

De los actos sublegales dictados con ocasión de la declaratoria de estados de excepción en Venezuela en el año 2015

Mauricio Rafael Pernía-Reyes
*Profesor de Derecho Administrativo en la
Universidad Católica del Táchira*

Resumen: *El presente artículo comenta la normativa de rango sublegal más relevante dictada sobre la base de los Decretos de Estado de Excepción dictados en Venezuela en los meses de agosto y septiembre de 2015.*

Abstract: *This article discusses the most important rules of sublegal range given on the basis of the state of emergency decrees dictated in Venezuela in August and September 2015.*

Palabras Clave: *Estado de Excepción, Actos Administrativos.*

Key words: *State of Emergency, Administrative Acts.*

I. INTRODUCCIÓN

Con el propósito de contrarrestar el contrabando de extracción, el Ejecutivo Nacional decreta el 21 de agosto de 2015 el primer Estado de Excepción¹ que se declara en Venezuela desde la entrada en vigencia de la Constitución.²

Inicialmente, el territorio comprendido dentro de esta medida está compuesto por los Municipios Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta del Estado Táchira. Este espacio geográfico es ampliado con los decretos de Estado de Excepción en los Municipios Lobatera, Panamericano, García de Hevia y Ayacucho del mismo Estado Táchira³, y sobre los Municipios Indígena Bolivariano Guajira, Mara y Almirante Padilla del Estado Zulia⁴, los cuales se dictan los últimos días del mes de agosto y los primeros días del mes de septiembre de 2015.

Los Decretos de Estado de Excepción constituyen actos con rango y fuerza de ley, configurándose dentro de los denominados actos de gobierno los cuales, con ocasión a su emisión, pueden requerir de un conjunto de actos de rango sublegal que desarrollen, articulen y regulen las actividades de los órganos y entes del Poder Público vinculados con la toma de

¹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.194 del 21 de agosto de 2015.

² *Gaceta Oficial* N° 36.860, de 30 de diciembre de 1999; reimpresa por error material en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinario, del 24 de marzo de 2000 y enmendada según *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908, del 19 de febrero de 2009.

³ Véase en *Gaceta Oficial* N° 40.735 del 31 de agosto de 2015.

⁴ Véase en *Gaceta Oficial* N° 40.740 del 07 de septiembre de 2015

decisiones del Ejecutivo Nacional en ésta materia. En este sentido, el presente trabajo se propone la presentación de los actos más relevantes y hacer la relación de estos decretos y resoluciones con las declaratorias de Estado de Excepción ya señalados.

Finalmente, con el propósito de una mejor expresión de las ideas, el presente estudio se dividirá en dos partes, a saber: los actos sublegales y los decretos de estado de excepción en Venezuela agosto-septiembre de 2015 (II), y; consideraciones finales (III).

II. LOS ACTOS SUBLEGALES Y LOS DECRETOS DE ESTADO DE EXCEPCIÓN EN VENEZUELA AGOSTO-SEPTIEMBRE DE 2015

Los actos estatales que se dictan en Venezuela en ejecución directa e inmediata de la Constitución están comprendidos por los actos legislativos, los decretos leyes y los actos de gobierno.⁵ Éstos últimos no están compuestos de un numeroso elenco de actos sino que, por el contrario, su nómina está reducida⁶, comprendiendo entre ellos la declaratoria de los Estados de Excepción.

En efecto, la declaratoria de Estados de Excepción constituye una facultad exclusiva del Presidente de la República que, de conformidad con lo establecido en el artículo 337 de la Constitución, dicta cuando circunstancias excepcionales que afecten a las personas son de tal magnitud que no pueden ser efectivamente atendidas por los mecanismos habitualmente dispuestos para ello y, por tanto, sin interrumpir el funcionamiento de los órganos del Poder Público, se pueden restringir temporalmente las garantías consagradas en la Constitución, con la salvedad de mantener inalterados los derechos y garantías referidos al derecho a la vida, prohibición de comunicación y tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y demás derechos humanos intangibles.⁷

Como se evidencia, la facultad constitucional que habilita al Presidente de la República en Consejo de Ministros para decretar Estados de excepción, permite catalogarlos como actos de gobierno⁸, toda vez que son dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. Así mismo, el artículo 338 constitucional remite a una ley orgánica su regulación con el fin de determinar las medidas que pueden adoptarse, dictándose entonces la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (LOEE)⁹ en el año 2001. Debe señalarse que si bien estos decretos, en alguna medida ejecutan la ley, no pueden considerarse que tengan rango sublegal, sino que, tal y como lo señala la misma LOEE, tienen “rango y fuerza de Ley”^{10,11}.

⁵ Brewer-Carías, Allan R., Los actos de gobierno y los actos preminentemente discrecionales en *La actividad e inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa* (Dir. Víctor Hernández-Mendible), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, p. 152

⁶ Arismendi, Alfredo, *Derecho Constitucional*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2009, p. 678.

⁷ Artículo 337 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁸ De esta forma también lo categoriza la sentencia N° 1173 de 28 de agosto de 2015, que declara la constitucionalidad del Decreto N° 1950 de 21 de agosto de 2015 de Estado de Excepción.

⁹ Véase *Gaceta Oficial* N° 37.261 del 15 de agosto de 2001.

¹⁰ Artículo 22 de la LOEE.

¹¹ Allan R. Brewer-Carías. “Las potestades normativas del Presidente de la República: actos ejecutivos de orden normativo”, *Tendencias actuales del Derecho Constitucional, homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2008, p. 508.

En este sentido, lo que se quiere poner de relieve es que, una vez dictado el Estado de Excepción, éste requiere de un conjunto de actos sublegales dictados con ocasión de su declaratoria que procuran desarrollar las medidas relativas a las extraordinarias tareas que materialicen la excepcionalidad, en esta modalidad ampliada de función administrativa y, que por su rango, están sometidas al control de los tribunales con competencia en lo contencioso administrativo y no en los correspondientes a la justicia constitucional.

En este orden de ideas y toda vez que el primer “experimento”¹² de Estado de Excepción dictado por primera vez durante la vigencia de la actual Constitución, el Decreto N° 1.950 de 21 de agosto de 2015¹³, no tuvo una feliz redacción por cuanto, aun la cuestionable aplicación del mismo sin que se conociera su texto –lo que permite intuir que contó con tiempo razonable para su elaboración– el mismo contiene elementos que lesionan a diversas normas constitucionales y legales, al retroceder al concepto, por ejemplo, de los gobernadores como “agentes del Ejecutivo Nacional”.

En efecto, en el artículo 17 del mencionado decreto señala:

“Artículo 17: El Gobernador del estado Táchira, José Gregorio Vielma Mora, queda encargado de la ejecución de este Decreto.”

Ésta delegación, entendemos tiene como sustento el artículo 16 de la LOEE, el cual establece:

“Artículo 16: Decretado el estado de excepción, el Presidente de la República podrá delegar su ejecución, total o parcialmente, en los gobernadores y gobernadoras, alcaldes y alcaldesas, comandantes de guarnición o cualquier otra autoridad debidamente constituida, que el Ejecutivo Nacional designe.”

Sin embargo, esta previsión del legislador ignora que éste funcionario estatal no es dependiente jerárquicamente ni en modo alguno del Presidente de la República, y que, por tanto, lo que sí es aplicable es la disposición consagrada en el artículo 232 de la Constitución de 1999, según el cual “la declaración de los estados de excepción no 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.”

Es por lo anterior que, como una manera de corregir ésta delegación al Gobernador del Estado Táchira, de las responsabilidades de ejecutar un decreto para el cual no está facultado constitucional ni legalmente, surge el primer acto administrativo derivado de la declaratoria de Estado de Excepción del 21 de agosto de 2015 en el Estado Táchira, y es el Decreto 1.956 del 26 de agosto de 2015¹⁴, el cual designa a un funcionario militar como “Autoridad Única de la Zona Uno, área determinada por los límites político-territoriales de los Municipios Bolívar, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta del Estado Táchira”. Esta

¹² Así lo cataloga Allan R. Brewer-Carías, *La masacre de la Constitución y la aniquilación de las garantías de los derechos fundamentales. Sobre la anómala, inefectiva e irregular decisión del Ejecutivo Nacional de decretar un Estado de Excepción en la frontera con Colombia en agosto de 2015, y la abstención del Juez Constitucional de controlar sus vicios de inconstitucionalidad*, en <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/Brewer.%20LA%20MASACRE%20DE%20LA%20CONSTITUCI%C3%93N%20Y%20EL%20DECRETO%20DE%20ESTADO%20DE%20ESCEPCI%C3%93N.%202%20sept.%202015.pdf> [Consultado el diciembre 12 de 2015].

¹³ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.194 del 21 de agosto de 2015.

¹⁴ Véase *Gaceta Oficial* N° 40.732, del 26 de agosto de 2015

autoridad, dependiente directamente del Presidente de la República, no tiene carácter orgánico y, en una cuestionable redacción, pues carece de precisión y rigurosidad propia de las normas atributivas de competencia, se le faculta para “establecer un nuevo orden en el sector de la frontera, en el cual concurren diversos municipios, fortaleciendo la capacidad de organización y el liderazgo de las nuevas estructuras para una nueva frontera” (art. 1).

Así mismo, éste decreto N° 1.956 señala que le corresponde al funcionario militar designado, la coordinación inter institucional con los diversos entes político-territoriales, y dispone que todos los entes públicos nacionales deben ejercer sus competencias conforme a los lineamientos y directrices de esta Autoridad Única de Área (art. 3). Finalmente ordena a todos los órganos y entes descentralizados o desconcentrados nacionales ejercer sus respectivas competencias bajo la coordinación y aprobación previa de la Autoridad Única de Área.

El segundo de los actos administrativos en cuya motivación figura la declaratoria de Estado de Excepción del 21 de agosto de 2015, es el Decreto N° 1.959 del 28 de agosto de 2015¹⁵, el cual crea el “Registro Único para la Restitución de los Derechos Sociales y Económicos en la Frontera”, cuyo propósito es “recabar y proporcionar información actualizada con respecto a la población, viviendas, establecimientos comerciales e industriales, infraestructura, servicios públicos, actividades económicas y áreas agrícolas” de los Municipios Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta del Estado Táchira (Art. 1). Esta información está destinada a la elaboración de estadísticas, que orienten la toma de decisiones, en ejecución de medidas producto de la declaratoria de Estado de Excepción en los mencionados Municipios.

Por su parte el Ejecutivo Nacional, con el propósito de incluir más zonas dentro de éste régimen especial, se hace la declaratoria de Estado de Excepción para los Municipios Lobatera, Panamericano, García de Hevia y Ayacucho del Estado Táchira.¹⁶ De esta declaratoria surge de igual manera un acto administrativo que le asigna un responsable de las tareas de coordinación y aprobación de acción gubernamental, de los órganos y entes nacionales, así como de los entes político-territoriales involucrados, de la designación mediante el Decreto 1.970 del 01 de septiembre de 2015¹⁷, de la Autoridad Única de Área de la zona N° 2.

Como extensión de ésta modalidad, se decreta el Estado de Excepción en los Municipios Indígena Bolivariano Guajira, Mara y Almirante Padilla del Estado Zulia por parte del Presidente de la República, mediante Decreto 1.989 del 07 de septiembre de 2015¹⁸, y a su vez, mediante Decreto N° 1.992 del 08 de septiembre de 2015¹⁹, sin innovación alguna a los decretos que se dictaron en el Estado Táchira, se crea la Autoridad Única de Área de la zona N° 3, comprendida por los Municipios ya señalados del Estado Zulia.

Así mismo, el día 15 de septiembre de 2015, mediante Decreto N° 2.013, se declara el Estado de Excepción en los Municipios Machiques de Perijá, Rosario de Perijá, Jesús Enrique Lossada y la Cañada de Urdaneta del Estado Zulia, además el Decreto N° 2.014, declara el Estado de Excepción en los Municipios Catatumbo, Jesús María Semprún y Colón del Estado Zulia, así como el Decreto N° 2.015, se declara el Estado de Excepción

¹⁵ Véase *Gaceta Oficial* N° 40.734, del 28 de agosto de 2015.

¹⁶ Véase *Gaceta Oficial* N° 40.735, del 31 de agosto de 2015.

¹⁷ Véase *Gaceta Oficial* N° 40.736, del 01 de septiembre de 2015.

¹⁸ Véase *Gaceta Oficial* N° 40.740, del 07 de septiembre de 2015.

¹⁹ Véase *Gaceta Oficial* N° 40.741, del 08 de septiembre de 2015.

en el Municipio Páez del Estado Apure²⁰, y finalmente, el Decreto N° 2.016, también se declara el Estado Excepción en los Municipios Rómulo Gallegos y Pedro Camejo del Estado Apure.²¹

Manteniendo la misma fórmula normativa, mediante Decreto N° 2.017 se crea la Autoridad Única de la Zona 4, área determinada por los límites político-territoriales de los Municipios Machiques de Perijá, Rosario de Perijá, Jesús Enrique Lossada y la Cañada de Urdaneta del Estado Zulia. También mediante Decreto N° 2.018, se designa a la Autoridad Única de la Zona 5, área determinada por los límites político-territoriales de los Municipios Catatumbo, Jesús María Semprúm y Colón del Estado Zulia. Por su parte el Decreto N° 2.019, se crea la Autoridad Única de la Zona 6, área determinada por los límites político-territoriales del Municipio Páez del Estado Apure. Por último, el Decreto N° 2.020, se designa a la Autoridad Única de la Zona 7, área determinada por los límites político-territoriales de los Municipios Rómulo Gallegos y Pedro Camejo del Estado Apure²².

Debe señalarse que cada uno de los Decretos de Estado de Excepción aquí mencionados, contó en su momento con los acuerdos de la Asamblea Nacional así como una sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, según la cual “se aprobaron en todas y cada una de sus partes” y “se declaran la constitucionalidad”, respectivamente, de tales declaratorias, instrumentos cuya descripción y análisis escapan al propósito de este artículo.

Otros actos administrativos que no señalan expresamente que tienen como origen las declaratorias de Estados de Excepción y que son publicados entre los meses de agosto y septiembre de 2015, son las Resoluciones Conjuntas de los Ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, y para la Defensa, sobre la cual ordena al Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, que gire instrucciones pertinentes a los Comandantes de las Regiones de Defensa Integral, para restringir el desplazamiento fronterizo de personas, tanto por vía terrestre, aérea y marítima, así como el paso de vehículos, en los municipios de los Estados Táchira y Zulia, con el objeto de (...)“resguardar la inviolabilidad de las fronteras y prevenir actividades de personas que pudiesen representar amenazas a la seguridad de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con los parámetros de actuación de los órganos de seguridad del Estado.”²³ y el decreto de creación de la Misión Socialista Nueva Frontera de Paz²⁴, la cual ejecutará y ejercerá sus atribuciones a través de una Fundación del Estado con el mismo nombre, y tiene como propósito (...)“la constitución de una nueva frontera, mejorando y reforzando la seguridad de dichas zonas, las condiciones de su población y su capacidad productiva; lo cual permitirá proteger a las comunidades que viven en las zonas fronterizas del paramilitarismo, el narcotráfico, el secuestro, el contrabando, y cualquier manifestación contraria al orden social y la paz entre los pueblos.” (Art. 1)

²⁰ Esta declaratoria de Estado de Excepción se reimprime en la *Gaceta Oficial* N° 40.747 del 16 de septiembre de 2015, por errores materiales.

²¹ Véase *Gaceta Oficial* N° 40.746, del 15 de septiembre de 2015.

²² Véase *Gaceta Oficial* N° 40.747, del 16 de septiembre de 2015.

²³ Véanse las *Gacetas Oficiales* N° 40.734, del 28 de agosto y N° 40.740 del 07 de septiembre, ambas del 2015.

²⁴ Véase *Gaceta Oficial* N° 40.744, del 11 de septiembre de 2015.

Estos actos de rango sublegal están íntimamente ligados con las acciones del Ejecutivo Nacional desplegadas en la frontera colombo-venezolana y se hallan marcados por la improvisación, la duplicidad de funciones y multiplicación de entes públicos, la inmotivación, la opacidad y, lo que perjudica más su puesta en aplicación, el estado de vulnerabilidad a la que somete a los habitantes de frontera que, principalmente por estar alejados de la capital, quedan sus consecuencias reducidas a las noticias que puedan generar y alcanzar al gran público nacional y se puedan advertir sus consecuencias lamentables.

III. CONSIDERACIONES FINALES

Los hechos que motivaron el cierre de la frontera de Venezuela con Colombia en los municipios Bolívar y Pedro María Ureña del Estado Táchira, ocurridos el 19 de agosto de 2015 en el Barrio Bolívar de San Antonio del Táchira, dieron lugar a una serie de actos del Ejecutivo Nacional, con el apoyo expreso de la Asamblea Nacional, Tribunal Supremo de Justicia, Defensoría del Pueblo y las Gobernaciones de los Estados Táchira y Zulia, que permitieron la declaratoria de Estados de Excepción en los Municipios de Frontera de los Estados limítrofes con Colombia, la restricción de garantías, la designación de autoridades superpuestas a las democráticamente electas y el inicio de procedimientos administrativos sancionatorios contra la industria y comercio lícitos de la frontera, que tuvo el efecto de limitar las actividades regulares como el intercambio económico y académico, así como las relaciones de familia y turismo, pero no detuvo las causas que pretendía corregir como el contrabando de extracción y otras actividades ilícitas que de ninguna manera son de carácter “coyuntural” y “sobrevenido” como señalan los considerando que sirven de motivación a las declaratorias de Estado de Excepción, sino estructurales y propiciadas por la acción u omisión de las autoridades destacadas en la frontera y las políticas nacionales, especialmente las de carácter económico.

Los actos administrativos aquí descritos y comentados se dictaron sobre la base de actos de gobierno que no cuentan con la suficiente motivación para su emisión y ello queda registrado para la revisión posterior de estas circunstancias y la determinación de las responsabilidades a las que hubiera lugar.

Por último, no están reflejados en este trabajo los actos de rango sublegal que, con ocasión de la declaratoria del Estado de Excepción el 21 de agosto de 2015, nacen como producto de procedimientos administrativos de fiscalización adelantados por órganos y entes competentes en materia tributaria y parafiscal, en materia del derecho del trabajo, industria y comercio, materias primas y productos terminados, aplicados con alta rigurosidad, con elevado número de funcionarios castrenses amparados en los decretos de Estados de Excepción.