

# *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*

Jorge Luis Suárez  
Doctor en Derecho\*

**Resumen:** *La colaboración compara el régimen de los estados de excepción en la Constitución venezolana de 1961 y 1999, así como el empleo de esta figura en el pasado atendiendo, con especial énfasis, a la participación del Poder Judicial.*

**Abstract:** *The paper compares the State of Emergency's regulation in the Venezuelan Constitution of 1961 and 1999, referring to the use of this figure in the past, with special emphasis at the participation of the Judiciary.*

**Palabras Clave:** *Estado de excepción, restricción de garantías, control judicial.*

**Key words:** *State of Emergency, Suspension of Guarantees, Judicial Review.*

En 1989, iniciando Carlos Andrés Pérez su segunda presidencia de la República (la primera fue entre 1974 y 1979) que debía terminar en 1994<sup>1</sup>, uno de sus primeros decretos fue la restitución de las llamadas garantías económicas, que estaban suspendidas desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1961 por decreto del entonces presidente Rómulo Betancourt, el cual a su vez mantuvo la suspensión de las mismas garantías existente desde 1945, aunque ésta por otras razones.

Cuando se produjo la restitución de esas garantías en 1989, pocos tenían claro su verdadero significado y su trascendencia jurídica, además de que muchos ya habían olvidado que habían sido suspendidas en algún momento, tanto así que paralelamente a esta situación de

---

\* Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Derecho Administrativo y Abogado, UCAB. Profesor Asistente de Derecho Administrativo, Escuela de Derecho, Universidad Central de Venezuela. Director General del Centro para la Integración y Derecho Público (CIDEP).

<sup>1</sup> El Presidente Pérez no pudo culminar tal período constitucional para el cual fue (re)electo, ya que fue acusado de un delito establecido en la entonces denominada Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (hoy Ley Contra la Corrupción) por el Fiscal General de la República (quien, por cierto, había sido ministro del primer gobierno de Pérez –Canciller– entre 1974-1979) y, en consecuencia, fue sometido a antejuicio de mérito ante la Corte Suprema de Justicia (en lo sucesivo, CSJ), luego suspendido del cargo por el Congreso y, después, destituido de la Presidencia al ser encontrado culpable de aquel delito. Por esto fue llevado a prisión, sometido a arresto domiciliario y después recluso en su casa por una medida especial derivada de su edad, y, en su lugar, el entonces Congreso de la República designó como Presidente provisional hasta el fin del período al destacado político e historiador Ramón J. Velásquez, luego de un breve interinato del entonces Presidente del Congreso, Dr. Octavio Lepage.

suspensión, el Congreso de la República otorgó en distintos períodos constitucionales varias leyes habilitantes en la misma materia (económica) a diferentes presidentes de la República ya que, según la Constitución de entonces (1961), lo cual no ocurre en la actual, tales leyes sólo podían otorgarse en materia económica y financiera.

Así las cosas, se hacía necesario aclarar jurídicamente, primero, cuál era el verdadero significado de lo que hoy se llama “estado de excepción”, que en la Constitución de 1961 se denominaba “estado de emergencia” o de “restricción o suspensión de garantías”, lo cual para algunos era lo mismo que decir “suspensión de los derechos constitucionales”. También había que aclarar, en segundo lugar, qué significaba en la práctica que tales garantías se hubieran restituido, sobre todo con las normas que durante la misma se habían dictado, tratándose, como fue, de un largo período. Luego se produjo otra suspensión de garantías durante el llamado “Caracazo”<sup>2</sup>, aunque por otras razones y en otra materia (garantías personales), también al inicio de la segunda presidencia de Pérez y después durante los dos intentos de golpes de Estado contra éste ocurridos en febrero y noviembre de 1992.

Afortunadamente, tales aspectos en la actualidad están más claros porque la Constitución de 1999, en parte por la experiencia vivida en aquellos años y por el trabajo de doctri-narios patrios, reguló exhaustivamente este tema, todo lo cual fue completado con una ley especial.

#### I. LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES EN EL RÉGIMEN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN: LA BÚSQUEDA DE PRECISIÓN Y LÍMITES

Lo primero que debe destacarse es que la Constitución de 1999 eliminó el término “suspensión” de garantías y lo sustituyó por uno más cónsono con un Estado de Derecho: su “restricción”, lo que debería acabar con la idea de que durante tales períodos queda en *stand by* el Estado del Derecho, como se pensó en 1989 y 1992, y con ello que los derechos constitucionales de los ciudadanos quedaban en la práctica inexistentes, todo en manos del criterio totalmente subjetivo de cada funcionario que le tocaba decidir al respecto, sin intervención de los jueces o máximas autoridades del Gobierno.

En efecto, según el artículo 339 de la actual Carta Magna, el decreto que declare el estado de excepción “regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe”, con lo cual se quiso acabar con la antedicha idea de “suspensión” de los derechos en sí mismos, y se recalzó que el decreto conllevaría necesariamente la regulación del ejercicio de los mismos, como diremos más adelante.

Esto último sirve para entender qué es lo que ocurre realmente en los ahora llamados “estados de excepción”, como es la posibilidad de que el Presidente de la República pueda

---

<sup>2</sup> El “Caracazo” se llama a una serie de protestas callejeras muy fuertes que se iniciaron el 27 de febrero de 1989, poco después de iniciada la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez el 2 de febrero del mismo año, y se produjeron especialmente en la ciudad de Caracas, aunque con origen fuera de ésta (las ciudades de Guarenas y Guatire cercanas), en principio por el aumento de los pasajes del transporte público que había sido generado por el aumento de la gasolina decretado por el gobierno, lo que ocasionó la necesidad de que el Presidente Pérez, como Jefe de Estado, suspendiera varias garantías constitucionales personales, como se lo permitía la Constitución, aunque con ello se generó, en lugar de una mayor seguridad jurídica y tranquilidad en la población, una situación de gran arbitrariedad al ser mal interpretada esta figura por los funcionarios gubernamentales de entonces, quienes entendieron que ello significaba que había una “suspensión del Estado de Derecho”.

regular por decreto con rango legal, en sustitución de la ley ordinaria formal, las materias involucradas en tales estados de excepción, sin esperar las leyes de la Asamblea Nacional. Esto por tratarse de una situación de emergencia, alarma, conmoción o urgencia que no puede esperar la actuación parlamentaria y que, aunque lleva aparejada la limitación de ciertos derechos constitucionales, se permite por razones de conveniencia nacional; no por razones de complacencia o criterios subjetivos del Presidente de turno, sin la posibilidad de algún control, como pasaría en un Estado Absoluto.

Por tanto, en un estado de excepción el Presidente de la República no debe conformarse con dictar el decreto que lo declara como si bastase para considerar que la situación que le dio lugar está en vías de resolverse y entender que todo está regulado con el mero decreto, con el peligro de que cada actuación pública quede a merced de los criterios subjetivos del funcionario encargado de ejecutarlo en cada caso, como si se tratara de la suspensión de la vigencia de los derechos mismos.

No, cuando el presidente de la República declara el estado de excepción y con esto sustituir temporalmente al órgano legislativo nacional en las materias involucradas en el mismo, al resultar insuficientes las facultades de las cuales dispone normalmente (artículo 337 constitucional *ab initio*), debe proceder inmediatamente, en el mismo decreto de ser posible, a dictar las normas correspondientes de rango legal que requiere la situación y que en circunstancias normales normal dictaría la Asamblea Nacional, con *ejecución* por el Poder Ejecutivo, de manera que el ciudadano pueda saber con precisión qué aspectos de sus derechos están restringidos y cómo ejercerlos.

Dejar sin regulación la materia involucrada en un estado de excepción, creyendo suficiente el decreto que lo declara, es un error y no es lo que busca la Constitución porque, al contrario, si el Presidente de la República no regula tales aspectos, así sea temporalmente, no se entendería por qué y para qué se ha declarado, ya que se supone que esta es su finalidad: una figura que le permite legislar sobre aquello que en normalidad se ocuparía la Asamblea Nacional, como también lo puede hacer por leyes habilitantes, aunque éstas con otra naturaleza y para otras situaciones. Es decir, no debe ser el estado de excepción un fin en sí mismo.

El segundo gran objeto de regulación de los estados de excepción en la Constitución de 1999 fue el establecimiento de límites temporales máximos, que en la Constitución de 1961 no existían, como pudo verse en la suspensión de garantías económicas (1961-1989) y, por consiguiente, tales plazos se consideraban indefinidos. Esto teóricamente pudo dar lugar a una especie de “dictadura constitucional” en esta materia si los presidentes hubieran aplicado a rajatabla los criterios antiguos sobre lo que significaba un decreto de suspensión de garantías económicas, pero esto afortunadamente no ocurrió, al menos entre 1969 y 1989.

Pues bien, para evitar este riesgo de extensión en el tiempo (voluntaria o no) de tales decretos de suspensión o restricción de garantías, ahora estados de excepción, con el riesgo que ello implica para el Estado de Derecho, la Constitución de 1999 estableció tres tipos, a cada uno de los cuales le impuso un período máximo de vigencia entre 30 y 90 días, con posibilidades de prórrogas únicas por períodos iguales a los originales si hace falta.

En efecto, el artículo 337 de la Constitución dispone que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, “podrá decretar los estados de excepción” y califica expresamente como tales “las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afectan gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos (...), a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos”. Seguidamente establece que “[e]n tal caso, podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución, salvo las 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”.

El artículo 338 es el que finalmente establece los límites temporales a los que aludíamos cuando dispone, en primer lugar, que “[p]odrá decretarse el estado de alarma cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos”, el cual durará hasta 30 días, siendo prorrogable hasta por 30 días más. El segundo tipo de estado de excepción es el estado de emergencia económica “cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación” y su duración será de hasta 60 días, prorrogable por un plazo igual. Sobre el tercer tipo dispone: “[p]odrá decretarse el estado de conmoción interior o exterior en caso de conflicto interno o externo que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos (...) o de sus instituciones”, el cual podrá prolongarse hasta por 90 días, siendo prorrogable hasta por 90 días más.

En todo caso, finaliza el artículo 338 diciendo que “[l]a aprobación de la prórroga de los estados de excepción corresponde a la Asamblea Nacional” y una ley orgánica regulará esta figura y determinará las medidas que pueden adoptarse con base en los mismos. Esto último quiso eliminarse, por cierto, en el proyecto de reforma constitucional presentado por el entonces Presidente de la República Hugo Chávez Frías en 2007, rechazado por referéndum popular<sup>3</sup>, y es lo que probablemente hizo que durante la mayor parte de vigencia de la Constitución de 1999, pese a que se produjeron situaciones graves que pudieron justificar un estado de excepción, no se declararon –o al menos mediante decretos que restringiesen garantías<sup>4</sup>– y sólo fue en fecha reciente que en un caso menos esperado por injustificado (cierre de la frontera con Colombia) cuando finalmente el Gobierno venezolano declaró varios estados de excepción, con restricción de garantías, por primera vez en casi 16 años de vigencia de la Constitución de 1999<sup>5</sup>.

En las verdaderas situaciones graves que vivió la República entre 1999 hasta mediados del 2015, tales como el intento de golpe de Estado contra el Presidente de la República (11/12 de abril de 2002), el paro general (también petrolero) ocurrido entre diciembre de 2002 y febrero de 2003, el control cambiario de 2003 (aún vigente), la tragedia de Vargas y otros estados del país en 1999, las grandes protestas ocurridas en 2004 y 2014 (con las cono-

<sup>3</sup> Véase Allan Brewer-Carías, “La reforma constitucional en Venezuela de 2007 y su rechazo por el Poder Constituyente Originario”, 2007. Disponible en <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/1,%201,%20972,%20La%20rechazada%20reforma%20constitucional%20de%202007%20por%20el%20poder%20constituyente%20originario.pdf>.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, el decreto que declara el estado de emergencia sobre la prestación del servicio eléctrico nacional publicado en *Gaceta Oficial* N° 39.363 del 08-02-2010.

<sup>5</sup> En efecto, a partir de agosto de 2015, el Presidente de la República suspendió sucesivamente en varios municipios venezolanos fronterizos con Colombia distintas garantías constitucionales y decretó el cierre de los pasos respectivos hacia el hermano país, atribuyendo, sin ninguna base técnica u objetiva, a la libertad de circulación en éstos de ser la causante de la inseguridad personal y la escasez de alimentos en Venezuela como consecuencia del contrabando de extracción, lo cual, según él, estaba afectando la vida económica y social de nuestro país. Esta situación se ha mantenido en el tiempo desde entonces, desde el Estado Zulia hasta el Estado Amazonas, pese a que ya transcurrieron los originales plazos de su vigencia y ninguno de los problemas que el Presidente atribuyó a la libertad de circulación entre ambos países haya mejorado o desaparecido. Todo lo contrario, se han generado otros problemas como la profunda arbitrariedad encargados de aplicar estos decretos, sin normativa de desarrollo clara y segura.

cidas como *guarimbas*) y las fuertes lluvias de 2010, el Ejecutivo Nacional optó por utilizar sus competencias ordinarias<sup>6</sup>, forzadas en muchos casos, pedir ley habilitante<sup>7</sup> o simplemente dictar actos inconstitucionales y arbitrarios.

Los dos presidentes de la República en ejercicio en estas últimas situaciones, pese a su gravedad, no declararon el estado de excepción que pudo corresponder. Ello fue notorio durante el deslave de Vargas y otros estados del país en 1999, cuando, siendo la República Bolivariana de Venezuela un Estado federal, según la Constitución (art. 4), y además descentralizado, el Presidente de la República y sus ministros sustituyeron por vías de hecho a las autoridades propias de los estados y municipios (gobernadores y alcaldes)<sup>8</sup>, sin ningún respaldo jurídico, como pudo haber sido precisamente el estado de excepción.

Lo mismo ocurrió durante el golpe de Estado contra el Presidente Chávez en 2002, en donde además hubo serias manifestaciones y protestas callejeras<sup>9</sup>; el paro general (petrolero) entre diciembre de 2002 y febrero de 2003, en el cual en un momento determinado no había alimentos ni combustibles para la realización de las actividades de la población<sup>10</sup>; el control cambiario existente desde 2003 hasta la actualidad, que elimina el derecho a la libre convertibilidad de la moneda y con ello una seria restricción y supresión de varios derechos constitucionales, como la libertad económica, la libre circulación de los bienes y personas, la propiedad privada, la vida privada, la reserva legal de los procedimientos administrativos y la necesidad de establecimiento de sanciones y delitos por ley<sup>11</sup>; las protestas callejeras y situaciones de alteraciones del orden público en varias oportunidades, especialmente en 2004 y entre febrero y mayo de 2014, durante las cuales se produjeron actuaciones administrativas que sólo podían ser realizadas por autoridades judiciales o legislativas; entre otras.

Pese a la intención de la Constitución de 1999 de establecer una mayor seguridad jurídica al ciudadano durante los estados de excepción, sucedió exactamente lo contrario, porque el Poder Ejecutivo evitó declararlos para poder regular sin límites y actuar con vías de hecho las situaciones graves y especiales que implicaban. Hacerlo por estados de excepción significaba, y por ello se planteó su eliminación en la reforma constitucional de 2007, la existencia de límites sustantivos, controles y límites temporales para el Presidente de la República.

---

<sup>6</sup> Tanto así que no dieron lugar a la publicación de actos de especial interés en la *Gaceta Oficial*.

<sup>7</sup> Producto de las lluvias de finales de 2010 el Presidente de la República fue habilitado para legislar dictando, a inicios de 2011, decretos leyes como el decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica de emergencia para terrenos y vivienda y el decreto con rango, valor y fuerza de ley especial de refugios dignos para proteger a la población, en casos de emergencias o desastres, que pretendían atender la situación precaria de quienes habían perdido su hogar producto de esta circunstancia natural y fueron trasladados a refugios.

<sup>8</sup> Ejemplo de ello fue el Decreto N° 700 de creación de la Autoridad Única de Área para el estado Vargas, publicado en *Gaceta Oficial* N° 36.898 del 23-02-2000.

<sup>9</sup> La única publicación oficial esos días relacionada con la materia fue un acuerdo de la Asamblea Nacional “mediante el cual esta Asamblea manifiesta su respaldo y solidaridad a las actividades que realiza la Fuerza Armada Nacional en nuestro espacio geográfico, dirigidas indiscutiblemente a resguardar los intereses de la Nación”, publicado en *Gaceta Oficial* N° 37.422 del 12-04-2002. Curiosamente, el acuerdo tiene fecha del 09-04-2002. Esto es, 2 días antes del golpe de Estado.

<sup>10</sup> BBC Mundo (2002, 29 de diciembre). “Venezuela: ni gasolina, ni béisbol”. Disponible en [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_2612000/2612325.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2612000/2612325.stm).

<sup>11</sup> Véase José Ignacio Hernández, “Los principios del actual régimen jurídico del control de cambio en Venezuela” en *Derecho y Sociedad. Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Montevideo*, N° 4, 2003. pp. 249-272.

Creemos que la utilización de los estados de excepción en las mencionadas situaciones hubiera generado mayor seguridad jurídica y más tranquilidad al ciudadano, si hubieran sido bien interpretados conforme a la Constitución y aplicándose los respectivos controles (legislativo y judicial). Eran situaciones excepcionales que no podían extenderse injustificadamente en el tiempo y en las que no podía tener cabida todo y por eso eran indispensables los límites al Ejecutivo Nacional y estar bajo la lupa de la Asamblea Nacional y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para que, incluso de oficio, pudieran revocar o anular, respectivamente, tales actos si los consideraban inconstitucionales o inconvenientes (art. 339 constitucional).

Qué distinto hubiera sido el panorama actual en Venezuela si tales controles políticos y judiciales hubieran funcionado y así hubieran evitado la debacle financiera que sufrimos como consecuencia, entre otras razones, del injustificado control de cambio que existe en nuestro país desde 2003, solo por citar un ejemplo, el cual no debió establecerse por mecanismos ordinarios, aplicando la Ley del Banco Central de Venezuela de manera muy extensiva, sino, en el peor de los casos, por estado de excepción y con esto, tal control de cambio hubiera tenido límites temporales, que si el Ejecutivo Nacional no terminaba con su vigencia, aplicando la Constitución, podía la Asamblea Nacional revocarlo o la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia anularlo por inconstitucional<sup>12</sup>.

Nos habríamos ahorrado sufrimientos como los que pasa Venezuela ahora, en gran parte por la insistencia en mantener ese caduco, absurdo e injustificado control de cambios, violatorio de muchas libertades y derechos de los ciudadanos, causante de graves distorsiones

---

<sup>12</sup> En el año 2003, quien suscribe este trabajo presentó ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en nombre de varios diputados de la Asamblea Nacional venezolana, un recurso de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad de un artículo de la Ley del Banco Central de Venezuela y de los actos administrativos que declararon el control cambiario en febrero de ese año. Uno de los argumentos principales del recurso fue que se había violado el principio de reserva legal constitucional al establecerse en la citada ley una especie de “cheque en blanco” al Poder Ejecutivo y al Banco Central de Venezuela para que pudieran restringir o limitar administrativamente, sin intervención del Poder Legislativo, a través de un control de cambio, como ocurrió ese año, sin necesidad de estado de excepción ni ley habilitante, derechos constitucionales fundamentales, como la libre convertibilidad de la moneda, la libertad económica, la libre circulación de personas y bienes, el derecho de propiedad privada, etc. En criterio de los recurrentes, esto sólo podía hacerse por expresa disposición de una ley de la Asamblea Nacional o mediante declaratoria de estado de excepción y en el caso concreto del control cambiario de 2003, además de lo anterior y como argumento subsidiario, no se limitaba a restringir derechos constitucionales, como era lo que permitía la Ley del Banco Central de Venezuela, sino que los eliminaba de manera indefinida, lo cual ni siquiera una ley podía hacer ni tampoco un decreto presidencial en un estado de excepción. El argumento principal de este recurso fue el motivo por el que la propia Sala Constitucional, con los mismos magistrados que conocieron del caso que estamos comentando, en sentencia de noviembre de 2001, había anulado un artículo equivalente en la Ley del Régimen Cambiario, dictada por el antiguo Congreso Nacional en 1995, el cual también permitía como competencia ordinaria de los órganos que manejan esta materia la posibilidad de existencia de un control cambiario estrictamente administrativo o de limitar o restringir derechos constitucionales sin necesidad de una norma de rango legal. Sin embargo, este tribunal, en sentencia de agosto de 2014, declaró sin lugar todos los recursos intentados en este tema en la Sala Constitucional, los cuales fueron acumulados y desaplicó su propia jurisprudencia al establecer que el principio de reserva legal no debía verse como algo absoluto y rígido sino que aceptaba matizaciones y flexibilidades como las del caso de marras. Sobre los vicios de carácter sublegal, la Sala se abstuvo de conocer por no ser de su competencia, al no haber sido declarada procedente la impugnación derivada por motivos de inconstitucionalidad.

económicas, la inflación más alta del planeta, la dilapidación de divisas<sup>13</sup>, todo lo cual ha generado una profunda corrupción gubernamental<sup>14</sup> y el surgimiento de innumerables riquezas personales, tanto en funcionarios públicos como empresarios privados.

En la realidad pasó todo lo contrario en las antedichas situaciones y no sólo en el control de cambios mencionado: una permanente arbitrariedad administrativa, la eliminación en la práctica de manera indefinida de muchos derechos constitucionales y la aplicación administrativa de actos cuyo contenido sólo podía ser dictado con procedimientos establecidos en una ley y que debían ser ejecutados en muchos casos por autoridades judiciales, como pasó con la creación y modificación caprichosa de procedimientos administrativos a través de actos de rango sublegal, que la Constitución dispone que sólo puede hacerse por ley de la Asamblea Nacional, así como de sanciones administrativas de carácter penal, e incluso su aplicación, sin haber ley delegante.

El Poder Ejecutivo todos estos años se ha comportado en situaciones de extrema gravedad y excepcionalidad dando la apariencia de poder hacerse todo bajo el régimen ordinario de los actos públicos, sin estado de excepción, para poder mantenerlo indefinidamente, lo que ha convertido al Estado de Derecho venezolano en una caricatura o una fachada, ya ni siquiera una “dictadura constitucional”, como se le llamaba a las suspensiones de garantías antes de 1999, sino con una verdadera “dictadura inconstitucional”, en algunos casos con un “barniz jurídico”, con normas dictadas por el propio Presidente de la República utilizando leyes habilitantes, también inconstitucionales, otorgadas sólo porque el Presidente las pide y no porque fuesen convenientes para solucionar los problemas del país, con lo cual la propia Asamblea se ha vaciado a sí misma de sus competencias naturales para otorgarlas de manera genérica y muy amplia al Presidente de la República sin justificación real.

Ahora bien, en agosto de 2015, por primera vez desde que está vigente la Constitución de 1999, finalmente hizo uso el Presidente de la República de la restricción de garantías en virtud de la declaratoria de un estado de excepción, esta vez para ordenar el cierre de la frontera venezolana con la vecina República de Colombia, pero paradójicamente, en una situación que, a diferencia de las antes mencionadas, no ameritaba el uso de tal figura, porque los motivos alegados por el Ejecutivo Nacional son inexistentes o injustificados y, de haberlos, pudieron ser atacados con sus competencias ordinarias.

En efecto, desde agosto de 2015, el presidente dictó sucesivos decretos de estado de excepción<sup>15</sup> que han venido cubriendo distintos espacios fronterizos entre ambos países, con

<sup>13</sup> BBC (2016, 15 de enero). “Lo que revelan de la economía de Venezuela las nuevas cifras oficiales de la inflación”. Disponible en [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160115\\_economia\\_venezuela\\_datos\\_inflacion\\_emergencia\\_economica\\_if](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160115_economia_venezuela_datos_inflacion_emergencia_economica_if).

<sup>14</sup> El Universal (2012, 3 de marzo). “Ubican a Venezuela entre los países más corruptos del mundo”. Disponible en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120303/ubican-a-venezuela-entre-los-paises-mas-corruptos-del-mund>

<sup>15</sup> Decreto N° 1.950 (*Gaceta Oficial* N° 6.194 Extraordinario del 21-08-2015), N° 1.969 (*Gaceta Oficial* N° 40.735 del 31-08-2015), N° 1.989 (*Gaceta Oficial* N° 40.740 del 07-09-2015), N° 2.013 (*Gaceta Oficial* N° 40.746 del 15-09-2015), N° 2.014 (*Gaceta Oficial* N° 40.746 del 15-09-2015), N° 2.015 (*Gaceta Oficial* N° 40.746 del 15-09-2015, reimpresso en *Gaceta Oficial* N° 40.747 del 16-09-2015), N° 2.016 (*Gaceta Oficial* N° 40.746 del 15-09-2015) y N° 2.071 (*Gaceta Oficial* N° 40.773 del 23-10-2015).

una limitación muy seria de los derechos constitucionales, todo lo cual ha sido considerado conforme con la Carta Magna por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia<sup>16</sup>.

Pero esto último, en lugar de generar mayor seguridad jurídica, como es la idea de esta figura, y de resolver los problemas planteados, ha ocurrido lo contrario: se ha producido el empeoramiento de la situación, no sólo en ciudadanos del vecino país sino en los propios venezolanos, separación de familias binacionales y una profunda inseguridad jurídica por cuanto el Presidente de la República, en lugar de proceder a regular los derechos constitucionales involucrados para conocer el alcance de su restricción, como lo obliga la Constitución, los ha eliminado indefinidamente y son funcionarios administrativos los que finalmente deciden el alcance o existencia misma de los derechos, porque el cierre de la frontera ha sido absoluto, sin alguna normativa que permita un mínimo de seguridad jurídica para ejercer tales derechos y ha quedado todo en manos del capricho de los funcionarios presentes en las zonas fronterizas la definición de la existencia o no de tales derechos, en una suerte de gran vía de hecho fronteriza, sin mencionar la profunda corrupción que todo ello ha generado<sup>17</sup>.

Así las cosas, se ha entendido de nuevo, como pasó antes de 1999, que los ahora llamados estados de excepción son una posibilidad de actuación gubernamental al estilo del Estado absoluto, esto es, arbitraria, sin límites, atropelladora de derechos y totalmente discrecional del Poder Ejecutivo, lo que tanto criticaron a las autoridades de la llamada IV República en 1989 y 1992, en una suerte de, ahora sí, “dictadura (in)constitucional”, en la cual se pueden desconocer y eliminar derechos constitucionales básicos, sin regulación alguna y, además, extendiendo todo ello en el tiempo sin justificación verdadera sino todo lo contrario, empeorando los problemas que se pretendían solucionar y creando otros, en ambos lados de la frontera, sin ningún verdadero control ni legislativo ni judicial, como lo ordena la Constitución, o la actuación de los órganos del Poder Ciudadano encargados de velar por tales derechos.

Ahora bien, entre aquella situación que narramos, también arbitraria, que produjeron los decretos de suspensión de garantías, sobre todo entre 1989 y 1992, y la regulación tan completa que hay en la actualidad en la Constitución de 1999 y en la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, hubo un acontecimiento judicial de enorme trascendencia y que constituyó un enorme síntoma de evolución y madurez del sistema jurídico venezolano, como fue la sentencia de la Sala Plena de la extinta Corte Suprema de Justicia, en el caso llamado de “los golpistas de 1992” a la que nos referiremos en detalle.

---

<sup>16</sup> Fallos N° 1173/2015 (caso *Decreto N° 1.950*), N° 1174/2015 (caso *Decreto N° 1.969*), N° 1176/2015 (caso *Decreto N° 1.989*), N° 1183/2015 (caso *Decreto N° 2.013*), N° 1181/2015 (caso *Decreto N° 2.014*), N° 1182/2015 (caso *Decreto N° 2.015*), N° 1184/2015 (caso *Decreto N° 2.016*) y N° 1153/2015 (caso *Decreto N° 2.071*). Disponibles en:

<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/181175-1173-28815-2015-2015-0979.HTML>,  
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/181180-1174-8915-2015-15-0990.HTML>,  
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/181186-1176-15915-2015-15-0991.HTML>,  
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/181241-1183-22915-2015-15-0996.HTML>,  
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/181239-1181-22915-2015-15-0994.HTML>,  
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/181240-1182-22915-2015-15-0995.HTML>,  
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/181243-1184-22915-2015-15-0997.HTML> y  
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/182591-1353-41115-2015-15-1192.HTML>, respectivamente.

<sup>17</sup> La verdad (2016, 7 de marzo). “El cierre de la frontera ha generado más corrupción”. Disponible en <http://www.laverdad.com/economia/93005-el-cierre-de-la-frontera-ha-generado-mas-corrupcion.html>

Importante destacar en esta sentencia lo que en un verdadero Estado de Derecho es algo normal y lo fue en Venezuela en la etapa anterior a la que vivimos, pero hoy es inimaginable en Venezuela: que el Poder Judicial, en este caso el Máximo Tribunal, anulara un acto jurídico del Presidente de la República en ejercicio.

Esto último pasó muchas veces. Citemos como ejemplo cuando la Sala Político Administrativa del mismo tribunal anuló un decreto del presidente Pérez que previó que la fijación de las tasas de interés en los bancos privados se haría de acuerdo con el mercado, cuando la Ley del Banco Central de Venezuela establecía que ello correspondía hacerlo a esta última institución. Y qué decir del famoso caso que dio lugar a la destitución del mismo presidente Pérez en 1993<sup>18</sup>, impensable en la actualidad, el cual, independientemente de lo conveniente o no para el país que luzca ahora a la distancia del tiempo y pese a sus numerosos y determinantes ingredientes políticos, el hecho es que la Corte Suprema de Justicia declaró, no sólo la procedencia de ese enjuiciamiento y con esto su suspensión del cargo, sino que finalmente condenó a pena de prisión al entonces todavía presidente de la República, justo contra quien los ahora detentadores del mayor número de instituciones del Poder Público en Venezuela intentaron sacar de su cargo por vía violenta, habiendo sido reelecto en elecciones libres y democráticas con un alto porcentaje de votos.

## II. LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA<sup>19</sup>

Esta sentencia se originó en un recurso intentado por los detenidos en los hechos violentos contra el régimen constitucional venezolano, concretamente contra el Presidente de la República electo en las elecciones de 1988 (Sr. Carlos Andrés Pérez), sobre todo los llamados “golpistas” de noviembre de 1992, quienes consideraron que sus derechos no habían estado salvaguardados en los llamados juicios exprés o extraordinarios que permitía el Código de Justicia Militar a quienes, habiendo incurrido en alguno de los delitos establecidos en este código, el juicio se realizaba bajo un régimen de suspensión de garantías o estado de emergencia, como se llamaban entonces.

Los recurrentes intentaron ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia venezolana demandas de nulidad por inconstitucionalidad contra los Decretos Nos. 2.668 y 2.669, ambos de fecha 27 de noviembre de 1992, dictados por el Presidente de la República, así como contra los artículos 57 y 353 y siguientes del Código de Justicia Militar. El primero de los decretos suspendió varias garantías constitucionales y declaró el estado de emergencia y el segundo ordenó la aplicación del procedimiento penal extraordinario establecido en el Código de Justicia Militar a los militares detenidos que participaron en la asonada golpista contra el Presidente de la República del 27 de noviembre de 1992.

Lo primero que hay que destacar de esta sentencia es que consideró viable el conocimiento judicial de una situación que durante mucho tiempo se entendió que no tenía control judicial por tratarse de actos políticos, gubernativos o de gobierno (no simplemente adminis-

---

<sup>18</sup> Sobre este caso, véanse del autor del presente trabajo los artículos “El auto de detención a Carlos Andrés Pérez: aspectos dignos de destacar (especial referencia a la responsabilidad del Presidente de la República, de los Ministros y del Consejo de Ministros en la Constitución venezolana)”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 94, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1995 y “La competencia de la Corte Suprema de Justicia para declarar la nulidad de los actos legislativos: el caso *Carlos Andrés Pérez*”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 90, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1994.

<sup>19</sup> Dictada en Sala Plena el 11 de marzo de 1993 sin votos salvados.

trativos), como eran los decretos de suspensión de garantías. Esto, para comenzar, constituyó por sí mismo algo muy importante en el Derecho Público venezolano porque, como fue tradicional, tales actos y sus ejecuciones siempre se consideraron revestidos de inmunidad jurisdiccional, que de hecho fue la razón por la cual fueron creados, de manera que no estuvieran sometidos al único control permitido en Francia, como era el existente sobre los actos administrativos del Poder Ejecutivo, lo cual dio lugar a una jurisdicción especial y autónoma a la ordinaria como era la contencioso administrativa<sup>20</sup>.

En efecto, establece la sentencia que “en Venezuela, el problema de los ‘actos de gobierno’ no se contrae a una categoría jurídica revestida de inmunidad jurisdiccional, pues como se ha visto, existe frente a éstos la posibilidad de recurrirlos con base en una garantía constitucional. La cuestión se circunscribe entonces al mayor o menor grado de sujeción al cuerpo normativo, asunto atinente a la competencia reglada y al poder discrecional del funcionario que, en ejecución de la Ley Fundamental, dicta el acto”.

En concreto, en relación con los llamados “actos de gobierno”, como es el decreto de marras, expresó la Corte Suprema de Justicia que:

Los principios expuestos fueron posteriormente trasladados por la Sala Político-Administrativa –de manera si se quiere incidental– a la figura de los “actos de gobierno” (Caso “*Jorge Olavarría*” citado), donde en un intento de afinar el criterio vertido en una anterior decisión de la Corte en Pleno del 29-4-65, se puso de relieve como patrimonio de la jurisprudencia venezolana, la imposibilidad de revisión de los motivos de oportunidad implícitos en la adopción de una decisión predominantemente discrecional –v. gr. los de eminente contenido político– para mantener “la natural limitación de que en señal de respeto al principio de la separación de poderes, no pueda pasar el juez a ocupar el lugar de la administración emisora del acto”. Sin embargo, se añadió en aquella oportunidad que sí le está permitido, en cambio, al órgano jurisdiccional proceder al examen de la exactitud, veracidad y congruencia de los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la decisión gubernativa.

En este aspecto, continuó la Corte diciendo que “en estos supuestos, la jurisprudencia ha entendido que el control se extiende a la revisión de la competencia del agente, del contenido lícito, posible, determinado o determinable del acto, a la utilización correcta o debida de la competencia atribuida y al cumplimiento del procedimiento previamente establecido”.

Así las cosas, concluyó el máximo órgano judicial venezolano de entonces que “[d]e lo expuesto se infiere que al examinar la constitucionalidad de un Decreto de Suspensión de Garantías, a pesar de tratarse de un acto de gobierno y de naturaleza discrecional, puede el Juez, sin embargo, conocer no sólo de los aspectos formales que rodearon la emisión del mismo, sino también revisar la ‘veracidad y congruencia’ de los hechos que constituyen su fundamentación fáctica”.

Ahora bien, aunque la Corte Suprema de Justicia declara finalmente improcedentes los vicios de nulidad alegados por los recurrentes sobre el decreto de suspensión de garantías dictado por el entonces Presidente de la República, durante la segunda asonada militar ocurrida contra él en 1992 (Decreto N° 2.668, de 27 de noviembre de 1992), analiza seguidamen-

<sup>20</sup> No obstante, en jurisprudencia anterior a la que comentamos, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa había establecido una tendencia o posibilidad de control jurisdiccional sobre actos políticos o gubernativos y actos discrecionales, como sucedió en la sentencia del 15 de marzo de 1962 (caso *municipalidad del Distrito Federal*) y la del 31 de octubre de 1972 (caso *Manuel Elpidio Páez Almeida*), así como en la sentencia de fecha 2 de noviembre de 1982 (caso *Jorge Olavarría*).

te otro aspecto alegado en estos recursos como fue la inconstitucionalidad de algunos de los artículos del Código de Justicia Militar.

En efecto, según el abogado de uno de los recurrentes (Dr. Aquiles Monagas):

[C]uando la Constitución vigente estableció en su parte dogmática las garantías contempladas en los artículos 68 y 69 de la Constitución Nacional, derogó para siempre esos procedimientos extraordinarios, propios de regímenes autocráticos de gobierno y contrarios a los derechos que informan el concepto universal de la dignidad y de la libertad humanas. Ese Procedimiento penal Militar Extraordinario es un viejo resabio de las severas dictaduras que humillaron y sojuzgaron al pueblo de Venezuela. Tal procedimiento vulnera las citadas Garantías Constitucionales que establecen que «la defensa es inviolable en todo grado y estado de la causa», y que «nadie puede ser juzgado sino por sus jueces naturales». Conforme a estas Garantías, establecidas en la parte dogmática de nuestra Constitución, no tiene vigencia, porque por ellas fue derogado ese Procedimiento Militar Extraordinario mandado a aplicar por el Presidente de la República a los que intervinieron en los sucesos militares del 27 de noviembre de 1992.

No obstante, la Corte consideró improcedente esta denuncia, pero para declararla insistió que:

[E]l Decreto de Suspensión de Garantías, si bien es conceptuado como un típico “acto de gobierno”, no por ello goza, al menos dentro de nuestro ordenamiento, de inmunidad jurisdiccional, pues la discrecionalidad del Jefe de Estado al acordar una medida de esta naturaleza no es ilimitada y, como se dijo, puede ser objeto de revisión por el Juez en cuanto a la competencia del funcionario, el contenido lícito, posible, determinado o determinable del acto, a la correcta utilización de esa competencia y a la sujeción al procedimiento previamente establecido.

Consideró asimismo la Corte que:

[E]s conveniente advertir que de la situación de emergencia no nace para el Ejecutivo, de pleno derecho, la potestad de suspender indiscriminadamente las garantías constitucionales, sino que por su doble condición de normas de contenido inherente a la persona humana y de rango constitucional, deben ser restringidas en la menor medida posible. La regla a formular es que sólo son susceptibles de restricción o suspensión, aquellas garantías que constituyan un verdadero obstáculo para la vuelta a la normalidad institucional, y sólo en la medida en que no afecten la esencia del derecho cuya garantía se pretende reglamentar, limitándola. (Destacado del original).

Agregó el Máximo Tribunal en este punto que “[e]n todo caso, lo que habrá que precisar en su momento, son los requisitos fácticos y de orden jurídico que condicionan el ejercicio de tal potestad, luego de la entrada en vigencia del Texto Constitucional”.

Ahora bien, analizando la supuesta inconstitucionalidad del Decreto N° 2.669, también del 27 de noviembre de 1992, a través del cual el Presidente de la República ordenó la aplicación del procedimiento penal extraordinario establecido en el Código de Justicia Militar a los militares involucrados en la asonada golpista, la Corte Suprema de Justicia consideró que:

Por disposición expresa de la Constitución es competencia del Poder Nacional, por órgano del Congreso de la República, la reglamentación de las garantías que ella otorga (Artículos 136, ord. 24, y 139). Sin embargo, el propio constituyente previó situaciones en las que, excepcionalmente se altera ese principio general. Ello ocurre cuando se presentan circunstancias en que se vea comprometida la seguridad del Estado y ante tal eventualidad se acude a un ordenamiento de emergencia con la finalidad de resguardar la estabilidad institucional amenazada. Así, como lo estatuye el artículo 241 *ejusdem*, se faculta al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, para restringir o suspender las garantías constitucionales en caso de emergencia, de conmoción que puede perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afecten la vida económica o social del país. (Destacado del original).

En este sentido, dijo la Corte, “[t]al potestad, discrecional y que involucra un juicio de orden político, implica el ejercicio, por parte del Ejecutivo, de una competencia propia del Poder Legislativo: la reglamentación de las garantías fundamentales”. (Destacado del original). Y agregó:

[C]omo quiera que en un Estado de Derecho la suspensión de garantías no puede significar arbitrariedad, se mantiene, incólume, todo el resto del ordenamiento jurídico constitucional: no se interrumpe el funcionamiento ni se afecta la competencia genérica del Poder Público Nacional, por lo que la potestad del Congreso para reglamentar sobre las garantías constitucionales, le es conferida transitoriamente al Ejecutivo en ejecución directa del texto constitucional, en las hipótesis en él contempladas.

Destacó el Alto Tribunal que:

Se hace también imperioso resaltar que esta potestad reglamentaria, nacida de la situación de suspensión de garantías y trasladada incidentalmente al Ejecutivo, por ser de carácter excepcional, no es absoluta, sino por el contrario, de naturaleza temporal y limitada a aquellas garantías suspendibles –ya se examinó que por disposición expresa del constituyente no todas lo son– y a las que efectivamente lo están, en el respectivo Decreto.

Así las cosas, dijo la Corte:

La medida de suspensión de garantías se traduce en excepción al principio de reserva legal que, conforme a la Carta Magna, informa todo lo relativo al ordenamiento y reglamentación de las garantías (Artículo 136, ordinal 24) para dar así paso a un ordenamiento de emergencia de carácter no absoluto, temporal y formal, destinado a reglamentar –limitándolas– las garantías previamente suspendidas. De allí, que cualquier medida que trascienda estos límites, afectando la esencia del derecho cuya garantía se pretende reglamentar, sería inconstitucional. Tal situación ocurriría por ejemplo, si con base en una reglamentación de emergencia, no se permitiera al procesado contestar la acusación, afectándosele así su derecho a la defensa.

En conclusión, sobre este punto dijo el Máximo Tribunal lo siguiente:

a.- Que el Jefe del Estado, al ejercer las referidas potestades legislativas que en situaciones normales le son ajenas y las cuales constituyen el ordenamiento que regirá la situación de emergencia, lo hace a través de actos ejecutivos formales y con rango de ley, Decretos-Leyes, pues el resto de la normativa constitucional en que se asienta nuestro Estado de Derecho por el que se atribuye al Poder Nacional la reglamentación de las Garantías, conserva su plena vigencia y no puede entenderse como derogada, ni siquiera temporalmente.

b.- Que esta facultad extraordinaria del Ejecutivo, por excepcional, debe ser interpretada en el sentido más estricto posible, por lo que, sólo podrá el Jefe de Estado ejercer la potestad legislativa, en estos casos, para reglamentar las garantías constitucionales previa y formalmente suspendidas o restringidas.

Bajo esa premisa, al entrar al análisis del basamento normativo del Decreto N° 2. 669 impugnado, dijo la Corte:

[S]e constata que el mismo está conformado tanto por el Decreto N° 2.668 de fecha 27-11-92, instrumento por el que se declaró la suspensión o restricción de garantías allí especificadas, como por los artículos 28, 57, 58 y 353 del Código de Justicia Militar, ya analizados en el capítulo anterior. Resta entonces por verificar si el Decreto N° 2.669 podía constitucionalmente, con base en la medida de suspensión de garantías tomada el 27 de noviembre próximo pasado, así como en normas del Código Militar ya indicadas, reglamentar garantías fundamentales –del debido proceso y de la defensa– en detrimento del proceso ordinario para el juzgamiento de delitos militares establecido en el mismo instrumento castrense.

A este fin, observó la Corte que “[e]n el Decreto N° 2.668 de fecha 27-11-92, publicado en *Gaceta Oficial* N° 35.101 de igual fecha, aparecen como suspendidas las garantías constitucionales siguientes: las contenidas en el artículo 60, ordinales 1°, 2°, 6° y 10; y las de los artículos 62; 64; 66; 71 y 115 de la Constitución”.

Resultó claro para el Alto Tribunal que “en el texto del Decreto de Suspensión de Garantías que, como ya se estableció en este fallo es condición previa para la procedencia de la aplicación del procedimiento extraordinario del Código de Justicia Militar al cual remite, no aparecen suspendidas las garantías constitucionales a la defensa y al debido proceso contempladas en los artículos 68 y 69 del texto constitucional”.

Ahora bien, reiteró la Corte que “el único supuesto en que le estaría permitido al Ejecutivo limitar excepcional y transitoriamente una garantía constitucional es bajo el régimen de suspensión de garantías: en la medida en que esté suspendida una garantía, conforme a los parámetros constitucionales, existirá la atribución del Jefe de Estado para reglamentarla”.

A este respecto, comenzó la Corte:

[P]or esclarecer algunas nociones conceptuales que conduzcan a delimitar claramente el alcance de la problemática de que se trata en autos. En primer lugar, huelga insistir en que el ámbito de un Decreto de Suspensión de Garantías sólo puede abarcar, como su propio nombre lo indica, a las garantías que el constituyente establece para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, y en modo alguno a los derechos en sí mismos. (Destacado del original).

En efecto, continuó la Corte diciendo:

[C]omo enseña un importante sector de nuestra doctrina patria, al referirse a los ordenamientos de emergencia, debe evitarse confundir los “derechos” y las “garantías”, conceptos jurídicos de distinta entidad, pues alude este último -garantías- a los medios de procurar el pleno goce y disfrute de los derechos correlativos, es decir, a “los principios y mecanismos previstos para hacer efectivos los primeros” (Allan R. Brewer-Carías: “Consideraciones sobre la Suspensión o Restricción de las Garantías Constitucionales”, *Revista de Derecho Público*, N° 37, pp. 5 y ss.).

Así que, según el Alto Tribunal, “los derechos constitucionalmente consagrados y aún aquellos que no estándole son inherentes a la persona humana, no son suspendibles en ninguna medida. Sí son en cambio limitables, mediante reglamentación de emergencia, las garantías que conforme al artículo 241 permite la Carta Magna suspender, pero sólo en la medida en que su limitación no apareje una lesión grave al derecho cuyo ejercicio protege” (destacado del original).

En este orden de ideas, “[s]i, en cambio, no ha mediado una previa suspensión de garantías en los términos que prevé el artículo 240 y siguientes de la Carta Magna, se está entonces ante un caso flagrante de usurpación de funciones conferidas constitucionalmente al poder legislativo, cuya consecuencia no puede ser otra que la nulidad absoluta del acto, con arreglo a la propia normativa constitucional”.

En consecuencia, consideró la Corte, “al no haber sido suspendidas en el Decreto N° 2.668 del 27.11.92 las mencionadas garantías del debido proceso y de la defensa establecidas en los artículos 68 y 69 de la Constitución, no tenía atribución el Ejecutivo para reglamentar sobre materias que escapan a su potestad y que corresponden a otra rama del Poder Público”.

Por tanto, concluyó la Corte:

[N]o podía el Presidente de la República disponer en el mencionado instrumento, la aplicación de un procedimiento sólo pautado bajo supuestos de estricto cumplimiento que, en este caso, tal como ha podido constatar este Alto Tribunal, no se dieron en la realidad fáctica, vi-ciándose así los derechos garantizados por la Constitución, y, por ende, el impugnado Decreto N° 2.669 del 27 de noviembre de 1992, resulta absolutamente nulo, según lo previene el artículo 46 constitucional.

Sobre los efectos de esta decisión, dispuso la Corte que:

Evidenciada una grave transgresión al texto constitucional que acarrea la nulidad absoluta o de pleno derecho del acto que la produce, de conformidad con el citado artículo 46 de la Constitución, la decisión judicial que la declare, de acuerdo a reiterada doctrina de este Alto Tribunal, tiene fuerza de cosa juzgada *erga omnes*, general, absoluta, y sus efectos temporales son *ex tunc*, hacia el pasado. Ello significa, respecto al caso concreto de autos, que el enjuiciamiento de los detenidos por la rebelión del 27 de noviembre de 1992, deberá sustanciarse y decidirse con arreglo al juicio penal militar ordinario ante la Corte Marcial de la República, sus jueces naturales, y con respecto a las garantías constitucionales, entre ellas la de la defensa en todo estado y grado del proceso. (Destacado del original).

## CONCLUSIÓN

Como puede concluirse al leer el fallo y comparar con el presente, Venezuela ha sufrido un profundo retroceso y una involución alarmante en su Derecho Público. Luego de varios años sin entender a cabalidad el verdadero significado de la figura de la suspensión de garantías de conformidad con la Constitución de 1961, ya en el momento que se dicta la Constitución de 1999 todo ello estaba muy claro, en parte por esa sentencia como por la labor de los doctrinarios patrios.

Pasó en este tema como en la descentralización, que si bien la Constitución de 1961 la tenía como posibilidad en varios de sus artículos, no estaba explícitamente regulada. El desarrollo de este tema fue realmente en la llamada “Ley de Descentralización”<sup>21</sup> de 1989, con el gran aporte de los estudiosos del Derecho Constitucional y Administrativo venezolano, como Allan Brewer-Carías, entre otros y la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), que finalmente esa pequeña puerta que había dejado la Constitución de 1961 (art. 137) en este tema fue abierta.

Tanto fue el aporte de esta última Ley como sus efectos en la práctica a partir de 1990, cuando entró en vigencia, junto con la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de 1988, que completaron la verdadera esencia del Estado federal venezolano establecida en la Constitución de 1961, que finalmente la de 1999 adoptó gran parte de ella en sus normas y –contradictoriamente a lo que pasó en la práctica– la descentralización se convirtió constitucionalmente en política de Estado, como lo establece el artículo 158<sup>22</sup>, aparte de denominar a

<sup>21</sup> Su nombre completo es Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

<sup>22</sup> Según el artículo 158 de la Constitución venezolana, “[l]a descentralización como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz de los cometidos estatales”. Artículo equivalente a éste no existía en la Constitución de 1961 y sin embargo, se favoreció mucho la descentralización administrativa entre 1988 y principios de 1999, hasta el punto que, aparte de los hechos legislativos registrados en este último período, los dos últimos gobiernos de la mal llamada “IV República” contaron con sendos Ministros de Estado para la Descentralización, siendo ellos nada más y nada menos que dos connotados maestros del Derecho Público venezolano: los Dres. Allan Brewer-Carías y José Guillermo Andueza. Además, años antes fueron

la República Bolivariana de Venezuela como “Estado federal descentralizado” como lo dice el artículo 4º y otros aspectos importantes como la constitucionalización de las competencias exclusivas de los estados que había establecido la Ley de Descentralización y el establecimiento de las figuras de las leyes de bases y leyes de desarrollo como mecanismo para perfeccionar esa descentralización (art. 165).

En sentido similar a la descentralización y otros temas que podemos mencionar también como la integración subregional, con su modélico artículo 153, el mejoramiento de la regulación de los estados de excepción no empezó con la Constitución de 1999, sino con fallos como el de esa Corte Suprema de Justicia y la doctrina de nuestro país<sup>23</sup>.

Sin embargo, hoy vemos cómo lamentablemente el Ejecutivo Nacional, y lo que es peor, con el aval del Tribunal Supremo de Justicia, vuelve a considerar, como en aquellos lejanos años 80 y principio de los 90, a estos regímenes excepcionales como una manera de suspender los derechos de los ciudadanos y la Constitución misma, quedando todo a merced de los subjetivos criterios de los funcionarios del gobierno y las Administraciones Públicas.

El estado de excepción no es una figura para establecer una “dictadura constitucional”, como se dijo mal tantas veces en los 80 y los 90 y ahora vuelve a resurgir esta idea, sino un mecanismo para evitar males mayores y daños irreparables, sin entender que el Ejecutivo asume poderes irrestrictos, sin límite de tiempo y exentos de control judicial.

Al contrario, en un estado de excepción el control judicial es fundamental, y no sólo para sus aspectos formales o simplemente de competencia sino también en sus aspectos fácticos, de motivos, de conveniencia y de mérito, pudiendo, incluso de oficio, ser revocado o

---

creadas las importantísimas Comisión Nacional para la Reforma del Estado (COPRE) en 1984 y la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República (1969), ambas con resultados muy importantes. Lamentablemente, la política de Estado, pese a la citada norma constitucional actual y a la experiencia vivida entre 1958 y 1988, con los estudios realizados por las mencionadas comisiones, en los hechos y en el derecho ha sido exactamente contraria a la descentralización entre 1999 y la actualidad.

<sup>23</sup> Es paradójico que la llamada “revolución bolivariana” despotricó continuamente de manera irracional contra lo que ellos denominaron IV República cuando la realidad es que durante ésta, una vez ocurridos ciertos hechos que encendieron las alarmas sobre la estabilidad democrática en Venezuela y la participación ciudadana, se produjeron hechos muy relevantes para corregir esos fallos y bajar la presión de la ciudadanía, sobre todo el excesivo centralismo del Poder Público. Por esto, a partir de 1988 se dictan leyes muy importantes como las que mencionamos arriba (no mencionamos la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que creó el poder ejecutivo municipal con la figura del Alcalde, además electo popularmente) y otros hechos relevantes en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, todo lo cual sirvió de modelo para ser incorporado a la nueva Constitución “bolivariana” de 1999, aparte de existir un control judicial muy fuerte, incluso sobre el Presidente de la República, que dio lugar, no sólo a la anulación de muchos actos de los gobiernos sino también a la destitución de un Presidente de la República como dijimos antes, por activación de mecanismos constitucionales y no de forma violenta, contra quien los llamados “bolivarianos” intentaron 2 golpes de Estado. También es digno de destacar la posibilidad de procedencia de votos de censura por parte del órgano legislativo contra los ministros, con interpelaciones regulares a los mismos como algo usual, que en algunos casos ocasionaron su destitución. Hoy el panorama es desolador en este sentido y no existen ninguno de los avances que había establecido la Constitución de 1999 e incluso quisieron eliminarse formalmente muchos de ellos en la fallida reforma constitucional propuesta por el Presidente Chávez en 2007. Lamentablemente la práctica y las vías de hecho se han impuesto y la salvaguarda de tales instituciones democráticas que se hizo en el referéndum no aprobatorio de 2007 no se ha logrado, aunado a la inexistencia de un Poder Judicial independiente.

anulado en el caso de que la Asamblea Nacional o la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia consideren, en ejercicio de su autonomía, que no es conveniente, no está justificado o no es constitucional<sup>24</sup>.

Resulta paradójico ver cómo cuando supuestamente se sufría estado terminal en aquellos años 90, había mayor claridad sobre lo que era un Estado de Derecho y lo que debía ser un Poder Judicial independiente, y éste tenía la fuerza para decirle a Presidente de la República en ejercicio que estaba en error, y éste y sus funcionarios acataban la decisión sin insultos ni amenazas.

Hoy vemos cómo una institución hecha para salvaguardar al propio Estado, pero sobre todo para proteger los derechos de los ciudadanos, se utiliza para lo contrario o lo que es peor, prefiere no utilizarse para que el Poder Público sea omnímodo y los ciudadanos tengan menos derechos y estén más desguarnecidos que en un estado de excepción bien entendido.

---

<sup>24</sup>

De hecho, durante su segunda presidencia, el Dr. Rafael Caldera declaró la suspensión de garantías económicas (entre otras) el 27 de junio de 1994, bajo la cual dictó varias medidas, entre ellas el control de cambios, ya que, distinto a como hizo inconstitucionalmente desde 2003 el Presidente Chávez y todo su gobierno, incluyendo el Banco Central, el Presidente Caldera no consideró que este control de cambios podía hacerse por competencias ordinarias. En un momento determinado (el 22 de julio de 1994), el Congreso de la República, haciendo uso de sus facultades constitucionales, como también están previstas hoy en los estados de excepción, revocó el decreto de suspensión de garantías dictado por el Presidente Caldera, excepto las referidas al artículo 96 (libertad económica), considerando que no estaba justificado. Sin embargo, el Presidente Caldera insistió en el mismo y dictó un nuevo decreto de suspensión de garantías porque en su criterio no habían cesado las causas que originaron el primero, frente al cual el Congreso de la República, negociando con el gobierno una tregua y contando éste con el apoyo de la fracción parlamentaria de Acción Democrática, lo dejó vigente, aceptándolo hasta que dictara varias leyes que pedía el gobierno para restituir las garantías económicas (ley de régimen cambiario, entre otras). Finalmente, el propio Presidente Caldera las restituyó por propio decreto el 6 de julio de 1995, cuando ya el Congreso había dictado las leyes que éste pedía, todo esto pese a que en la composición del órgano legislativo nacional, en principio, no eran mayoría los partidos que apoyaban al entonces Presidente de la República.