sup>620</sup> Véase la información y texto de la comunicación en: «Gobierno de Venezuela entregó carta de denuncia para iniciar formalmente su salida de la OEA», en *Nodal*, 26 de abril de 2017, en <https://www.nodal.am/2017/04/venezuela-inicio-formalmente-su-salida-de-la-oea/>.

<sup>621</sup> Véase la información y texto de la comunicación en Ana María Matute, «Guaidó dejó sin efecto salida de Venezuela de la OEA», en *El Nacional*, 7 de marzo de 2019, en [http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/guaido-dejo-sin-efecto-salida-venezuela-oea\\_273818](http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/guaido-dejo-sin-efecto-salida-venezuela-oea_273818).

Dicho Decreto se dictó por el presidente encargado en ejercicio de las facultades que le conferían los artículos 337, 338 y 339 de la Constitución que regulan el régimen de los estados de excepción, en concordancia con lo previsto en el artículo 14 del Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución, y en los artículos 8 y 15 de la Ley Orgánica sobre los estados de excepción; y el mismo, conforme lo exige el artículo 339 de la Constitución, fue aprobado el mismo día por la Asamblea Nacional. Dicho decreto, por tanto, no fue dictado por la Asamblea, sino que fue dictado por el presidente encargado y éste lo presentó a la Asamblea para su aprobación por el órgano legislativo.

En cuanto al «estado de alarma», el artículo 8 de la mencionada Ley Orgánica, dispone que el mismo puede decretarse en todo o parte del territorio nacional, «cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos», incluyendo «el peligro a la seguridad de las instituciones de la Nación».

Entre las motivaciones del decreto, no solo se hizo un recuento de los efectos catastróficos de dicho evento en el país, sino a las mentiras del régimen que no fue capaz ni siquiera de informar la verdad de lo ocurrido, achacándolo a un supuesto e inverosímil sabotaje, que nadie creyó

Como lo resumió Guillermo Tell Aveledo, en un artículo: «Sombras, nada mas»:

«Si no fuese por la impopularidad esencial del régimen, y su historia de ineficacia administrativa, la versión del sabotaje yanqui podría tener alguna credibilidad, aun si parece sacada de las páginas más truculentas de la guerra fría. Empero, los desperfectos de la industria eléctrica son de larga data. Desde el desmantelamiento de los esfuerzos privados y la meritocracia pública y descentralizada, pasando por la desinversión y la congelación de tarifas como medida populista, la centralización burocrática y politizada de las industrias vinculadas, la falta de mantenimiento más básica, sin mencionar la extraordinaria corrupción en torno a la compra de plantas energéticas que nunca fueron propiamente construidas, Venezuela pasó de tener una de las más penetrantes y productivas industrias de generación, transmisión y servicios eléctricos de América Latina durante el siglo pasado a ser la sombra de la región».<sup>622</sup>

Por ello entre las motivaciones del decreto de estado de alarma se indicó que:

«de acuerdo con la evidencia de la cual se dispone, lo que en realidad ocurrió fue que la falta de mantenimiento y la ausencia de personal capacitado impidieron controlar los efectos de un incendio forestal ocurrido en las cercanías de la Subestación San Gerónimo que alteró el funcionamiento de los generadores del Guri».

El Decreto de estado de alarma, en todo caso, como se dijo, fue aprobado por la Asamblea Nacional, disponiéndose en el mismo una duración de treinta días (art. 2); y, además, las siguientes medidas:

---

<sup>622</sup> Véase Guillermo Tell Aveledo, «Sombras. Nada más», en *Diálogo Político*, 12 de marzo de 2019, en <http://dialogopolitico.org/agenda/sombras-nada-mas/>.

1. Una orden dirigida «a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana que disponga las movilizaciones que sean necesarias para que brinde la debida protección tanto a las instalaciones como a las funcionarias de CORPOELEC a los fines de que puedan cumplir con su labor de rescate del sistema eléctrico nacional.
2. Otra orden dirigida «a los integrantes de los cuerpos de seguridad ciudadana de abstenerse de impedir u obstaculizar las legítimas protestas del pueblo venezolano mediante las cuales, de conformidad con el artículo 68 de la Constitución, expresan no solo su rechazo al deplorable estado en que se encuentra el sistema eléctrico del país sino, sobre todo, su inmensa indignación hacia quienes con su ineptitud y corrupción son las culpables de tal deplorable estado».
3. Una instrucción a «todo el personal del servido exterior del país a que realicen los contactos a que haya lugar a fin de coordinar la cooperación técnica internacional que se pueda brindar a nuestra Nación para lograr el mejor asesoramiento en la superación de esta calamitosa situación, todo ello de conformidad con las instrucciones giradas por la Presidencia de la República en conducción de las relaciones internacionales.
4. Otra instrucción dirigida «a todos los funcionarios de los servidos de salud público a que procuren todos los recursos de cooperación que sean posible obtener del sector privado a fin de superar las necesidades que se presentan en la atención de pacientes afectados en sus tratamientos por la calamidad eléctrica que nos aqueja.
5. Una ordene dirigida a «los órganos y entes de la Administración Pública Nacional para establecer horarios de labores del personal, acordes con la situación de excepcional anormalidad causada por la crisis del sistema eléctrico.
6. Una instrucción dirigida a «las autoridades administrativas correspondientes a que se tornen las medidas necesarias para garantizar el máximo ahorro de combustible a fin disponer de las cantidades suficientes para permitir el funcionamiento adecuado de los equipos del sistema eléctrico que lo requieran;» y

En todo caso, precisó el decreto, que con la declaratoria de estado de alarma quedaban ratificadas todas las obligaciones contraídas por la república en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, con la declaración expresa de que en ningún aspecto la declaratoria implica «la suspensión de alguna de las garantías constitucionales previstas en la Constitución», lo cual, por lo demás, está prohibido expresamente en la Constitución, la cual solo permite la posibilidad de «restricción» de ciertas garantías (art. 337).

#### **7. La decisión de suspender el suministro de crudo, combustibles y derivados a Cuba**

Pero además de las decisiones antes indicadas adoptadas en el decreto de estado de alarma, quizás la más importante establecida en su artículo 7, particularmente por los efectos internacionales, fue la orden de suspender inmediatamente

(«la inmediata suspensión») «el suministro de crudo, combustible y sus derivados a la República de Cuba», a los efectos de lograr el «cumplimiento cabal del ahorro de combustible que se requiere para permitir el funcionamiento adecuado de los equipos del sistema eléctrico».

Con ello, el presidente encargado dejó sin efecto uno de los compromisos más graves derivados del Convenio Integral de Cooperación suscrito entre Venezuela y Cuba en 2000,<sup>623</sup> -el cual nunca fue sometido a la aprobación de la Asamblea Nacional-, mediante el cual Venezuela se comprometió a enviar ingentes cantidades de crudo, combustible y sus derivados a Cuba, que incluso compraba en el mercado internacional,<sup>624</sup> y que ésta supuestamente pagaba con servicios prestados por médicos y otros asesores. Con el decreto de estado de alarma, cesó este desagüe energético, que en le ha costado a Venezuela en 17 años algo más de 40 mil millones de dólares.<sup>625</sup>

Al adoptar la medida, el presidente encargado de la República expresó:

«Hemos decretado no más envío de petróleo a Cuba, no se van a seguir chuleando el dinero del pueblo de Venezuela (...), además no solamente lo decretamos, sino que solicitamos la cooperación internacional para hacer efectiva esta medida».<sup>626</sup>

---

<sup>623</sup> Véase en <http://www.embajadacuba.com.ve/cuba-venezuela/convenio-colaboracion/>; y en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2010/11/07/convenio-integral-de-cooperacion-venezuela-cuba/#.Wtysb61DnMU>. Véase sobre dicho Convenio de Cooperación lo que hemos expresado en Allan R. Brewer-Carías, *Crónica de una destrucción. Concesión, Nacionalización, Apertura, Constitucionalización, Desnacionalización, Estatización, Entrega y Degradación de la Industria Petrolera*, Colección Centro de Estudios de Regulación Económica-Universidad Monteávil, N° 3, Universidad Monteávil, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2018.

<sup>624</sup> Véase la reseña de Marianna Parraga y Jeanne Liendo/Reuters, «Exclusive: As Venezuelans suffer, Maduro buys foreign oil to subsidize Cuba», en *Reuters*, 15 de mayo de 2017, en [https://ca.reuters.com/article/idCAKCN1IG1TO-OCABS?utm\\_source=34553&utm\\_medium=partner](https://ca.reuters.com/article/idCAKCN1IG1TO-OCABS?utm_source=34553&utm_medium=partner); y «Mientras los venezolanos sufren, gobierno de Maduro compra petróleo extranjero para subsidiar a Cuba», en *Lapatilla.com*, 15 de mayo de 2018, en <https://www.lapatilla.com/site/2018/05/15/insolito-venezuela-compro-petroleo-extranjero-para-subsidiar-a-cuba-en-medio-de-crisis-interna/>.

<sup>625</sup> Como lo expreso Orlando Avendaño: «Para febrero de 2018, según el analista financiero Orlando Zamora, Cuba había recibido de Venezuela «en petróleo y dólares, USD \$40.000 millones en 17 años». Véase en Orlando Avendaño, «Venezuela entregó a Cuba más dinero que la Unión Soviética en casi 30 años», en *PanamPost*, 26 de febrero de 2018, en <https://es.panampost.com/orlando-avendano/2018/02/26/venezuela-entrego-a-cubamas-dinero-union-sovietica/>. A ello agregó Avendaño, «Son cifras escandalosas que no se corresponden con la masiva crisis humanitaria que padece el país secuestrado por Nicolás Maduro. Y aún hoy, en medio de esa crisis, pese a la inmensa deuda que guarda con otras naciones como Rusia o China, Venezuela continúa regalando unos cincuenta mil barriles diarios a la isla, de acuerdo con la agencia Reuters». Véase Orlando Avendaño, «La brillante jugada de Guaidó contra Cuba: preludio de una intervención. La medida de hoy es la primera gran estocada a Cuba como Estado invasor en Venezuela», en *PanamPost*, 11 de marzo de 2019, en <https://es.panampost.com/orlando-avendano/2019/03/11/guaido-contra-cuba/>.

<sup>626</sup> Véase «Guaidó pide ayuda internacional para detener envío de crudo venezolano a Cuba», en *Efe Noticias*, 11 de marzo de 2019, en <http://udgtv.com/noticias/internacional/guaido-pide-ayuda-internacional-detener-envio-crudo-cuba/>.

La ejecución de esta medida, por tanto, obviamente, podía comenzar a hacerse realidad con la cooperación internacional, a lo cual podía contribuir, sin duda, el régimen de sanciones que los países de occidente han impuesto en relación con Venezuela, y que afecta al transporte marítimo.<sup>627</sup> Ello podría contribuir, además, a arrastrar al régimen de Cuba hacia lo más oscuro del laberinto en el cual el gobierno ya entró y del cual ya no podrá salir.

---

<sup>627</sup> El 13 de marzo de 2019, apareció la siguiente información «(Extraoficial) Devuelven a Venezuela tanquero petrolero con destino a Cuba. [www.noticiascandela.informe25.com](http://www.noticiascandela.informe25.com). Un tanquero petrolero que había partido de Venezuela rumbo a Cuba fue interceptado en aguas internacionales por buques de EEUU y devuelto a su origen, según información dada a conocer extraoficialmente por Fuentes ligadas a la industria petrolera. La medida contra el buque ocurre en medio de las restricciones impuestas por el gobierno de Donald Trump a las negociaciones con crudo venezolano y después que el líder Juan Guaidó solicitase la ayuda exterior para impedir el envío de petróleo a Cuba». Véase la información en <http://www.noticiascandela.informe25.com/2019/03/extraoficial-devuelven-venezuela.html#more>; la cual se reprodujo posteriormente en <https://www.youtube.com/watch?v=ZI7pODYZ19w&feature=youtu.be>.

CRÓNICA CONSTITUCIONAL SOBRE UNA VENEZUELA EN  
LAS TINIEBLAS 2018-2019, de ALLAN R. BREWER-CARÍAS,  
se imprimió en la República Argentina en mayo de 2019.