

Suspensión de garantías, cierre de frontera y desviación de poder

Manuel Rojas Pérez

Profesor de Derecho Administrativo

Resumen: *El presente trabajo analiza la medida de suspensión de garantías en la frontera venezolana con Colombia, la cual, a nuestro entender y luego de analizar jurídicamente el caso, fue dictada con la intención de perjudicar la campaña electoral por las elecciones al parlamento venezolano de 2015*

Abstract: *This paper analyzes the measure of suspension of guarantees on the Venezuelan border with Colombia, which, to our entender and then legally analyze the case, was issued with the intention of harming the electoral campaign for the elections to the Venezuelan parliament 2015.*

Palabras Clave: *Desviación de poder; elecciones; oposición; crisis económica; suspensión de garantías; frontera.*

Key words: *Misuse of power; elections; opposition; economic crisis; suspension of guarantees; border.*

I

El 6 de diciembre de 2015 se darían en Venezuela elecciones generales al Parlamento venezolano, tal y como lo indica la Constitución. En ese sentido, a raíz de una grave crisis económica que viene ocurriendo en el país, las empresas encuestadoras más importantes del país reflejaban una holgada victoria de la oposición venezolana, particularmente en la zona fronteriza con Colombia y Brasil, sitios donde la grave situación de escasez de productos, medicinas y demás bienes de primera necesidad, producto de la crisis económica antes mencionada.

Pues en el marco de estas elecciones, las predicciones de las encuestas que nadie se atrevía a rebatir y un encrispado aire popular de voto castigo, el Ejecutivo Nacional decidió, de buenas a primera, dictar sendos decretos de suspensión de garantías constitucionales que conllevó, entre otras cosas, al cierre de fronteras, militarizando, por ende, los municipios fronterizos venezolanos.

Quien suscribe esta breve nota, está convencido que esas medidas no fueron tomadas para paliar la situación nacional y, en ese caso, local. Creemos que ese cierre de frontera tuvo como único fin enrarecer el ambiente electoral en esos sectores para intentar que los candidatos de alternativas distintas al partido de gobierno no pudieran hacer la tan necesaria campaña electoral. Es decir, se dictaron, a nuestro personal entender, medidas con una manifiesta desviación de poder.

Veamos.

II

Señala el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

Artículo 259.- La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes 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.

La desviación de poder es un vicio que afecta el elemento teleológico del acto y se configura cuando el autor de un acto administrativo, en ejercicio de una potestad conferida por la norma legal, se aparta del espíritu y propósito de las normas, persiguiendo con su actuación una finalidad distinta de la contemplada en el dispositivo legal. Es decir, cuando el funcionario que dicta el acto utiliza la potestad pública que le confiere la norma –así sea utilizada de manera correcta– para un fin distinto al que la norma establece, hay desviación en cuanto al poder que otorga el derecho y, por tanto, se vicia la finalidad última del acto administrativo, que es resguardar el interés general.

Quizás la definición más exacta de la desviación de poder la ha dado el profesor Jean Rivero: “el vicio que enerva un acto mediante el cual la Administración ha perseguido un fin distinto al que el Derecho le asigna, desviando así, de su fin legal, el poder conferido”.

Una interesante sentencia, por poco frecuente, por ser de las pocas que toca el tema en los últimos quince años, del Juzgado Superior Contencioso Administrativo de la Región centro Occidental señaló:

“Es frecuente, en el sistema político-administrativo venezolano, esas prácticas arbitrarias del abuso y de la desviación del poder.

El empleo de medios coactivos, previamente formalizados en una declaración con apariencia de legalidad (el acto administrativo), para reprimir la opinión o la conducta política de un ciudadano, satisfacer venganzas de carácter personal o presiones externas a la Administración provenientes de un sector de la comunidad, de una opinión pública mal informada en lo referente a los principios y reglas del ordenamiento jurídico.

El caso *PREMEX vs Ingeniería Municipal del Concejo Municipal del Dto. Sucre del Edo. Miranda*, es típico ejemplo de abuso y desviación de poder para complacer las presiones de una asociación de vecinos. La mencionada Ingeniería Municipal abrió un procedimiento y decidió mediante Resolución N° 1.506 de fecha 28/3/88, la demolición de unas obras que constituyen el asiento material de la actividad industrial de la empresa, a sabiendas que dicha empresa no había incurrido en infracción ninguna del ordenamiento jurídico urbanístico, toda vez que la misma cuenta con el permiso de funcionamiento industrial y comercial (patente), y sus instalaciones fueron levantadas con expresa autorización de la Municipalidad en cuestión.

En este caso, el ‘abuso’ de poder consistió en la “tergiversación” o falseamiento intencional de los hechos para “forzar” la aplicación de una norma sancionadora. Alegó la autoridad administrativa que los representantes de la empresa no exhibieron el permiso de construcción, ni la patente de industria y comercio, al llevarse a cabo una inspección de sus instalaciones. Sin embargo, las copias de esos documentos constaban en los archivos de la Municipalidad. Por otra parte, la desviación de poder se advierte en el expediente administrativo, ya que su apertura se debió a denuncia interpuesta por la Asociación de Vecinos del lugar, y en un momento político particularmente sensible, el año electoral 1988. Las declaraciones de los funcionarios públicos, la forma como se inicia el procedimiento, los términos exageradamen-

te imperativos de la orden de demolición a ser ejecutada en un plazo improrrogable de treinta días; todo ello constituye un cúmulo de circunstancias reveladoras de la desviación de poder. La autoridad administrativa quería satisfacer los intereses de la asociación de vecinos, en un momento de búsqueda de votos y adherencias políticas. Las autoridades deseaban mostrarse populares, sensibles a los problemas de la comunidad. No se trataba de castigar una infracción al ordenamiento jurídico-urbanístico, pues tal infracción no existía, sino de demostrar que la autoridad local es celosa en la defensa de los intereses y requerimientos de la comunidad¹.

Cuando un funcionario dicta un acto administrativo, tiene que cumplir los fines que la norma prevé; no puede usar su poder para fines distintos a los previstos en ella, por lo que si el funcionario usa su poder para otros fines distintos a los establecidos, el acto dictado estará viciado en la finalidad.

Este vicio es de eminente orden público, toda vez que la propia constitución lo cataloga como vicio de los actos administrativos, ya que el artículo 259 constitucional atribuye competencia a los tribunales contenciosos administrativos para declarar la nulidad de los actos administrativos *incluso por desviación de poder*. Entonces, tenemos que la desviación de poder es un vicio del acto administrativo de rango constitucional, y por tanto es un vicio que acarrea la nulidad absoluta del acto administrativo, de conformidad con el numeral primero del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que señala que el acto administrativo será nulo cuando así lo determine la Constitución.

III

Como dijimos, en el marco de una campaña electoral que estaba por comenzar, el Ejecutivo Nacional ordenó la suspensión de garantías constitucionales en la frontera con Colombia en el estado Táchira, para luego hacer lo mismo en diversos municipios de varios Estados fronterizos venezolanos. Con estas medidas, quedaban suspendidas las garantías constitucionales establecidas en los artículos 47, 48, 50, 53, 68 y 112 constitucionales, a tenor de lo establecido en los decretos dictados por el Ejecutivo nacional en cabeza del presidente de la República.

Es decir, quedaban, en plena campaña electoral, suspendidas las garantías de inviolabilidad del hogar doméstico y del secreto en las comunicaciones; la del libre tránsito y de ausentarse de la República y volver, trasladar los bienes y pertenencias propias; el derecho de reunión pública o privadamente; a la manifestación pacífica y; a la libertad económica.

Todo ello, se insiste, en plena campaña electoral.

¿Cómo podría hacerse campaña electoral cuando no hay posibilidad de hacer reuniones públicas? ¿Cómo se reúne privadamente un candidato con su equipo de campaña ante estas medidas? ¿Cómo se trasladan en esos municipios afectados por una medida de esta naturaleza los bienes necesarios para ejercer el proselitismo político?

¹ Sentencia del Juzgado Superior Civil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Occidental con sede en Barquisimeto del 3 de mayo de 2004. Caso *Janet Paredes vs. Gobernación del estado Lara*.

Nótese que las garantías suspendidas son justamente las más importantes al momento de realizar trabajo político, afectando el desempeño de la campaña electoral. Porque, de paso, se ordenó la militarización de los municipios que fueron afectados por las medidas de suspensión de garantías².

Ninguna de las garantías suspendidas atiende al tema económico, a la crisis de escasez que azotaba –y azota– a Venezuela y a sus ciudadanos. Ninguna norma que consagra estas garantías tiene relación con el hecho económico, sino con el hecho político.

Luego, por cierto, se dijo que las medidas también tendrían que ver con asuntos de seguridad interna, como combate al paramilitarismo que ha venido denunciando en gobierno nacional³. En ese caso ¿Luego de tantos años era justamente en plena campaña electoral el momento de suspender elecciones? No, consideramos que por razones de oportunidad, los actos administrativos estarían viciados.

A nuestro entender, se echó mano de una potestad pública constitucional, como lo es la figura de la suspensión de garantías constitucionales, que tiene como finalidad preservar el bien común, el interés general, con la sol intención de menoscabar el ejercicio político-electoral en esas zonas, coartando la libertad de proselitismo político evitando reuniones y manifestaciones públicas y libertad de trasladarse de manera personal así como los bienes privados. Tal situación sería, claramente, una desviación de poder, el uso de una potestad pública conferida por Constitución o Ley para un fin personalista.

Por ello somos de la firme opinión que las medidas en cuestión no tenían como fin atacar la crisis económica, como se señaló en la motiva de dichos decretos, ni tampoco los elementos de inseguridad en la zona, sino entorpecer la labor política de los candidatos y, posiblemente, para suspender las elecciones parlamentarias en esos Estados.

² <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150915/maduro-ordeno-el-cierre-de-la-frontera-en-apure>

³ <http://www.telesurtv.net/news/Maduro-reitera-denuncia-de-planos-paramilitares-de-la-derecha-contra-Venezuela-20150821-0068.html>