revista de derecho público

n° 179 - 180
julio
diciembre 2024

editorial jurídica venezolana

revista de derecho publico

Allan R. **BREWER-CARÍAS**, Director
abrewer@bblegal.com; allan@brewercarias.com
http://www.allanbrewercarias.com

Caterina **BALASSO TEJERA,** José Ignacio **HERNÁNDEZ G**, Sub-Directores
cbalasso@bblegal.com; ignandez@gmail.com

Mary **RAMOS FERNÁNDEZ**, Secretaria de Redacción
maryra77@gmail.com

CONSEJO DE REDACCIÓN

Juan Domingo **ALFONSO PARADISI**, Jesús María **ALVARADO ANDRADE**, Juan Carlos **BALZÁN**, Carlos Luis **CARRILLO ARTILES**, Antonio **CANOVA GONZÁLEZ**, Juan Cristóbal **CARMONA BORJAS**, Jesús María **CASAL**, Rafael **CHAVERO**, Margarita **ESCUDERO LEÓN**, Luis **FRAGA PITTALUGA**, Fortunato **GONZÁLEZ CRUZ**, Rosibel **GRISANTI DE MONTERO**, Lolymar **HERNÁNDEZ CAMARGO**, Víctor **HERNÁNDEZ-MENDIBLE**, Miguel J. **MÓNACO**, José Antonio **MUCI BORJAS**, Claudia **NIKKEN**, Cosimina **PELLEGRINO PACERA**, Humberto **ROMERO-MUCI**, Antonio **SILVA ARANGUREN**, Gabriel **SIRA SANTANA**, Jorge Luis **SUÁREZ**, María Elena **TORO**, José Luis **VILLEGAS MORENO**, Emilio J. **URBINA MENDOZA**, Daniela **UROSA MAGGI**

COMITÉ ASESOR

Dolores **AGUERREVERE**, Asdrúbal **AGUIAR,** Ana Elvira **ARAUJO GARCÍA**, José **ARAUJO JUÁREZ**, Carlos **AYALA CORAO**, Rafael **BADELL MADRID**, José Rafael **BELANDIA GARCÍA**, Alberto **BLANCO URIBE**, Isabel **BOSCÁN DE RUESTA**, Humberto **BRICEÑO**, Alejandro **CANONICO**, Héctor **FAÚNDEZ LEDESMA**, Gerardo **FERNÁNDEZ**, Carlos **GARCÍA SOTO,** María Amparo **GRAU**, Eugenio **HERNÁNDEZ BRETÓN**, Gustavo **LINARES**, Irma Isabel **LOVERA DE SOLA**, Rogelio **PÉREZ PERDOMO**, Flavia **PESCI-FELTRI**, Manuel **RACHADELL**, Belén **RAMÍREZ LANDAETA**, Carlos **REVERÓN BOULTON,** Judith **RIEBER DE BENTATA**, Armando **RODRÍGUEZ G.**, Gabriel **RUAN SANTOS**, Ana María **RUGGERI RODRÍGUEZ**, Nelson **SOCORRO**, Miguel Ángel **TORREALBA SÁNCHEZ**, Gustavo **URDANETA**

CONSEJO CONSULTIVO

Juan Carlos **CASSAGNE**, Alberto R. **DALLA VIA**, Antonio María **HERNÁNDEZ**, Miriam N. **IVANEGA**, Néstor Pedro **SAGÜES** (**Argentina**), José Mario **SERRATE PAZ**, (**Bolivia**), Romeo Felipe **BACELLAR FILHO**, Marcelo **FIGUEIREDO**, (**Brasil**), Sandra **MORELLI**, Libardo **RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, Jaime Orlando **SANTOFIMIO**, Consuelo **SARRIA**, William **ZAMBRANO CETINA** (**Colombia**), Gladys **CAMACHO CÉPEDA**, Humberto **NOGUEIRA ALCALÁ**, (**Chile**), Rubén **HERNÁNDEZ VALLE**, Aldo **MILANO**, Enrique **ROJAS FRANCO**, (**Costa Rica**), Javier **ROBALINO ORELLANA** (**Ecuador**), Francisco **FERNÁNDEZ SEGADO**, Luciano **PAREJO ALFONSO**, Jaime **RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ**, (**España**), Hugo H. **CALDERÓN MORALES**, (**Guatemala**), Héctor M. **CERRATO** (**Honduras**), Luis José **BEJAR RIVERA**, Miguel **CARBONELL**, Jorge **FERNÁNDEZ RUÍZ**, Eduardo **FERRER MAC-GREGOR**, Diego **VALADÉS** (**México**), Karlos **NAVARRO MEDAL** (Nicaragua), Javier E. **SHEFFER TUÑÓN** (**Panamá**), Luis Enrique **CHASE PLATE**, (**Paraguay**), Jorge **DANOS ORDOÑEZ**, Domingo **GARCÍA BELAÚNDE**, Orlando **VIGNOLO CUEVAS**, Diego Hernando **ZEGARRA VALDIVIA** (**Perú**), Eduardo Jorge **PRATS**, Olivo A. **RODRÍGUEZ H**., (**República Dominicana**), Carlos E. **DELPIAZZO**, Augusto **DURÁN** (**Uruguay**)

Revista de Derecho Público
Pág.Web: http://www.revistadederechopublico.com

Fundación de Derecho Público
Torre América, PH, Av. Venezuela, Bello Monte, Caracas 1050, Venezuela

Editada por la **Fundación Editorial Jurídica Venezolana**, Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B., Local 4, Sabana Grande, Telf. (58) 212 762-25-53/38-42/ Fax. 763-52-39. Caracas 1050, Venezuela.

Pág.Web: http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve

© 1980, FUNDACIÓN DE DERECHO PÚBLICO/EDITORIAL JURÍDICA VENEZOLANA

Revista de Derecho Público, Publicación Trimestral
N° 1 (Enero/marzo 1980)
N° 1 (Digital) (01 de marzo de 2023)
Caracas. Venezuela
Hecho Depósito de Ley. Depósito Legal: pp 198002DF847
ISSN (Papel): 1317-2719
ISSN (Electrónico): 2959-6416
1. Derecho público-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no se corresponden necesariamente con las de la Fundación de derecho Público ni con las de la Fundación Editorial Jurídica Venezolana o las de sus directores.

Esta Revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Mirna Pinto,
en letra Times New Roman 9,5, Interlineado 10,5, Mancha 21 x 12.5

Portada: Lilly Brewer

Normas para el envío de originales

La Revista de Derecho Público acepta artículos inéditos en el campo del derecho público. Para el envío de un artículo, los autores deben enviar un correo electrónico a través de la sección contacto de su página web, o a alguno de sus directores.

En la elaboración de artículos, debe atenderse a las normas siguientes:

1. Los trabajos deben realizarse por escrito a espacio y medio, en letra Times New Roman 9,5, y tener una extensión aproximada no mayor de 35 cuartillas tamaño carta.

2. Las citas deben seguir el siguiente formato: nombre y apellidos del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas u obras colectivas: nombre y apellidos del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista u obra colectiva (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.

3. En su caso, la bibliografía seguirá las normas citadas y deberá estar ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.

4. Todo trabajo sometido deberá ser acompañado de dos resúmenes breves, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con una indicación de palabras clave (en los dos idiomas).

5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (N° teléfono, dirección postal y correo electrónico). Además, incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.

6. Se aceptan para su consideración y arbitraje todos los textos, pero no hay compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

El texto de los ejemplares de la Revista de Derecho Público, así como el texto de cada uno de los trabajos publicados en la misma, están disponibles en la página web de la Revista: http://www.revistadederechopublico.com

La adquisición de ejemplares impresos de la Revista puede hacerse a través de las plataformas de todas las librerías globales.

La Revista de Derecho Público se encuentra indizada en la base de datos CLASE (bibliografía de revistas de ciencias sociales y humanidades), Dirección General de Bibliotecas, Universidad Nacional Autónoma de México, LATINDEX (en catálogo, Folio Nº 21041), REVENCYT (Código RVR068) y DIALNET (Universidad de la Rioja, España).

Para esta impresión por Lightning Source, an INGRAM Content Company, para Editorial Jurídica Venezolana International Inc., Panamá, República de Panamá, para su disponibilidad en las plataformas de las librerías globales: ISBN: 979-8-89480-610-5.

revista de derecho público

Nº 179 - 180

Julio – Diciembre 2024

Director Fundador: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana
Fundación de Derecho Público

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

Estudio preliminar del derecho de la responsabilidad del Estado, por José **ARAUJO-JUÁREZ** 9

La contribución de la Ley Española de 1958 a la formación de la familia Iberoamericana de procedimiento administrativo, por Javier **BARNES** 45

La modelación del terrorismo de Estado en Venezuela. Una perspectiva desde la «galaxia rosa» y las prácticas «bukelistas», por Asdrúbal **AGUIAR** 65

El Estado democrático en la Constitución de 1999, por Rafael **BADELL MADRID** 93

La formación del Ius Administrativum y el pensamiento jurídico humanista de Allan R. Brewer-Carías, por José Ignacio **HERNÁNDEZ G.** ... 121

Comentarios Monográficos

El derecho público ante la destrucción de las instituciones del Estado y la distorsión de las funciones de la administración pública, por Allan R. **BREWER-CARÍAS** 167

Conceptos de jurisdicción universal. Concepts about universal jurisdiction, por Carlos Armando **FIGUEREDO** 202

El gobierno y la nada. Gobernar con la inexistencia, por Ali José **DANIELS PINTO** 221

El significado del principio de la separación de poderes en las designaciones para cargos ejecutivos, por Cosimina **PELLEGRINO** y Laura **LOUZA** 232

Jueces sin rostro: una reflexión gracias al cine respecto a una triste realidad de violaciones de derechos humanos en México, por Carlos **REVERÓN BOULTON** 236

Visión y revisión de la política exterior de Venezuela Julio - Diciembre 2024, por J. Gerson **REVANALES M**. 244

Información Legislativa

Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el Segundo Semestre de 2024, por Gabriel **SIRA SANTANA** 261

Comentarios Legislativos

La Ley Antisociedad, un nuevo instrumento para la represión en Venezuela, por Ali José **DANIELS PINTO** 279

La legislación de aguas en Latinoamérica y El Caribe. Características esenciales y perspectivas transfronterizas, por Antonio **EMBID IRUJO** 284

Cinco motivos de preocupación por la Ley de Justicia de Paz Comunal, por Laura **LOUZA SCOGNAMIGLIO**..... 305

Cuando la ley transcribe la realidad. Análisis de la Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el bloqueo imperialista y en defensa de la República Bolivariana de Venezuela, por Alí J. **DANIELS PINTO** 310

Los límites al legislador para la calificación como actividad "ilícita" en la extinción de dominio. El principio de la progresividad y objetivación de la denominada "actividad ilícita", por Emilio J. **URBINA MENDOZA** 329

La "Ley Bolívar" y la extinción del dominio como instrumento de persecución política, por José Ignacio **HERNÁNDEZ G.** 343

Información Jurisprudencial

Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Tribunal Supremo de Justicia y Cortes de lo Contencioso Administrativo): Segundo Semestre de 2024, por Mary **RAMOS FERNÁNDEZ** 351

Comentarios Jurisprudenciales

Del uso y abuso del Recurso Contencioso Electoral en el caso de la elección presidencial venezolana del 28 de Julio de 2024, por Manuel **ROJAS PÉREZ** 375

El bizarro "proceso contencioso electoral de peritaje" inventado por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia para avalar, mediante diez sentencias, el secuestro del resultado de la elección presidencial del 28 de Julio de 2024, por Allan R. **BREWER-CARÍAS** 383

"La Sala Constitucional contra los abogados", por Cosimina **PELLEGRINO** y Laura **LOUZA** 417

INFORMACIÓN

Decimo Aniversario de la Red Internacional de Bienes Públicos, por Víctor Rafael **HERNÁNDEZ-MENDIBLE** 421

ESTUDIOS

Artículos

Estudio preliminar del derecho de la responsabilidad del Estado[*]

José Araujo-Juárez[**]

Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB)

Resumen: *La admisibilidad de un Estado Constitucional responsable, tal y como se lo concibe hoy día en el Derecho público comparado, es el punto de llegada de una larga evolución del pensamiento jurídico, que supuso un proceso histórico-jurídico de larga elaboración que se impone lentamente a partir del siglo XIX. Por eso se afirma que la mejor piedra de toque para determinar el grado de penetración del Derecho administrativo garantista en las estructuras del Poder público y, de consiguiente, la calidad y efectividad del Estado de Derecho, sin duda, la constituye el análisis de las reales garantías patrimoniales que la persona dispone frente a la acción del Estado Constitucional, tanto en orden al control público de los actos y funciones estatales, como en punto a la obtención de las correspondientes indemnizaciones o reparaciones pecuniarias en aquellos supuestos en que la actividad del Estado Constitucional ha lesionado la esfera jurídica -derechos, bienes e intereses- de las personas.*

Palabras Clave: *Estado Constitucional, responsabilidad pública, principios fundamentales, responsabilidad del funcionario, responsabilidad del Estado y su clasificación.*

Abstract: *The admissibility of a responsible Constitutional State, as it is conceived today in comparative public law, is the point of arrival of a long evolution of legal thought, which involved a long historical-legal process of elaboration that is slowly imposed from the nineteenth century onwards. That is why it is stated that the best touchstone to determine the degree of penetration of administrative law guaranteeing the structures of public power and, consequently, the quality and effectiveness of the Rule of Law, is undoubtedly the analysis of the economic guarantees that the person has against the action of the Constitutional State, both in order to the public control of state acts and functions, and in order to obtain the corresponding compensation or pecuniary reparations in those cases in which the activity of the Constitutional State has injured the legal sphere - rights, property and interests - of individuals.*

Key words: *Constitutional State, public responsibility, fundamental principles, responsibility of the officer, State responsibility and its classification.*

---

[*] Prólogo presentado originalmente para la obra colaborativa "Régimen de Responsabilidad del Estado - Ley 8.968 de la Provincia de Mendoza- y su comparación federal", del Instituto de Estudios de Derecho Administrativo - I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez", dependiente de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza, y que ha sido revisado y actualizado para su incorporación a la *Revista de Derecho Público.*

[**] Profesor de Postgrado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Miembro del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA), del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA); y Miembro de Honor de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA), de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo (AMDA) y de la Asociación Dominicana de Derecho Administrativo (ADDA).

SUMARIO

INTRODUCCIÓN
ANTECEDENTES
PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
PRINCIPIO DE AUTONOMÍA
PRINCIPIO DE ESPECIFICIDAD
TEORÍAS
EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO
CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR FALTA DE SERVICIO
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO SIN FALTA DE SERVICIO
ACUMULACIÓN DE FALTAS Y DE RESPONSABILIDADES
A MODO DE CONCLUSION

INTRODUCCIÓN

En el ámbito del mundo jurídico, el principio de la responsabilidad en general está en la misma base de la naturaleza del Derecho. A él está unido también el concepto de sanción: no hay responsabilidad sin sanción, al menos entendida en su sentido más amplio. Responsabilidad y sanción son, pues, el punto de partida de toda consideración jurídica.

Ahora, la teoría de la responsabilidad es un tema muy amplio y nos encontramos en la necesidad de delimitar y precisar su contenido, dentro del Prólogo de la obra colaborativa "Régimen de Responsabilidad del Estado -Ley 8.968 de la Provincia de Mendoza- y su comparación federal", y que responde al inmerecido honor que me conceden muy generosamente al invitarme para su elaboración, mi amigo y muy admirado Maestro JORGE SARMIENTO GARCÍA, así como los apreciados amigos DALMIRO GARAY CUELI y JAVIER URRUTIGOITY, en su carácter de Directores los dos primeros y Coordinador el último, para ofrecer algunas reflexiones que sirvan de explicación e iniciación a la lectura del abanico de trabajos sobresalientes de los distinguidos coautores que integran esta obra colaborativa, fruto del trabajo del Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez", dependiente de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza.

ANTECEDENTES

§1. Planteamiento del tema

Y así paso, sin más dilación, por señalar que como quiera que el Estado Constitucional[1], aún actuando conforme a Derecho puede ocasionar daños o perjuicios a la esfera jurídica de

[1] Según BILBAO UBILLOS *et al.,* el Estado Constitucional como forma jurídica de organización de la convivencia social, de configuración del Estado en su conjunto, cuya razón de ser es la salvaguarda de la libertad individual – entendida como la capacidad del ciudadano para autodeterminarse-, como su seña de identidad, surge como experiencia histórica en la Europa continental a finales del siglo XVIII y evoluciona desde entonces hasta convertirse en lo que es hoy, estación de llegada del trayecto histórico del Estado: el modelo *Estado democrático y social de Derecho,* la última expresión categorizada del Estado Constitucional. Y es que el Estado Constitucional representa, tal y como ha llegado hasta nuestros días, el más alto umbral civilizatorio. Bilbao Ubillos, J.M., Rey Martínez, F. y Vidal Zapatero, J.M. *Lecciones de Derecho Constitucional*, 4ª edición, Pamplona, Thomson Reuters-Aranzadi, 2018. pp. 27, 29 y 30.

las personas que no están obligadas a soportar, se consagra el instituto o principio "de la integridad patrimonial de las personas", el cual se refleja a través de dos modalidades de instituciones que son bien distintas: (i) El régimen de la expropiación pública o forzosa; y (ii) El sistema, régimen público o, más propiamente, el Derecho de la responsabilidad del Estado, tema este último del que nos ocuparemos de forma preliminar en este estudio.

Ahora bien, el principio de integridad patrimonial de las personas y su correlativo, el principio de la garantía o de la responsabilidad del Estado -o "responsabilidad pública", en general, y el de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública o "responsabilidad administrativa", en concreto-, constituye uno de los temas más apasionantes del actual pensamiento jurídico del mundo occidental. Por eso se afirma que la mejor piedra de toque para determinar el grado de penetración del Derecho administrativo garantista en las estructuras del Poder público y, de consiguiente, la calidad del Estado de Derecho, sin duda, la constituye el análisis de las garantías patrimoniales que la persona dispone frente a la acción del Estado Constitucional, tanto en orden al control público de los actos y funciones estatales, como en punto a la obtención de las correspondientes indemnizaciones o reparaciones pecuniarias en aquellos supuestos en que la actividad del Estado Constitucional ha lesionado la esfera jurídica -derechos, bienes e intereses- de las personas.

Hoy día, el proceso de desarrollo de la teoría de la garantía o de la responsabilidad patrimonial del Estado no deja lugar a dudas sobre la afirmación y extensión del Derecho de la responsabilidad del Estado. Efectivamente, la responsabilidad patrimonial del Estado ha evolucionado desde la situación inicial de "irresponsabilidad total", hasta la ampliación de la responsabilidad, al punto que se ha aceptado en algunos supuestos, inclusive, la responsabilidad por riesgo objetivo. Así, no existen en la actualidad dudas sobre la posibilidad de exigir la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que no sin razón M. HAURIOU[2] la consideraba como uno de los dos pilares fundamentales del Derecho administrativo, cuando afirmaba acerca de la Administración pública lo siguiente: *qu'elle fasse, mais qu'elle indemnise* -"que actúe, pero que pague el perjuicio"-.

En efecto, junto al principio de legalidad o, más propiamente "principio de juridicidad", el principio de la responsabilidad pública o de responsabilidad patrimonial del Estado tienen gran importancia, porque ambos constituyen el sócalo sobre el cual se ha construido el sistema de Derecho administrativo.

De consiguiente, los principios de juridicidad y de responsabilidad patrimonial son, también, los dos pilares del sistema de garantía de las personas, pues el Estado Constitucional puede, con ocasión del ejercicio de las diversas funciones estatales o públicas de naturaleza distinta que tiene encomendadas, originar daños a las personas y cosas. De ahí que todo daño antijurídico debe comportar reparación pecuniaria, cualquiera fuere el causante.

§2. Evolución

Ahora, es sabido que la admisibilidad de un Estado Constitucional responsable, tal y como se lo concibe hoy día en el Derecho público comparado[3], es el punto de llegada de una larga evolución del pensamiento jurídico, que supuso un proceso histórico-jurídico de larga

---

2 Hauriou, M. *Précis de droit administratif et de droit public,* 12° ed. Paris, Libraire du Recueil-Sirey. 1933. París, Éditions Dalloz, Réédition [2002], p. 505.

3 Son de destacar las magníficas obras específicamente dedicadas al tema de: Saavedra Becerra, R. (2018). *De la responsabilidad patrimonial del Estado,* 3 Vols. Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez; González Pérez, J. *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, octava edición. Madrid 2016, Civitas-Thomson Reuters; y Ortiz-Álvarez, L.A. *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. EJV, Caracas. 1995.

elaboración que se impone lentamente a partir del siglo *xix*, hasta convertir el principio de responsabilidad pública en la regla, mientras que la irresponsabilidad pública será la excepción.

En efecto, mucho antes de la Revolución Francesa predominaba el dogma clásico inglés -extendido también en occidente-, según el cual el rey no podía hacer nada erróneamente -*the King can do not wrong-,* fundamento de la tesis de la irresponsabilidad absoluta del Estado, en razón del presunto carácter irreconciliable entre la concepción absoluta de la soberanía y la responsabilidad.

Y así es como en los orígenes del Estado Constitucional rigió la regla de la irresponsabilidad frente a las personas por los denominados actos de soberanía. En efecto, un concepto dimanante de la idea absoluta de "soberanía" cerró durante largo tiempo el camino de la responsabilidad patrimonial del Estado Constitucional. Dicha irresponsabilidad e impunidad del Estado Constitucional aparecían como una consecuencia del ejercicio de la soberanía.

También en Francia, muchos años antes de la Revolución Francesa, los encargados de ejercer el Poder público sobre los ciudadanos predicaban en general, que los daños sufridos o causados a éstos por la Administración pública en el ejercicio de sus actividades o funciones no debían ser resarcidos o reconocidos. En efecto, se pensaba que los ciudadanos debían soportar y asumir los riesgos y daños que se le causaban a raíz de la ejecución de los servicios públicos, por la simple razón de poder recibirlos y disfrutarlos.

Así, en general predominaba la aplicación del dogma clásico inglés -extendido también en Occidente-, el cual fundamentó en sus orígenes el principio de la irresponsabilidad absoluta de la Administración pública y su correlativo de la indemandabilidad. Igualmente, el principio de la irresponsabilidad tuvo mucho sustento en la doctrina francesa, según la cual el Poder público que representaba el ejercicio de la soberanía era ilimitado, por lo que el ciudadano no tenía derecho a compensación alguna.

En este orden de ideas, J. SARMIENTO GARCÍA[4] al profundizar sobre el tema de la soberanía en esta misma obra colaborativa, la considera un concepto fundamental que influyó durante siglos en la resistencia a la admisión de la responsabilidad del Estado. A tal efecto, comienza por exponer una ajustada acepción político-jurídica de centrar la soberanía en su justo lugar y abordar su posible adaptabilidad al momento presente, en una recta y precisa teoría política, reaccionando contra las escuelas que hicieron de la soberanía la bandera del absolutismo.

Luego, SARMIENTO GARCÍA nos recuerda que cuando el Derecho positivo de un Estado no reconoce otro derecho positivo estatal que se le supra-ordine, es decir, dependencia del Ordenamiento jurídico propio de cualquier otro Estado, aquél se cualifica como soberano, o supremo en el sentido de que dicho Estado no admite el derecho de ningún otro por encima del propio, sin perjuicio de que pueden existir Estados no soberanos, como acontece con las provincias argentinas. Por ello es que no comparte la tesitura de aquellos que asignan a la soberanía un titular, sea la nación o el pueblo, habiendo en ambos casos un titular de la soberanía, el pueblo o la nación, a quien se atribuye -como antes al rey- ese "poder supremo" como un derecho indivisible, que viene a coincidir con la afirmación de la democracia -y la monarquía- absoluta. Por lo cual considera menester disipar equívocos, impidiendo sus a veces deplorables aplicaciones, apuntalando siempre conceptos trascendentales que, por ajustados, empecen la pendiente grave hacia la extralimitación y la arbitrariedad -como la tesitura según la cual la soberanía obstaculiza la responsabilidad del Estado-.

---

[4] Sarmiento García, J. "Fundamentos de la responsabilidad patrimonial del Estado". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez". 2024.

Así fue como, agregamos, con fundamento en tal postura imperaba el criterio que las consecuencias de los actos en ejercicio de la soberanía no daban lugar a indemnización, siendo que lo propio era imponerse a todos los ciudadanos sin derecho a compensación, pues *le prope de la souveraineté est de s'imposer à tous sans compensations* (E. LAFERRIÈRE)[5]. Luego, poco a poco fueron evolucionando estas ideas, los ciudadanos y su filosofía fueron cambiando radicalmente. Así, la aplicación del dogma inglés comenzaba a no abarcar la responsabilidad exclusiva de los funcionarios cuando había culpa o negligencia en sus actuaciones, conforme a las normas del Derecho común o general.

Más tarde, habiéndose producido la Revolución Francesa y superada la tesis de la irresponsabilidad absoluta, las ideas anteriores fueron aligerándose un poco, aunque tímidamente, ya que luego de la misma no desaparecieron totalmente las ideas de la irresponsabilidad del soberano, sino que más bien hubo pequeños avances sólo en cuanto al derecho de indemnización por expropiación pública, mientras que la responsabilidad pública se condicionó a la naturaleza del acto cumplido, al sostenerse que si el acto era «de autoridad» al proceder como Poder público, no incurría en responsabilidad alguna, fuere cual fuere el daño causado a las personas; si el acto, por el contrario, era «de gestión», otras eran las consecuencias que derivaban, ya que ejecutado por el Estado en situación semejante a la de un particular, respondía por los daños causados a los individuos y cosas, por los denominados actos de gestión, o aquellos en los cuales la Administración pública actuaba en un plano de igualdad con el sujeto privado, que recaían directamente en la aplicación del Derecho común.

§3. Estado de Derecho

Posteriormente, gracias a los avances de la humanidad y como era natural, las personas se fueron dando cuenta de que ninguno de los principios consagrados en la Revolución Francesa -igualdad, separación de poderes y Estado de Derecho-, podrían ser implementados o ejecutados: en primer lugar, sin un sistema o régimen justo de responsabilidad del Estado Constitucional; y en segundo lugar, sin un sistema judicial imparcial capaz de juzgar a éste cuando fuere procedente.

También a partir del momento en que la idea de irresponsabilidad absoluta se atenúa sensiblemente con el surgimiento del Estado de Derecho -que según SARMIENTO GARCÍA[6] debe serlo no sólo en un sentido formal, sino también y esencialmente en un sentido sustancial de la expresión-, a la par que reconocer los derechos fundamentales, establece las correlativas garantías ordenadas a asegurar su efectividad. Entre dichas garantías, se insiste, cumple un papel destacado la de la responsabilidad del Estado -*lato sensu*-, ya que nada ganarían las personas si no pudiesen reclamar la pertinente reparación, restitución o compensación cada vez que la actividad estatal lesione injustamente sus derechos.

Por ello, toda vez que el Estado con su actividad, legítima o no, afecte alguno de los derechos que integran la noción sustancial de Estado de Derecho, provocando un daño injusto a los sujetos, puede ser responsabilizado. Por consiguiente, concluye SARMIENTO GARCÍA, el Estado es también pasible de juicio; el Estado responde y para incitar los efectos de esa responsabilidad, actúa como parte procesal en juicio.

Finalmente, mencionamos que junto a los principios anteriores otro principio se impone: el de la aplicación de un nuevo Derecho contentivo de reglas exorbitantes o, más propiamen-

---

[5] Laferrière, E. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux,* Vol. II, Deuxième Édition. Paris, 1896. Berger-Levrault et Cie. Réédition [1989]. Paris, LGDJ, p. 186.

[6] Sarmiento García, J. (2024). "Fundamentos de la responsabilidad patrimonial del Estado". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

te, derogatorias al Derecho común, cuyas soluciones se caracterizan por una ampliación progresiva de la normativa reguladora de la responsabilidad pública al ejercicio de todas las diversas funciones públicas del Estado Constitucional en favor de las personas, ya que no sólo puede producir daños cuando administra, pues puede ocasionar daños -y muy importantes- cuando legisla y también cuando juzga, por lo que resulta aconsejable estudiarlas bajo el común epígrafe del Derecho de la responsabilidad del Estado, si bien haremos énfasis en la modalidad de responsabilidad cuando el Estado administra realizando determinados intereses, relacionándose con otros sujetos de Derecho.

§4. Marco constitucional

Comenzaremos por señalar que no es posible en el plano técnico, manejar el Ordenamiento jurídico administrativo, sin considerar al Ordenamiento jurídico como una unidad y, por tanto, sin la referencia constante a la Constitución, pues estimo que se haría con mayor profundidad y mayores posibilidades de éxito hoy día, si se manejan la Teoría de la Constitución y el Derecho constitucional, para configurar los núcleos institucionales básicos del Derecho administrativo.

En segundo lugar hay que entender, como ha notado E. GARCÍA DE ENTERRÍA[7], que las relaciones entre la Constitución y el Derecho administrativo son capitales, pues «la Constitución es el contexto necesario de todas las leyes y de todas las normas y, que, por consiguiente, sin considerarla expresamente no puede siquiera interpretarse el precepto más simple», según el artículo 3.1 de la Constitución española; pero ello es particularmente cierto en el campo del Derecho administrativo, donde han de articularse siempre poderes públicos y derechos privados, articulación que es el tema primario de la Constitución.

De consiguiente, el Derecho administrativo está íntimamente interrelacionado con el Derecho constitucional, en su sentido estricto de Derecho «de la Constitución», que postula una relación permanente entre ambas disciplinas jurídicas, pues todas las instituciones del Derecho administrativo están marcadas por la regulación básica del Poder público y la libertad que se contiene en la Constitución de cada país, en tanto es la primera de las «normas de producción», la *norma normarum*. Una y otra disciplina resultan por ello, indisociables, como capítulos del mismo Derecho del Estado, como se manifiesta cada vez más en el tratamiento conjunto de las dos disciplinas por los mismos especialistas[8].

A propósito del tema del régimen de la responsabilidad del Estado, J.C. CASSAGNE[9] en esta obra colaborativa nos enseña que el fundamento constitucional de la responsabilidad del Estado, se apoya en el conjunto de principios del Estado de Derecho que consagra la Constitución Nacional (CN), en particular, en el principio de igualdad ante las cargas públicas y la indemnización por sacrificios patrimoniales por causas de utilidad pública que, respectivamente, prescriben los artículos 16 y 17 de la CN. Finalmente, al efectuar un enjundioso análisis de la legislación nacional aborda, fundamentalmente, el problema que se plantea en torno a la medida de la indemnización.

---

7 García De Enterría, E. *Curso de Derecho Administrativo* T. I, Vigésima edición. Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 2022, p. 136; y García De Enterría, E. y Fernández, T.-R. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª edición. Madrid, 2006. Civitas-Thomson Reuters, pp. 25-26.

8 Araujo-Juárez, J. *Constitución administrativa*. Santiago, Ediciones Olejnik, 2021. pp. 91-100.

9 Cassagne, J. C. (2024). "Sobre la responsabilidad del Estado a propósito de la Ley 8.968 de la Provincia de Mendoza". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

Por su parte, sostiene también S. BARÓN KNOLL[10] en esta obra colaborativa, que si bien no existe en la CN una disposición que en forma clara, expresa y precisa declare la responsabilidad del Estado, como sí lo han hecho otras constituciones extranjeras, resulta indudable que el fundamento jurídico de la responsabilidad del Estado debe encontrarse en la CN, sin perjuicio de que también expresamente la consagren leyes especiales.

Agrega que implícitamente está reconocida por el artículo 16 de la CN, que consagra la igualdad ante la ley, como base del impuesto y de las cargas públicas y a resultas del cual no es aceptable que el Estado imponga a ciertos ciudadanos cargas desproporcionadas que excedan la cuota normal de sacrificio que supone la vida en sociedad, pues en tales supuestos el afectado no está obligado a tolerarlas sin la debida indemnización. También en el artículo 17 de la CN que establece la inviolabilidad de la propiedad, señalando que la *"*expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada*"*. Lo mismo acontece con el artículo 18 de la CN cuando establece las garantías procesales en materia penal y el artículo 19 de la CN en tanto establece el principio general que prohíbe a los hombres perjudicar los derechos de un tercero, encontrándose entrañablemente vinculado a la idea de reparación. Al respecto, afirma que así lo tiene dicho la CSJN, quien ha reconocido el principio de la indemnización plena del daño a la persona, es decir, que alcance el estándar de una tutela efectiva de la víctima frente al daño injustamente sufrido.

Por lo que respecta a la competencia regulatoria entre el Estado nacional y los Estados federados, sostiene J. URRUTIGOITY[11], para regular la responsabilidad patrimonial del Estado y de sus funcionarios, a la luz de la forma federal de Estado por la CN (artículo 1), la misma aparece deslindada en las disposiciones constitucionales siguientes: artículo15 (cláusula de abolición de la esclavitud, al prever una "ley especial" para reglar las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración); artículo 75 inc. 12 (dictado de los códigos civil y comercial, en cuerpos unificados o separados, "sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales"). Por otro lado, el artículo 122 que a continuación de la cláusula general de los poderes reservados a las provincias (artículo 121), aclara que éstas se dan sus "propias instituciones locales y se rigen por ellas". Además, los artículos mencionados, en concordancia con el artículo 116 y siguientes, fundan la conocida clasificación de las leyes en el sistema constitucional argentino, de gran utilidad y desarrollo para la delimitación de la jurisdicción de los tribunales federal y provinciales.

Finalmente, continúa URRUTIGOITY[12], la Constitución de la Provincia de Mendoza (CPM)[13] contiene 18 artículos de los cuales expresamente emerge la responsabilidad del Estado, dándose entonces por supuesta ya a la fecha de su sanción, la competencia local para legislar en materia de responsabilidad pública, distribuidos así: en la parte dogmática: los

---

10 Barón Knoll, S. (2024). "Fundamentos constitucionales de la responsabilidad del Estado". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo –I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

11 Urrutigoity, J. (2024). "Ley 8968 de Responsabilidad del Estado de la Provincia de Mendoza: Competencia, Ámbito de aplicación, Fuentes, Función preventiva de daños, Responsabilidad personal de los agentes". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.-en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

12 Urrutigoity, J. (2024). "Ley 8968 de Responsabilidad del Estado de la Provincia de Mendoza: Competencia, Ámbito de aplicación, Fuentes, Función preventiva de daños, Responsabilidad personal de los agentes". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

13 Constitución Provincial de Mendoza del 11/02/1916.

artículos 14, 20, 23, 37, 40, 41 y 48 de la CPM; en la parte orgánica: los artículos 93 inc., 134, 137, 161, 162 y 166 de la CPM; en materia de órganos extrapoderes, artículos 140, 141 y 182 de la CPM; y por último en lo relativo al régimen municipal, el artículo 203 de la CPM.

§5. Metodología

Ahora bien, es sabido, como todas las materias del Derecho administrativo, el Derecho de la responsabilidad del Estado ha conocido transformaciones profundas que conducen a preguntarse sobre el sentido y el valor de los principios fundamentales, instituciones y categorías, normas y reglas propias del Derecho de la responsabilidad del Estado. En efecto, la aparición de nuevas formas de actividad administrativa, la importancia atribuida al principio de igualdad, el desarrollo de una responsabilidad sin falta, entre otras materias, demuestran que todavía no se ha dicho la última palabra, por lo que lo esencial estaría en trazar las líneas maestras de su particularismo y de su riqueza.

En esta situación es imprescindible conocer, pues, el origen, los principios fundamentales y su desarrollo, lo cual constituye el objeto de este Prólogo, sin perjuicio de las referencias a una visión pormenorizada de las modulaciones que presenta su aplicación en aquellos sectores de la actuación específica tanto del Estado Nacional argentino como el tratamiento de la Ley Nro. 8.968 - Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Provincia de Mendoza[14], para lo cual deferentemente remitimos a los futuros lectores a los trabajos excelentes que nos ofrecen los distinguidos coautores y que enriquecen en grado sumo esta obra colaborativa.

ORIGEN

§6. Génesis

Bajo muy diversos títulos, la construcción del Derecho de la responsabilidad del Estado se inscribe dentro de un proceso continuo. En sus inicios manifiesta tanto el deseo de reparación o compensación pecuniaria a las personas cuando el perjuicio tiene su origen en materia de los trabajos públicos, como la preocupación de restringir el campo de aplicación de las reglas de la responsabilidad del Derecho común, como viene a ser el caso del funcionario público autor de delitos y cuasi-delitos. Más innovadora fue la tarea a la que se avocó la jurisprudencia administrativa francesa y cuyo propósito fue construir el Derecho de la responsabilidad del Estado, el cual posteriormente va a adquirir un gran desarrollo (F. BURDEAU)[15].

§7. Fallo Blanco

El origen del principio de la responsabilidad del Estado se ubica en Francia, a partir del tal vez más célebre de todos los fallos del Derecho administrativo, el fallo *Blanco*[16] emanado del *Tribunal des Conflits* recién creado, y donde se dejó establecido que la responsabilidad en que podía incurrir el Estado por los daños causados a las personas por el hecho de los funcionarios que emplea en la Administración pública, no podía estar regida por los mismos principios consagrados por el Código Civil para las relaciones de particulares a particulares; que la responsabilidad pública tiene sus propios principios y reglas.

---

14 Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza del 11/05/2017.

15 Burdeau, F. (1995), *Histoire du droit administratif*, Paris, Themis-Droit Public, PUF.

16 TC, del 08/02/1873*, Blanco,* Rec. 1.º suplto. 61, concl. David; D. 1873.3.153, concl. David. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, y GENEVOIS, B. (2019), *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, pp. 27-35.

§8. Los hechos

Los hechos que dieron lugar al fallo *Blanco* consistieron en el atropello de una niña por una carreta arrastrada por cuatro obreros que trabajaban para una empresa tabacalera del Estado. El Sr. Blanco, padre de la víctima, demanda al prefecto del Departamento de La Gironda con el objeto que se declarará al Estado responsable por daños y perjuicios, invocando al efecto la aplicación del Derecho civil. Se planteó este conflicto ante la jurisdicción ordinaria y, por supuesto, los representantes de Estado alegaron que la misma no era competente para conocer de las acciones contra el Estado. La cuestión de saber si la acción intentada era de la competencia de la jurisdicción administrativa o de la jurisdicción ordinaria fue sometida al *Tribunal des Conflits*. Este último se pronunció por la competencia de la jurisdicción administrativa.

§9. Importancia

Se debe a los seguidores de la célebre Escuela del servicio público a comienzos del siglo *xx*, la extraordinaria fortuna del fallo *Blanco*, al pretender ver -erróneamente- una decisión trascendental, al sustituir como criterio de la competencia de la jurisdicción administrativa la noción de servicio público -*service public*-, en lugar del retenido hasta el momento como era la noción de Poder Público -*puissance publique*-.

En efecto, el fundamento no es como erróneamente lo refiere un sector de la doctrina, que la Administración pública había ejercido prerrogativas exorbitantes al Derecho común, y se trataría de enjuiciar operaciones dentro del marco de la gestión pública, cuyo conocimiento correspondería a la jurisdicción administrativa. Por el contrario, el fallo se fundamenta en que la falta o negligencia de la cual había sido víctima la Srta. Blanco no le era imputable al Estado-persona civil, sino al Estado actuando dentro de la gestión de servicios públicos.

Al suscribir el *Tribunal des Conflits* la idea de que los actos cumplidos bajo ese título escapaban del conocimiento de la jurisdicción ordinaria, sólo se limitaba a confirmar una doctrina, ya consolidada después de medio siglo en materia de responsabilidad pública extracontractual. Es más, dos años antes el *Conseil d'État* había tenido la ocasión de ratificar su fidelidad a esa línea jurisprudencial, al decidir que sólo correspondía a la jurisdicción administrativa pronunciarse sobre los litigios entre el Estado y los particulares con ocasión de los actos realizados por la Administración pública para la ejecución de los servicios públicos de los cuales está encargada de prestar (fallo *Dietrich*)[17]. Es en ese sentido que el fallo *Blanco* no tiene verdaderamente nada de novedoso, pues la solución que aporta el fallo *Blanco* muy bien hubiera podido ser fundamentada por aplicación del criterio del Estado-deudor.

Ahora, lo novedoso del fallo *Blanco* es que se apoya en otras consideraciones al sostener que los daños tienen origen en la actividad de *service public*, para justificar la competencia de la jurisdicción administrativa. El *Tribunal des Conflits* le dio así expresión oficial al principio de separación de autoridades -administrativas y judiciales- que tenía una connotación normativizada, pero que en todo caso vino a establecer un hito muy importante en la consolidación del sistema de Derecho administrativo de nuestros días.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

§10. Principios fundamentales

Desde entonces, el fallo *Blanco* fue considerado durante mucho tiempo "la piedra angular de todo el Derecho administrativo" (M. WALINE)[18], y cuya verdadera importancia consis-

---

17 CE, Com. prov., del 21/01/1871, *Dietrich*.

18 Waline, M. (1963), *Traite de droit administratif*, 9ª. edition, Paris, Sirey.

te en haber consagrado los principios fundamentales que constituyen las bases de los Estados *à régime administratif* -y por supuesto, el Derecho de la responsabilidad pública- que le dan su originalidad e interés, que enumeramos a continuación: (i) El principio de autonomía; (ii) El principio de especificidad; y por último (iii) El principio de equilibrio. Veamos.

PRINCIPIO DE AUTONOMÍA

§11. Planteamiento de la cuestión

Doctrina y jurisprudencia francesas coincidieron en que la responsabilidad del Estado no estaba regida por las reglas del Derecho civil. En contraposición a las doctrinas civilistas imperantes, el *Conseil d'État* se empeñó en independizar el régimen de la responsabilidad del Estado de las reglas del Código Civil. El esfuerzo iniciado encuentra su primera realización categórica en el fallo *Rothschild*[19] que resuelve, entre otras cosas, la inaplicabilidad de las disposiciones del Código Civil.

Posteriormente, el *Tribunal des Conflits* dicta el citado fallo *Blanco,* en cuyos considerandos: (i) Se descartan los principios que establece el Código Civil; y (ii) Señala el carácter especial de las normas aplicables, dando lugar a un sistema independiente con su propia lógica y sus propias soluciones.

El principio de autonomía -o exorbitancia-surge, pues, de las fórmulas empleadas por fallos de mediados del siglo *xix* y que son ratificados por la jurisprudencia posterior, en el sentido que la responsabilidad pública no es "ni general ni absoluta" (fallo *Dupart*)[20], pero que sin embargo "se modifica según la naturaleza y las necesidades de cada servicio" (fallo *Rothschild*).

A partir de entonces, la jurisprudencia administrativa francesa a través del fallo *Blanco* se separa, sin matices ni reservas, de los principios del Código Civil al declarar que la Administración pública tiene sus reglas especiales, distintas de los principios que se encuentran establecidos en el Código Civil para regular las relaciones entre particulares. Así lo entendió el *Tribunal des Conflits* con ocasión del fallo Blanco. Las relaciones entre particulares son el cauce normal de las relaciones sociales; y el Estado, que no es un particular, no podrá estar sometido a las reglas que no han sido concebidas para él y cuyo antecedente se encuentra en la Edad Media: "El príncipe no está obligado por las leyes civiles". Con ello se proclama la autonomía del Derecho administrativo al oponer sus reglas específicas a las del "Derecho común", concebido este último para ejercer -y la expresión no ha desaparecido del lenguaje-, como expresión del Derecho privado.

Ahora, para comprender la fuerza y la importancia de esta autonomía en el mundo jurídico, es necesario empezar señalando que en sentido etimológico, significa la capacidad de tener sus propias -*auto*- reglas -*nomos*-, su lógica de funcionamiento propio. Ello parece evidente en el caso del Derecho administrativo, no sólo porque lo que define el ámbito de un régimen jurídico específico es estar marcado por el carácter exorbitante de sus disposiciones y reglas con respecto al Derecho común que exige el interés público, pero también porque se apoya en un orden jurisdiccional distinto e integrado por jueces especializados como lo es la jurisdicción administrativa.

Así las cosas, el principio de autonomía del Derecho administrativo comporta al decir de J. RIVERO[21], la exigencia de ir afirmando su autonomía dentro de una tarea diferenciadora en un doble sentido: (i) Dentro del ámbito general del Derecho público, frente al Derecho

---

19 CE, del 06/ 12/1855, *Rothschild*, Rec. 707, Sirey, 1856, 2, 508; y *Gloxin,* Sirey, 1856, 2, 510.

20 CE, del 08/08/1844, *Dupart.*

21 Rivero, J., et Waline, J. (2006), *Droit administratif*, 21éme édition, Paris, Dalloz, p. 18.

constitucional, aunque encontraría allí sus bases constitucionales (G. VEDEL)[22]; y (ii) Frente al Derecho civil, pues bien sabemos que en su origen condujo a la existencia de un verdadero préstamo de instituciones y categorías jurídicas, pero que luego va a ir imponiendo, en un primer momento su diferenciación, y en una fase ulterior la fijación de su propia sustantividad, esto es, van a ir demostrando que son realmente algo distinto desde el punto de vista de su naturaleza jurídica.

En el mismo sentido, señala S. CASSESE[23], un aspecto característico de los inicios del Derecho administrativo está en el esfuerzo de construir un sistema autónomo, separado tanto del Derecho privado -aunque sea deudor de su método de análisis- como del Derecho constitucional, que no se hubiera logrado si no hubiese estado acompañado por los *efforts d'inventaire* de un notable grupo de operadores, que se empeñaron como estudiosos y profesores y que eran juristas de profesión (MACAREL, GÉRANDO, CORMENIN, VIVIEN, entre otros). Si bien el cuadro de protecciones de los derechos en sus inicios -primer Imperio y final del segundo Imperio- fue defectuoso, por la existencia de reglas desfavorables para la libertad, la garantía de los funcionarios, la naturaleza incompleta de la jurisdicción administrativa, etc., como lo pone de manifiesto un observador excepcional como A. de TOCQUEVILLE[24], quien a pesar de ser crítico en sus comienzos, tiene palabras de elogio para el Derecho administrativo que considera *une des formes de l'État nouveau du monde*.

Y es que con la evolución, la jurisprudencia y la doctrina advierten que el Derecho administrativo plantea problemas que son muy diferentes a aquellos que plantea el Derecho común o privado, que rige la actuación de los particulares; es decir, las soluciones consagradas en este Derecho se estiman como no idóneas para el Derecho administrativo. Es por ello que la doctrina española (J.L. MEILÁN GIL)[25] sostiene que no puede ponerse en duda que el Derecho administrativo es un *ius commune*, pues dentro de la unidad del Derecho constituye un Ordenamiento jurídico sectorial completo, con principios, instituciones y categorías propias con capacidad de auto-integración para resolver en su ámbito, el problema último de las lagunas legales que plantea la realidad y las eventuales contradicciones que su aplicación pueda provocar.

Por tanto, desde sus orígenes, el Derecho de la responsabilidad del Estado va a justificar la formulación, mantenimiento y desarrollo de normas, principios y categorías jurídicas propias y, por ende, distintas a las consagradas en el Derecho privado, fundamentalmente por dos razones: (i) Debido a la fuerte resistencia en consagrar un principio general de responsabilidad del Estado, la jurisprudencia francesa del siglo *xix* excluye toda indemnización cuando el perjuicio resulta de actos o donde se manifiesta en su función de autoridad soberana -*ius iimperi*-; y (ii) Cuando se trata de los actos de gestión, la responsabilidad del Estado se mantiene sujeta a un régimen de autónomo con respecto al Derecho común.

En resumen, la redacción del fallo *Blanco* revela la continuidad de una tradición. Basta mencionar que retomando textualmente una frase del mencionado fallo *Rothshild*, al afirmar la especificidad del régimen de la responsabilidad del Estado, en el fallo *Vincent*[26], el *Conseil d'État* manifiesta la imposibilidad de aplicar en dicho ámbito las reglas del Código Civil como lo recuerdan los considerandos del mismo: pues la responsabilidad.

---

22 Vedel, G. (1954), "Les bases constitutionnelles du Droit Administratif", en *Etudes et Documents du Conseil d'Etat,* núm. 8.

23 Cassese, S. (2010), *Derecho administrativo: historia y futuro*, INAP-Editorial Derecho Global, Madrid, pp. 35 y 37.

24 Tocqueville, A de, *cit.* por Cassese, S. (2010), *Derecho administrativo: historia y futuro*, Instituto Nacional de Administración Pública-Editorial Derecho Global, Madrid, p. 42.

25 Meilán Gil, J.L. (2011), *Categorías Jurídicas en el Derecho Administrativo*, Madrid, Iustel, p. 17.

26 CE, del 07/05/1862, *Vincent*.

> (…) que puede incumbir al Estado (…) no es ni general ni absoluta; (…) ella tiene sus reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de equilibrar los derechos del Estado con los derechos privados.

Así las cosas, si bien los elementos estructurantes de la responsabilidad del Estado y responsabilidad de los particulares son rigurosamente los mismos, el fallo *Blanco* afirma la autonomía del Derecho administrativo y da lugar a una categoría distinta, la responsabilidad del Estado que será distinta a la responsabilidad civil o de Derecho privado, y que se va a caracterizar porque lleva el reconocimiento cada vez más extenso de la responsabilidad pública a situaciones donde el Derecho civil no habría permitido dar satisfacción plena a la víctima de los daños sufridos.

En esta misma línea de pensamiento, SARMIENTO GARCÍA[27] afirma que la contraposición entre Derecho administrativo y Derecho privado no debe entenderse en el sentido de que el Derecho administrativo constituya un conjunto de normas excepcionales, un sistema jurídico especial, frente al *ius commune* representado por el Derecho privado. Por el contrario, el Derecho administrativo, respecto a un determinado conjunto de relaciones -precisamente aquellas inherentes al desarrollo de la función administrativa-, constituye él mismo un *ius commune*, es decir, un sistema jurídico autónomo, paralelo al Derecho privado.

Por su parte, URRUTIGOITY[28] señala como originalidad histórica del pensamiento público argentino la Ley 224, primera reglamentaria de la responsabilidad del Estado (del año 1859), la que llegó a anticiparse dos décadas a las ideas de su tiempo, porque el "famoso arrêt Blanco del Tribunal de Conflictos" es de fecha posterior, pues como bien destacó el autor SALOMONI esta novedad argentina, al reconocer "un sistema de responsabilidad estatal inédito para la época".

Por otro lado, URRUTIGOITY manifiesta que sin dejar de reconocer que no faltan entre los administrativistas argentinos quienes han dado sólido apoyo doctrinal a la perspectiva de la *"*pertinencia del derecho civil de daños*"* para ser aplicado al obrar lesivo del Estado como persona jurídica, sus representantes, dependientes o cosas -y siguiendo a A. GORDILLO cuando explica las relaciones del Derecho administrativo con el civil-, es de la opinión que la circunstancia histórica que llevara a que el Derecho civil fuera el primero en receptar institutos comunes al Derecho público y privado -Teoría general del Derecho- no le autoriza a trascender sus fronteras regulatorias, avanzando sobre materias propias del Derecho público, federal o local; por tanto, solo la ausencia de principios o normas específicos del Derecho público, es lo que daría paso a la aplicación "supletoria" o "analógica" del Derecho común, ante la necesidad de colmar vacíos legales, pero bien entendido que ello es con las debidas adaptaciones o modulaciones, que van implícitas en estos traslados, atento la necesidad de adecuar una regulación inspirada en el equilibrio o igualdad propios de las relaciones entre particulares, a la disímil situación existente entre intereses públicos y privados, prerrogativas de poder político y garantías de los derechos individuales.

---

27 Sarmiento García, J. (2024). "Fundamentos de la responsabilidad patrimonial del Estado". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

28 Urrutigoity, J. (2024). "Ley 8968 de Responsabilidad del Estado de la Provincia de Mendoza: Competencia, Ámbito de aplicación, Fuentes, Función preventiva de daños, Responsabilidad personal de los agentes". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

Además, sostiene BARÓN KNOLL[29], desde la sanción del Código de Vélez Sarfield tuvo su regulación en el Código Civil. Luego con el Anteproyecto de Código Civil y Comercial se abordaba la cuestión de modo unificado -tesis de la Unidad del Derecho de Daños-, y finalmente con la sanción de la Ley Nacional 26.944[30] y del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación[31], el legislador lo excluyó del nuevo compendio normativo sancionado en materia civil y comercial, ubicándolo expresamente dentro de la esfera del Derecho administrativo, nacional o local según corresponda, reconociendo a las provincias la potestad de regular la materia dentro de sus respectivas jurisdicciones. En conclusión, la Ley Nacional 26.944 pretende dejar en claro que la responsabilidad del Estado constituye una cuestión propia del Derecho administrativo y, por tanto, ajena a las normas y principios del Derecho privado.

Por su parte, también el coautor de la obra colaborativa H. CUERVO[32], trata de manera amplia el fenómeno de la causa jurídica y sostiene que las normas, reglas y principios del Código Civil y Comercial, que rigen la relación causal o de imputación en materia de derecho de daños, son plenamente aplicables a la responsabilidad del Estado, sea de forma directa como sostiene el mismo, o de forma subsidiaria o analógica como sostienen otros autores, en tanto no exista un regla específica de Derecho público común. En efecto, se aplican tanto para la imputación al responsable de las consecuencias dañosas, a partir de los factores de atribución, y la predeterminación del módulo de reparación, a base del sistema predeterminado de consecuencias previsto por el Código Civil.

Finalmente, sostiene BARÓN KNOLL[33], surge que la CSJN pasó por una etapa fundacional inicial, en la cual consideró casi irresponsable al Estado cuando actuaba en la órbita extracontractual en el ámbito del Derecho público. Posteriormente, a partir del año 1933, en el *leading case* "Devoto", durante décadas prevaleció en sus fallos el criterio de que estas causas debían resolverse aplicando las normas sobre responsabilidad contenidas en el Código Civil, las cuales estaban basadas en un factor subjetivo de atribución -culpa-, abriéndose finalmente camino en esta evolución, a un último período que podría denominarse "objetivo", al haberse reconocido -en un primer momento- la posibilidad de que el Estado fuese considerado responsable aunque su accionar fuese reputado legítimo y, al haberse finalmente sustituido el anterior factor de atribución subjetivo -culpa-, por uno objetivo basado en el irregular cumplimiento de las funciones a su cargo, a partir de la sentencia dictada en 1984 en el caso "Vadell", es decir la "falta de servicio" (cfr. CS, *Fallos*: 169:111, *"Tomás Devoto y Cía. SA c/Gobierno Nacional p/Daños y Perjuicios*", sentencia del 22/9/33 y *Fallos*, 306:2030, *"Vadell…"*).

---

29 Barón Knoll, S. "Fundamentos constitucionales de la responsabilidad del Estado". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo –I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

30 Ley N° 26.944, sancionada el 02/07/2014 y promulgada en el Boletín Oficial Nº 32.943 del 08/08/2014.

31 Código Civil y Comercial de la Nación, publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina Nº 32.985 del 08/10/2014.

32 Cuervo, H. (2024). "La relación de causalidad en la responsabilidad del Estado". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

33 Barón Knoll, S. (2024). "Fundamentos constitucionales de la responsabilidad del Estado". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo –I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

En conclusión, podemos afirmar que no se trata de un mero prurito de autonomía, o solo "una divergencia puramente académica" (URRUTIGOITY)[34], sino la realidad de un régimen jurídico distinto -y en ello consiste la sustantividad de las categorías jurídicas *ius administrativas*-. Sustantividad que no ofrece el cuadro conceptual del Derecho privado donde tienen su origen, sino que proviene de las soluciones lógicas, propias y peculiares a muchos de sus problemas. Por tanto, sólo desde los principios específicos del Derecho administrativo podrán resolverse con acierto, las cuestiones que plantea el sistema, régimen público o, más propiamente, el Derecho de la responsabilidad del Estado.

PRINCIPIO DE ESPECIFICIDAD

§12. Planteamiento del tema

El otro principio característico del Derecho administrativo es la especificidad-o exorbitancia-. Y es que cualquier manual al uso invariablemente comienza por afirmar la existencia de un Derecho específico, con relación al Derecho común, que muy bien ilustró el fallo *Blanco* como la necesidad de principios distintos de

> (…) aquellos que están establecidos, en el Código Civil, para las relaciones de particulares a particulares (…) o de reglas especiales que varían según la naturaleza o necesidades del servicio.

Esto es, el *Conseil d'État* descarta enfáticamente la aplicación del Código Civil por la aplicación de reglas exorbitantes al Derecho común, como medio necesario para que las autoridades públicas encargadas de la gestión administrativa puedan lograr una adecuada satisfacción de los fines de interés público. Por tanto, la especificidad o exorbitancia del Derecho de la responsabilidad del Estado no puede pensarse sino a partir de las categorías jurídicas propias -servicio público, potestad pública, interés público, igualdad de las cargas públicas, etc.- que no tienen correspondencia en el Derecho privado, en razón de lo cual -se insiste- este no será idóneo para resolver tales cuestiones (DEGUERGUE)[35].

Sin embargo, no se debe pensar que esta cuestión, que hoy día se considera evidente y lógica, se impuso sin dificultad. Basta examinar la jurisprudencia del siglo xix para darnos cuenta de la complejidad del problema, justo también cuando la noción misma del Derecho administrativo tampoco estaba definida con precisión, y que lejos de ser un cuerpo de reglas coherentes, con principios claros y firmes, era un caos bastante confuso de reglas sin orden ni concierto.

De ahí que se imponía encontrarle una lógica a ese régimen que será la idea condensada de su autonomía. Es aquí donde surge la idea de un Derecho específico o "exorbitante" para consolidar la autonomía de esta rama del Derecho. Por tanto, decir que el Derecho administrativo es exorbitante significa que "excede" de las formas habitualmente empleadas en otra rama distinta al Derecho común que es el Derecho privado (DEGUERGUE)36. En tal sentido, el Derecho administrativo ve el sometimiento del Poder público a règles dérogatoires au Droit commun y la atribución al mismo de poderes especiales que descienden de su participación en la soberanía del Estado.

---

[34] Urrutigoity, J. "Ley 8968 de Responsabilidad del Estado de la Provincia de Mendoza: Competencia, Ámbito de aplicación, Fuentes, Función preventiva de daños, Responsabilidad personal de los agentes". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

[35] Deguergue, M. "L'exorbitance du droit de la responsabilité administrative", en *L'exorbitance du droit administratif en question* (*s*), Paris, 2004, LGDJ, pp. 203-204.

[36] Deguergue, M. "L'exorbitance du droit de la responsabilité administrative", en *L'exorbitance du droit administratif en question* (*s*), Paris, 2004, LGDJ, p. 208.

En este orden de ideas, señala URRUTIGOITY[37], el Derecho público -constitucional y administrativo-, es el verdadero Derecho común, de fondo o sustancial de las actuaciones, relaciones y situaciones jurídicas específicas del poder político del Estado, lo que se ha llamado el giro normal o típico de actuación del poder público.

Así las cosas, podemos afirmar que el Derecho de la responsabilidad del Estado revela desde sus orígenes, tanto el interés de reparar los daños causados a las víctimascomo el de reducir el campo de aplicación del régimen de responsabilidad del Derecho privado. Con fundamento en la idea de que el Estado Constitucional, fuera de las actividades contractuales o de la gestión de su dominio patrimonial, no podía ser asimilado en nada a un particular, en el Derecho administrativo comparado, tanto la doctrina como la jurisprudencia administrativas desde entonces manifestaron la voluntad de descartar la aplicación de las disposiciones del Código Civil a las situaciones donde el Estado Constitucional se encontrara envuelta. Pero, al reivindicar un monopolio en ese dominio y en ausencia de textos expresos que regularan la materia, fue preciso al mismo tiempo empezar a construir las bases de un nuevo Derecho de la responsabilidad del Estado.

PRINCIPIO DE EQUILIBRIO

§13. Planteamiento

Por último, el fallo *Blanco* citado *ut supra* consagra igualmente el principio de equilibrio al señalar que las reglas especiales tienen "la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados". Con ello se quiere significar que el Estado Constitucional tiene reglas especiales que varían -y aquí ya está señalándose que es un Derecho en constante mutación- en función de las necesidades del servicio o de las actividades de interés público, pero sobre todo son reglas que varían en función de conciliar los derechos del Estado Constitucional y los derechos de los particulares, vale decir hoy día, entre las *prérogatives de puissance publique* -Poder Público- y los derechos fundamentales de las personas.

DESARROLLO DEL DERECHO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

§14. Introducción

En mérito a lo expuesto, en el plano del régimen de la responsabilidad del Estado se asiste al nacimiento y desarrollo progresivo de un cuerpo de principios fundamentales, categoría e instituciones y reglas específicas. El punto de partida, por lo demás, es muy particular: mientras que la idea de la responsabilidad humana aparece muy tempranamente y se fortalece con la teleología de la falta -o culpa- que debe ser reparada; por el contrario, la idea de que el Estado pueda ser directamente responsable es rechazada: *the King can do not wrong*.

La irresponsabilidad del Estado era de principio, principio exorbitante hasta comienzos del siglo xix, cuando varias leyes especiales en Francia van reconociendo gradualmente las reparaciones causadas en materia de trabajos públicos, primero, y de las fuerzas armadas, después. El tránsito al principio fundamental de responsabilidad del Estado es también obra de la jurisprudencia administrativa francesa, donde la reparación pecuniaria aparece como un derecho, pero eso sí, según reglas especiales.

---

37 Urrutigoity, J. (2024). "Ley 8968 de Responsabilidad del Estado de la Provincia de Mendoza: Competencia, Ámbito de aplicación, Fuentes, Función preventiva de daños, Responsabilidad personal de los agentes". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

Así las cosas, para mostrar los caracteres del Derecho de la responsabilidad del Estado hemos de acudir a un método de tipo histórico para buscar cómo se fue construyendo muy gradualmente en el seno del Derecho administrativo.

TEORÍAS

§15. Planteamiento del tema

La superación del principio de la irresponsabilidad absoluta que regía en sus comienzos el ejercicio de las diversas funciones públicas del Estado, en razón del presunto carácter irreconciliable entre una concepción absoluta de la soberanía -que podía imponerse sin compensación a todas las personas (LAFERRIÈRE[38])- y la responsabilidad, se condicionó a la aparición paulatina de los criterios siguientes: (i) La garantía de los funcionarios; (ii) La naturaleza jurídica del acto cumplido por la autoridad o funcionario público; (iii) La teoría del Estado-deudor; y por último (iv) El régimen de responsabilidad pública. Veamos.

1º) Garantía de los funcionarios

§16. Enunciado

En sus comienzos, al principio de la irresponsabilidad del Estado se sumaba también la irresponsabilidad del funcionario, ya que gozaba de un régimen exorbitante o derogatorio al Derecho común, al adoptarse durante la Revolución Francesa el artículo 75 de la *Constitución del 22 Frimario del Año VIII* (22/11/1799), que estableció la impropiamente denominada "garantía de los funcionarios", en virtud de la cual los funcionarios del gobierno -distintos a los ministros-, no podían ser enjuiciados por hechos relacionados con sus funciones, sin antes obtenerse una "previa autorización" del *Conseil d'État*. Tal disposición estuvo vigente hasta su definitiva derogación en 1870.

Dos consideraciones están en el origen de tal sistema que condujo a no pocos abusos. En primer lugar, el peligro de dejar los funcionarios a merced de enjuiciamientos temerarios por parte de los ciudadanos, los superiores jerárquicos y el ministerio público. Y en segundo lugar, la interpretación de tal garantía como una consecuencia del respeto al principio de separación de funciones -administrativas y judiciales-, que le prohibía al juez ordinario conocer de las actividades administrativas, bajo el pretexto de conocer las acciones penales o civiles que se intentaran contra los funcionarios.

En segundo lugar, la responsabilidad del funcionario no era la única en gozar de una condición jurídica exorbitante o derogatoria al Derecho común. Esta singularidad se percibe a propósito de la responsabilidad en que incurren las personas públicas en razón de los daños resultantes de los trabajos públicos en virtud de la *Ley del 28 Pluvioso del Año VIII* (28/01/1799).

Ahora, si bien la garantía del funcionario apunta a restringir su responsabilidad, paradójicamente, el régimen de los daños con ocasión de los trabajos públicos busca, por el contrario, atribuirle al Estado una responsabilidad mucho más extensa que aquella que le correspondía a cualquier constructor particular en el Derecho común. Y en razón de que los trabajos públicos tiene por objeto el beneficio de la colectividad se concluye que las cargas que resulten serán igualmente distribuidas entre todos; y, por tanto, las personas que resulten lesionadas por la ejecución de las obras deben ser indemnizadas bajo el mismo título que las víctimas de la expropiación pública (fallo *Bouhellier*)[39].

---

38 Laferrière, E. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux,* Vol. II, Deuxième Édition. Paris, 1896, Berger-Levrault et Cie. Réédition [1989]. Paris, LGDJ, p. 186.

39 TC, del 13/03/1880, *Bouhellier*, Rec., 307.

En tal sentido, la noción de trabajos públicos fue comprendida inicialmente de manera extensa, sin duda por el deseo de ofrecer una protección a la propiedad, en un tiempo donde la responsabilidad del Poder Público por hechos dañosos de sus funcionarios era bastante reducida. Además, si en el régimen de los trabajos públicos, la reparación del perjuicio material es independiente de toda idea de falta, la regla será distinta cuando se trata de determinar la responsabilidad del Estado en que incurre en caso de accidentes donde el usuario es víctima en razón de una prestación irregular del servicio. Ello va a ser el origen de una construcción jurisprudencial que revela la amplitud del poder creador de la jurisprudencia del *Conseil d'État*.

Finalmente, se van a ir aprobandodiversas leyes especiales que consagran la reparación de daños causados por faltas de servicio, y donde se determinan también las reglas de fondo y de la competencia: por ejemplo, en materia de aduanas, ferrocarriles, correos, etc.

2º) Teoría de los actos de autoridad-actos de gestión

§17. Planteamiento

En virtud del principio de la irresponsabilidad del Estado por los actos que, dictados en procura del "interés público" o de "seguridad pública", son expresión de la soberanía -para retomar las fórmulas de los fallos de la época-, en un comienzo las víctimas de las medidas legislativas o reglamentarias tampoco teníanderecho alguno a reclamar reparación. La irresponsabilidad valía también para los actos de naturaleza política o por hechos de guerra, aún si diversas leyes especiales van introduciendoindemnizaciones de las víctimas de conmociones internas o extranjeras.

Asimismo, los daños ocasionados por la Administración pública en el ejercicio de la actividad administrativa de policía tiene el mismo régimen de irresponsabilidad.El viejo principio de la irresponsabilidad del Estado por los actos de Poder Público que había pretendido ser reducido, se restaura plenamente. En tal sentido, la jurisprudencia se pronuncia reafirmando el principio general de que «El Estado, en su condición de poder público, y, en concreto, en lo que respecta a las medidas policiales, no es responsable de la negligencia de sus funcionarios» (fallo *Lepreux*)[40]. Por el contrario, cuando la soberanía no está en juego, la responsabilidad del Estado podría ser declarada. Tal fue el caso de las demandas satisfechas con ocasión de accidentes causados por ejercicios militares en tiempo de paz, o provenientes del servicio de correos postales.

Finalmente, tal y como lo mencionáramos más arriba, sobre la base de la distinción entre los actos del Estado se sostenía que si éste procedía como Poder Público -acto "de autoridad"- no incurría en responsabilidad alguna, fuere cual fuere el daño causado a las personas; si el acto, por el contrario, era un acto "de gestión", otras eran las consecuencias que derivan para el Estado, ya que ejecutado por éste en su supuesto carácter de persona de Derecho privado, su situación era semejante a la del particular, es decir, respondía por los daños causados a las personas y las cosas. La doctrina da inmediatamente cuenta de la nueva orientación jurisprudencial, específicamente T. DUCROCQ[41] al proponer la célebre distinción entre "actos de autoridad-actos de gestión", siendo solo estos últimos actos administrativos propiamente dichos, distinción que más tarde sería abandonada.

---

40 CE, del 13/01/1899, *Lepreux,* Rec. 18; S. 1900.3.1, nota Hauriou. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, y Genevois, B. (2019)*, Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, p. 133.

41 Ducrocq, T. (1862). *Cours de droit administratif,* Paris, A. Durand.

3º. Teoría del Estado-deudor

§18. Enunciado

Ahora bien, si el principio de separación de las autoridades -administrativas y judiciales- fue el fundamento esencial de la distribución de las competencias jurisdiccionales, la jurisprudencia administrativa emprendió la tarea de construir otra noción para descartar la competencia de los tribunales ordinarios: la llamada doctrina del "Estado-deudor", en virtud de la cual solo corresponde a la Administración pública reconocer la existencia de una deuda a cargo del Estado, que en el fondo es una operación administrativa, lo que conduce a la exclusión, por principio, de los tribunales ordinarios para conocer dicha materia. En virtud de esta doctrina, la jurisdicciónadministrativa descarta la competencia judicial para las acciones en materia de la responsabilidad extra-contractual del Estado[42].

En esta línea jurisprudencial, una vez que el mencionado fallo *Rothschild* afirmó: "Considerando que es a la autoridad administrativa a quien compete (…) resolver sobre las demandas que involucran al Estado-deudor", toda una serie de fallos que se basan en esta doctrina confirman en materia de responsabilidad extra-contractual, el retorno del *Conseil d'État* a su antiguo argumento.

4º) Responsabilidad patrimonial del Estado

§19. Planteamiento del tema

Por último, debemos señalar que la doctrina contemporánea del fallo *Blanco*, solo le atribuyó una atención muy discreta a una decisión que, en lo esencial, se inscribe dentro de la tradición jurisprudencial que hemos trazado, y que no rompe de ninguna manera el fundamento de la competencia administrativa con la adopción de un principio nuevo.

Así las cosas, el fallo *Blanco* afirma la autonomía del Derecho administrativo en general y da lugar a una categoría distinta que es el régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado y de la Administración pública -o responsabilidad administrativa-, que es diferente a la "responsabilidad civil", que lleva el reconocimiento cada vez más frecuente, de la responsabilidad de la Administración pública en situaciones donde el Derecho civil no habría permitido dar satisfacción a la víctima de los daños y perjuicios antijurídicos sufridos.

Es así que, en definitiva, el fallo *Blanco* da cuenta de una evolución que va pareja con el desarrollo del principio de juridicidad -o sumisión de la Administración al Derecho-: una ilegalidad comporta una sanción y, si hay daño, una reparación pecuniaria.

EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

§20. Planteamiento del tema

Frente a este panorama que acabamos de describir, las dificultades se van presentando para la construcción del régimen de la responsabilidad del Estado, de donde van a surgir dos principios jurisprudenciales que vienen a constituir la arquitectura del Derecho de la responsabilidad del Estado hasta nuestros días.

El ámbito de las acciones de responsabilidad dirigidas contra el Estado, donde las circunstancias van a favorecer su evolución, se debe aun desarrollo rápido de los servicios públicos a finales del siglo XIX, inducido por la ampliación de las intervenciones del Estado en la vida económica y social, lo que multiplica las relaciones con los particulares, según modalidades que parecen no exigir siempre el descarte de la competencia de los tribunales ordina-

---

42 CE, del 26/08/1835, *Clament-Zunts*.

rios. Es también el momento donde va a prevalecer, la idea que la autoridad administrativa forma un orden jurisdiccional simétrico del orden judicial, dotado de una competencia natural en el ámbito administrativo y no ya constituido por atribuciones excepcionales supuestamente desgajadas de la jurisdicción ordinaria, lo que va a dar origen a un nuevo equilibrio entre Administración y justicia, y es cuando se pasa de la etapa denominada "justicia retenida" a la etapa de la "justicia delegada"[43].

En efecto, como nos recuerdan los comentarios de la JACEF[44], las leyes de 16-24 de agosto de 1790 y de 16 *Fructidor del año III* tenían por objeto sustraer a la Administración pública de la autoridad de los jueces ordinarios. Pero poco a poco se fue desarrollando una verdadera jurisdicción administrativa. Aunque dotado al comienzo de un poder meramente consultivo, el *Conseil d'État*, creado por la *Constitución del año VIII*, no tardó mucho en convertirse en un órgano jurisdiccional. Durante mucho tiempo, dispuso exclusivamente de poderes judiciales "restringidos" y el poder decisorio seguía estando, en principio, en manos del Jefe de Estado; no obstante, al adquirir este último el hábito de seguir las recomendaciones del *Conseil d'État*, este órgano fue investido por la Ley de 24 de mayo de 1872 de la facultad de administrar una justicia delegada que le permitía adoptar decisiones en nombre propio y del pueblo francés.

Sin embargo, existe un ámbito donde ninguna de las jurisdicciones está dispuesta a abdicar: el de las acciones de responsabilidad dirigidas contra el Estado por los daños que han causado sus funcionarios. Mientras los tribunales ordinarios afirman su propia competencia, el *Conseil d'État* con regularidad sistemática cuestiona dicha intervención, según analizaremos de seguidas.

1°.) DISTINCIÓN DE LAS FALTAS

§21. Planteamiento

El primer principio tiene que ver con la distinción fundamental entre el Estado y las personas físicas que actúan en su nombre, una vez que se abandona la distinción actos de autoridad-acto de gestión (fallo *Cadot*)[45]. Cuando existe un daño causado por un funcionario, habrá de precisarse con exactitud si ese daño está ligado al ejercicio de las funciones públicas del Estado y, por ende, si compromete la responsabilidad pública; o, por el contrario, si el daño proviene de una conducta del funcionario que compromete sólo su responsabilidad personal. Desde entonces, la distinción entre "falta personal-falta de servicio" en el fondo comporta una división de la responsabilidad entre el funcionario y el Estado.

A partir del fallo *Cadot*, mencionan los comentarios de la JACEF[46], se reconoció al *Conseil d'État* como juez de derecho común en primera y última instancia de los recursos de anulación de actos administrativos y de los recursos de indemnización formulados contra

---

43 Araujo-Juárez, José (2020). *La justicia administrativa y el contencioso de anulación*. Santiago, Ed. Olejnkik, pp. 51-56.

44 Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, y Genevois, B. (2019)*, Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, p. 74.

45 CE, del 13/12/1889, *Cadot*, Rec. 1148, concl. Jagerschmidt; D. 1891.3.41, concl. Jagerschmidt; S. 1892.3.17, nota Hauriou. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, y Genevois, B*.,* (2019), *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, pp. 73-75.

46 Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P. y Genevois, B. (2019)*, Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, p. 75.

entidades públicas, hasta el decreto de 30 de septiembre de 1953, cuando el *Conseil d'État* pasó a ser nuevamente un juez de atribución de competencias, mientras que la jurisdicción de derecho común en primera instancia pasa a manos de los tribunales administrativos.

Responsabilidad del funcionario

§22. Derogación de la garantía de los funcionarios

El régimen jurídico de reparación del daño causado a las personas y los bienes, en razón del funcionamiento de los servicios, no se hubo alterado antes del comienzo del siglo *xx*. Ni la legislación ni la jurisprudencia hicieron cambios drásticos con relación al estado del Derecho anterior. Se mantiene, en cuanto a la responsabilidad del funcionario y del Estado sobre los principios recién establecidos.

Sin embargo, mención especial merece la derogación de la mencionada "garantía de los funcionarios" por el Decreto-ley del 19/09/1870, como consecuencia de la impopularidad por parte de la opinión democrática y liberal. Desde entonces empezaron a intervenir los tribunales ordinarios para decidir si los actos de un funcionario tenían o no el carácter de delitos o faltas, o si bien constituían el ejercicio de funciones públicas.

Lo expuesto será la ocasión para que intervenga de nuevo el *Tribunal des Conflits* y en la línea del criterio del mencionado fallo *Blanco* dicta el fallo *Pelletier*[47], mediante el cual le da formulación explícita a un principio de suma importancia: sólo el hecho personal, en la medida en que es separable del ejercicio de la función *-fait du service* o hecho del servicio-, es susceptible de comprometer ante los tribunales la responsabilidad civil y penal del funcionario.

A pesar de la aparente claridad del fallo *Pelletier*, sin embargo quedan pendientes los problemas siguientes: (i) La identificación precisa de la falta personal generadora del daño y su calificación; (ii) La gravedad de la falta exigida; y en fin (iii) La separabilidad y la conexidad con el servicio (ORTIZ-ALVAREZ)[48].

§23. Definición de la falta personal

La primera dificultad está relacionada con la definición de la falta personal *-faute personnelle-*. La falta del funcionario ante los tribunales ordinarios se reservará sólo para los hechos relevantes, según las conclusiones del Comisario del Gobierno LAFERRIÈRE sobre el fallo *Laumonnier-Carriol*[49] y se define el criterio que convenía aplicar del modo siguiente: sólo si el hecho dañoso es impersonal, si es manifestación de un administrador, mandatario del Estado más o menos sujeto a error, el acto es administrativo y no puede ser llevado al conocimiento de los tribunales ordinarios; por el contrario, si la personalidad del funcionario se revela con sus debilidades, sus pasiones, sus imprudencias mediante faltas de Derecho común, entonces la falta es imputable al funcionario y responde con su propio patrimonio y no el Estado; el acto pierde el carácter administrativo y no representa obstáculo para que lo conozca la jurisdicción ordinaria -doctrina de las pasiones personales-.

---

47 TC, del 26/07/1873, *Pelletier*, Rec. 1.ª suplto. 117, concl. David; D. 1874.3.5, concl. David. pp. 4 y ss. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, y Genevois, B. (2019). *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, pp. 36-46.

48 Ortiz-Álvarez, L. (2002). *La responsabilidad civil de los funcionarios públicos*. Caracas, Editorial Sherwood, pp. 23 y ss.

49 Laferrière, E. Concl. sobre TC del 05/05/1877, *Laumonnier-Carriol*, Rec. 437; y Sirey, 1878, 2, p. 92.

En la fórmula clásica de LAFERRIÈRE, se considera que ha habido falta personal, si el acto pone al descubierto "al hombre con sus debilidades, sus pasiones, sus imprudencias"; "cuando... la personalidad del agente se manifiesta en faltas de derecho común, en un acto doloso, entonces la falta debe imputarse al funcionario y no a la función". Con ello se delimita el alcance de la supresión de la "garantía de los funcionarios", y se construye el fundamento de la posterior distinción entre falta personal-falta de servicio, dejando así intacto el principio de separación de autoridades.

En consecuencia, al distinguirse entre el acto cumplido en ejercicio de las funciones públicas, de aquel que puede ser separado como hecho personal, se establece un principio que va a ser en general objeto de aplicaciones diversas hasta nuestros días en los sistemas jurídicos que se pueden calificar como *à régime administratif*. Sólo si el daño procede de un acto extraño a la función pública[50], los tribunales ordinarios recobran la competencia; y más tarde se admitirá, como sucede en el Derecho privado, la acumulación de faltas y de responsabilidades personal y de servicio en determinadas circunstancias.

Finalmente, sostiene URRUTIGOITY[51], también el Derecho argentino recoge la distinción de origen francés, entre "falta de servicio" y "falta personal" de sus agentes. La primera se revela en el acto dañoso administrativo impersonal, que manifiesta al administrador más o menos sujeto a errores comunes en este tipo de actuaciones. La falta personal, en cambio, excede ese margen de mal funcionamiento tolerable al funcionario, y se presenta: (i) Por un fin o intencionalidad personal del agente -"criterio subjetivo" de la actuación maliciosa o con "falta de probidad"-; y (ii) Con un "criterio objetivo", dado por una especial gravedad de la actuación, que excede el tipo corriente de falta que cabe esperar de un buen funcionario. No necesariamente un "delito" o una "contravención", ni necesariamente la actuación con "desviación de poder" o una "vía de hecho" del funcionario. Pero sí una negligencia, torpeza o error graves, aunque no sea dolosa esa actuación. Es decir, que la responsabilidad "concurrente" o "indistinta" se limita a la actuación dolosa del agente o a su obrar con culpa inexcusable -grave o supina-, lo que implica "falta personal". Pero habrá responsabilidad excluyente -del agente-y exclusiva del Estado, cuando solo se comprueba "falta de servicio".

La responsabilidad del Estado

§24. Falta de servicio

La segunda dificultad está relacionada con la definición de la responsabilidad del Estado y la noción de falta -o culpa-: ¿Es que debería circunscribirse a la responsabilidad "por falta", y entonces cuál gravedad debería exigirse para que proceda la reparación? o ¿también hay que admitir una responsabilidad "sin falta" -o sin culpa- de servicio?

Se entiende por régimen de responsabilidad, el conjunto de condiciones que ha de reunir la víctima de un daño para ser indemnizada. Es sabido que en Derecho francés, al igual que en la mayoría de los ordenamientos jurídicos bajo la órbita de influencia de aquél, existen al menos dos regímenes o dos maneras distintas de obtener reparación pecuniaria. El primero de ellos se refiere a la llamada falta de servicio -*faute de service-,* y el segundo conocido como responsabilidad sin falta de servicio -*sans faute-.* Este segundo concepto engloba los casos de responsabilidad derivada tanto del riesgo provocado por la actividad administrativa como de la ruptura de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas.

---

50 TC, del 20/05/1850, *Manoury*.

51 Urrutigoity, J. (2024). "Ley 8968 de Responsabilidad del Estado de la Provincia de Mendoza: Competencia, Ámbito de aplicación, Fuentes, Función preventiva de daños, Responsabilidad personal de los agentes". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

En el marco de estos dos regímenes de responsabilidad pública, la evolución reciente conoce tendencias diversas pero con una orientación común: mejorar la situación de la víctima, disminuyendo los requisitos que dan derecho a la reparación pecuniaria y acelerando los procedimientos para su efectiva percepción.

Ahora bien, la noción de responsabilidad "por falta" -falta "de" servicio o por "funcionamiento anormal"- aparece bajo la forma actual sólo al comienzo del siglo *xix*. Al origen, la jurisprudencia y la doctrina no hacen la diferencia entre la noción de falta en Derecho privado y la noción de falta en Derecho público. Es sólo en 1905 que el *Conseil d'État* parece querer particularizar la noción al mencionar en el fallo *Tomaso-Grecco*[52] la "falta de servicio". Esta toma de conciencia se opera a partir de la dualidad "falta personal-falta de servicio". Y es a HAURIOU a quien le corresponde el mérito de haber presentado la primera sistematización de la noción.

La idea que subyace en la falta de servicio -*faute de service*- es que todas las personas tienen derecho a un funcionamiento normal y eficaz de la Administración pública -principio de la buena Administración-. Por tanto, la falta de servicio viene dada por un concepto: el incumplimiento de las obligaciones administrativas que puede revestir aspectos muy diferentes: inicialmente, el servicio no ha funcionado, ha funcionado defectuosamente, o en fin ha funcionado con retardo.

Luego se añaden la inactividad, la vía de hecho, la mala o no prestación de los servicios públicos; la ilegalidad que pueda afectar a los actos administrativos o reglamentos, o cualquier incumplimiento del Derecho; en suma, la "mala Administración" que cause un daño debe ser reparado.

Finalmente, en el Derecho argentino, señala CASSAGNE[53], la estructura de la ley nacional 26.944 reposa sobre la clasificación de la responsabilidad patrimonial del Estado -en el ámbito del Poder Ejecutivo y del Legislativo-, según que ella sea consecuencia de la actividad ilegítima o legítima, siguiendo la metodología que ha venido precisando desde sus primeras aportaciones doctrinarias al tema.

En ambos casos, continúa el autor CASSAGNE[54], el factor de atribución es objetivo -aunque no es una responsabilidad de resultados- y se basa en la configuración de la falta de servicio -en la responsabilidad por acción u omisión ilegítimas- y en el sacrificio especial -en la responsabilidad por actividad legítima-.

Señala también que uno de los aciertos de la ley nacional -sin perjuicio de las críticas que merecería en otros aspectos- es, a su juicio, el no haber incorporado al riesgo como factor genérico de atribución, el que habría desplazado -por las dificultades probatorias- a la falta de servicio. Que no obstante, pese a que no resulta conveniente que el Estado asuma el papel de asegurador universal de todos los riesgos, resulta razonable que, para la regulación de las

---

52 CE, del 10/02/1905, *Tomaso-Grecco* Rec. 139, concl. Romieu; D. 1906.381, concl.; S. 1905.3.113, nota Hauriou. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, y Genevois, B. (2019). *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, pp. 133-139.

53 Cassagne, J. C. (2024). "Sobre la responsabilidad del Estado a propósito de la Ley 8.968 de la Provincia de Mendoza". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

54 Cassagne, J. C. (2024). "Sobre la responsabilidad del Estado a propósito de la Ley 8.968 de La Provincia de Mendoza". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

responsabilidades típicas, que se sustentan en el factor riesgo, se apliquen las prescripciones del Código Civil -por ej., los accidentes de automotores o las responsabilidades de los establecimientos educativos-.

En el mismo sentido, sostiene URRUTIGOITY[55], siendo distintos los ámbitos de actuación y de posible responsabilidad del Estado, varían también los respectivos "factores jurídicos de atribución". Como bien ha distinguido la ley mendocina, según se trate del Estado y sus agentes, en sus diversas formas de actuación: ilegítima o por "falta de servicio"; o lícita, donde responde excepcionalmente, cuando el afectado no tenga ese deber legal de soportar las consecuencias del obrar regular del Estado, configurándose a su respecto un "sacrificio especial", lesivo de la igualdad en el reparto de las cargas públicas o por tratarse de una "falta personal", etc.

§25. Fundamento de la responsabilidad del Estado

Es la concepción misma del Estado Constitucional la que favorece el nacimiento y la expansión de la responsabilidad del Estado, si se toma en cuenta un principio que está a la base del Derecho público democrático: el principio general de igualdad de todas las personas frente a las cargas públicas, que está consagrado prácticamente en todas las Constituciones contemporáneas.

Si, en efecto, el daño antijurídico causado por el funcionamiento del Estado se analiza no como un enriquecimiento sin causa como proponía HAURIOU, sino como una carga pública y la reparación pecuniaria termina distribuyéndose finalmente sobre la colectividad, incontestablemente que el principio de igualdad de todas las personas ante las cargas públicas exige la responsabilidad pública (G.TEISSIER, L.MICHOUD y J. BERTHÉLÉMY). En tales casos el Estado debe, dentro de ciertas condiciones, reparar los daños que su actividad puede causar.

En la evolución del régimen de la responsabilidad del Estado, si bien la misma está generalmente fundada en la falta -o culpa-, esto es, por incumplimiento de una obligación administrativa preexistente, ha dejado de ser el presupuesto único y principal para el funcionamiento del mismo, siendo que lo más importante ahora es el derecho fundamental de las personas a la integridad o al restablecimiento de la integralidad patrimonial.

En consecuencia, el principio general de garantía de la integridad patrimonial de las personas es el fundamento del régimen de la responsabilidad del Estado, tanto en la órbita contractual como en la extracontractual (ESCOBAR GIL)[56].

CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

§26. Planteamiento del tema

La consolidación del Derecho de la responsabilidad del Estado es más reciente. El primer cuarto del siglo *xx* se revela como la edad de oro de la creatividad del *Conseil d'État*, por la extraordinaria fecundidad de la producción jurisprudencial que conduce a la adopción de vías inéditas para la consolidación del Derecho de la responsabilidad del Estado, mejorando

---

55 Urrutigoity, J.(2024). "Ley 8968 de Responsabilidad del Estado de la Provincia de Mendoza: Competencia, Ámbito de aplicación, Fuentes, Función preventiva de daños, Responsabilidad personal de los agentes". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

56 Escobar Gil, R. A. (1989). *Responsabilidad contractual de la administración pública. Estudio comparativo en el derecho español y en el ordenamiento colombiano*, Bogotá, Temis, p. 79.

el régimen de reparación pecuniaria de las víctimas por daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos. Según es habitual en el *Conseil d'État*, la jurisprudencia se encamina por esta vía mediante etapas sucesivas, de modo que los cambios no aparezcan muy abruptos siguiendo la técnica de su famosa *imperatoria brevitas* de sus motivos.

En tal sentido, la responsabilidad pública por falta de servicio se ha desarrollado de manera doble: (i) La falta del funcionario; y (ii) La falta de la Administración pública propiamente suya.

En el primer caso, la obligación de la Administración pública de responder por las faltas del funcionario no tiene nada de extraño por cuanto, inseparable del ejercicio de las funciones públicas, ellas aparecen no como faltas personales sino como faltas de servicio, con ocasión del servicio o no desprovistas de todo vínculo con el servicio.

§27. Actividad de policía

Es en los primeros años del siglo *xx* cuando el *Conseil d'État* extiende a los «actos de autoridad» el principio de responsabilidad patrimonial. Así comienza la expansión del campo de la responsabilidad del Estado, al admitir la jurisprudencia francesa por primera vez, que los municipios pueden ser responsables de una medida de policía adoptada por un alcalde (fallo *Grosson*)[57]. Luego un paso adelante se da cuando la responsabilidad pública es declarada por un conjunto de medidas abusivas tomadas por un prefecto empleando sus poderes de policía en perjuicio de un propietario (fallo *Olivier et Zimmermann*)[58]. El Comisario del Gobierno TEISSIER pudo afirmar "que la antigua regla de la irresponsabilidad del Estado en cuanto concierne a los actos de policía está seriamente amenazada si no definitivamente abandonada".

Y finalmente se establece claramente el principio de la responsabilidad pública por actos del Poder Público como son los servicios de policía (fallo *Tomaso Grecco* citado *ut supra* y el fallo *Auxerre*[59]). La evolución estaba acabada. En el asunto *Tomaso Grecco* podía escribir el Comisario del Gobierno ROMIEU: «Es cierto que durante un largo tiempo la jurisprudencia ha creído poder formular la regla de que los actos de policía y del poder público no eran susceptibles de generar la responsabilidad pecuniaria de la Administración. Pero se ha terminado por reconocer los inconvenientes, las contradicciones, las consecuencias inicuas a las que podía conducir esta fórmula demasiado absoluta".

Así las cosas, la irresponsabilidad que parecía justificar la función de soberanía a la cual se vinculaba la actividad de policía administrativa, desde entonces cede lugar al principio general de responsabilidad del Estado: por ejemplo, los servicios fiscales (fallo *Demoreuil*)[60]; los servicios públicos hospitalarios (fallo *Rouzet*)[61]; el control y la supervisión (fallo *Sinaïs*)[62]; el control y la tutela administrativa[63]; y la vigilancia de los entes reguladores (fallo *Kampmann*)[64].

---

57 CE, del 31/01/1902, *Grosson*, S. y P. 1904.3.136.

58 CE, del 27/02/1903, *Olivier et Zimmermann*, Rec., 178.

59 CE, del 17/02/1905, Auxerre*, Rec., 139; y S. 1905.3.113.*

60 CE, del 01/07/1928, *Demoreuil*, Dalloz, 1928, 3, 21, nota Trotabas.

61 CE, del 26/06/1959, *Rouzet*, AJDA, 1959, chron. jur. 160

62 CE, del 04/01/1918, *Sinaïs*, Dalloz, 1920,5, note Appleton.

63 CE, del 29/03/1946, *Caisse départamentale d'assurance sociales de Meurthe-et-Moselle*, RDP, 1946, 490, concl. Lefas, note Mathiot.

64 CE, del 29/02/1962, *Kampmann,* Rec. 107; AJ 1960.I.47, cr. Combarnous y Galabert, p. 47.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR FALTA DE SERVICIO

§28. Enunciado

Por lo que respecta a la responsabilidad del Estado por falta de servicio -o por funcionamiento anormal-, aparece como el caso normal del Derecho de la responsabilidad del Estado. Hay falta de servicio cuando no se cumple, se realiza en forma deficiente o en fin tardíamente. Si el funcionario no es responsable porque ha puesto su empeño para que el servicio público se cumpla en forma eficiente, entonces el Estado es directamente responsable.

En este sentido, la jurisprudencia francesa establece varias reglas nuevas que, todas, contribuyen a ofrecer una protección más real al derecho o la garantía patrimonial las personas, así:

En primer lugar, la jurisprudencia es más propensa a definir una falta de servicio en ciertas actividades administrativas perjudiciales a las personas. Por ej., la demora excesiva de las autoridades en el cumplimiento de sus actos que le son demandados puede comprometer la responsabilidad pública (fallo *Mlle. Manrot*)[65].

En segundo lugar, el campo de la falta del servicio se amplía en detrimento de la falta personal. Mientras que inicialmente la primera se asimilaba a la falta leve, se admite ahora que una falta grave se comprende dentro de esta categoría (fallo *Delpech*)[66].

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO SIN FALTA DE SERVICIO

§29. Enunciado

La teoría de la responsabilidad del Estado sin falta de servicio -o por "funcionamiento normal"- constituye un correctivo que el Derecho de la responsabilidad del Estado aporta por: (i) El carácter desigual que existe entre el principio de preeminencia del interés público, que la Administración pública tiene la misión de hacer prevalecer, cuando se encuentra en conflicto con el interés privado pero también legítimo de las personas; y (ii) Por el principio de igualdad de todos ante las cargas públicas, que exige la reparación de todo daño antijurídico imputable a una actividad pública, cuando este excede los sacrificios normales inherentes a la vida en sociedad.

Por su parte, señala J. L. CORREA[67] en esta obra colaborativa, la responsabilidad del Estado por los daños provocados por su actividad lícita es un principio receptado ya sin discusión por la doctrina y la jurisprudencia en Argentina, que han desempeñado un papel fundamental en la paulatina consagración de la responsabilidad del Estado. El último eslabón en ese desarrollo es la admisión de la obligación de reparar los perjuicios que el Estado ocasiona con su actividad lícita. Esto supone incorporar al ámbito del Derecho Público, las modernas concepciones de la responsabilidad, que abandonan la exigencia de antijuridicidad como base del deber de reparar.

Ahora bien, la teoría de la responsabilidad del Estado sin falta de servicio está fundada sobre los dos aspectos siguientes: (i) La teoría del riesgo; y (ii) La teoría del sacrificio particular.

---

65 CE, del 28/06/1912, *Mlle. Manrot.*

66 TC, del 15/03/1902, *Delpech*, Rec. p. 53; S, 11.II.137 y nota; y J.A. I, p. 627.

67 Correa, J.L. (2024). "Responsabilidad extracontractual del Estado por actividad legítima". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

La doctrina más autorizada sostiene que se ha tratado de encontrar un principio único y común que las involucre a la diversidad de orígenes, pero infortunadamente tales intentos apenas tienen un valor explicativo parcial y ninguna es totalmente satisfactoria (SAAVEDRA RAMIREZ)[68].

1°.) RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR RIESGO

§30. Planteamiento general

La responsabilidad del Estado por riesgo fue admitida por la jurisprudencia francesa mucho antes que el Derecho privado. Y es que ciertas actividades que asume la Administración pública son peligrosas y causan a veces daños independientemente de toda falta del servicio. En tales casos, la víctima no tiene nada que reprochar al comportamiento de la Administración pública, ni esta pueda excusarse detrás del exacto cumplimiento de sus funciones públicas. Es suficiente que el daño sea la consecuencia de un riesgo o que rompa la igualdad de todos de las cargas públicas.

Por tanto, el reconocimiento, dentro de ciertas condiciones, de una responsabilidad del Estado fuera de todo supuesto de falta, es otra manifestación de la política jurisprudencial administrativa favorable al derecho de la garantía patrimonial de las personas. El principio de igualdad de todos ante las cargas públicas, que inspiró a la legislación solidaria de la época, va a comportar la ampliación jurisprudencial de la responsabilidad pública por riesgo, según veremos de seguidas.

§31. Riesgo profesional

La innovación más notable en el Derecho de la responsabilidad del Estado en los últimos años del siglo *xix*, fue el reconocimiento en un dominio bien delimitado, de una responsabilidad pública sin falta, en el famoso fallo *Cames*[69], donde se condena al Estado a indemnizar a un obrero víctima de un accidente de trabajo dentro de un arsenal del Estado, sin que ninguna falta existiera de parte de la Administración pública.

Y es que en la medida que el Derecho de la responsabilidad del Estado reivindicaba su autonomía -que es uno de los puntos desarrollados por el tantas veces mencionado fallo *Blanco*- el *Conseil d'État*, conforme a las conclusiones del Comisario del Gobierno ROMIEU, profundiza y adopta el principio del riesgo profesional cuando afirmaba que "el Estado está obligado a proteger a sus trabajadores contra el riesgo resultante de las obras que les encomienda;... si un accidente se produce en el trabajo y si la culpa no es imputable al trabajador, el servicio público deber asumir la responsabilidad e indemnizar a la víctima". En consecuencia, si un daño se produce, el Estado es directamente responsable y debe indemnizar.

Al refrendar de este modo la teoría del riesgo profesional -de forma expresa en las conclusiones del Comisario del Gobierno, de modo implícito en su fallo-, los comentarios de la JACEF[70] señalan que el *Conseil d'État* se anticipaba así al legislador en su adopción de un

---

68 Saavedra Becerra, R. *De la responsabilidad patrimonial del Estado,* Vol. I. Bogotá, 2018, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, p. 513.

69 CE, del 21/06/1895, *Cames,* Rec. 509, concl. Romieu D. 1896.3.65, concl; S. 1897.3.33, concl.; nota Hauriou. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, y Genevois, B. (2019). *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, pp. 76-83.

70 Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, y Genevois, B*., Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, p. 77.

enfoque que este último se resistía a aceptar desde hacía muchos años. Poco después de esta decisión del *Conseil d'État*, la ley de 9 de abril de 1898 relativa a los accidentes laborales -que más tarde sería sustituida por la ley de 30 de octubre de 1949 y finalmente por el Código de la Seguridad Social- ampliaría las ventajas de este sistema al conjunto de los trabajadores. Más adelante, fueron muchas las leyes que universalizaron la aplicación de este principio.

En conclusión, el *Conseil d'État* estableció los primeros fundamentos de la responsabilidad sin falta por riesgo, que sólo después en el año 1896 la Corte de Casación francesa adopta en materia de responsabilidad en el Derecho privado.

§32. Actividades peligrosas - Esta línea jurisprudencial continúa con los casos donde el riesgo nace de las cosas o actividades peligrosas que realiza la Administración pública o de situaciones en las cuales coloca a ciertas personas, como fue la explosión de un depósito de municiones causando lesiones o muertes de numerosos civiles y militares, y donde señala que el solo hecho de acumular una gran cantidad de explosivos comporta un riesgo que excede los límites que resultan de la vecindad y, por ende, tales riesgos eran de naturaleza a comprometer la responsabilidad del Estado (fallo *Regnault-Desroziers*)[71].

§33. Supuestos

En razón de las ventajas que la Administración pública toma de la actividad de terceros o de sus propias actividades se justifica que, en contrapartida, ella indemnice a quienes resultan siendo víctimas.

A partir del mencionado fallo *Regnault-Desroziers*, se reconocerá el derecho de reparación a las víctimas de un riesgo excepcional, sin necesidad de probar la existencia de una falta.

La jurisprudencia se ha ido ampliando progresivamente y ha terminado por admitir que este riesgo puede ser consecuencia de: (i) Las cosas peligrosas como las armas (fallo *Consortes Lecomte*)[72]; (ii) Las actividades peligrosas como los operativos de vigilancia policial, por los daños ocasionados por los menores internados en un establecimiento de educación vigilada (fallo *Ministro de Justicia c/ Thouzellier)*[73]; y por último (iii) Los accidentes -ocasionales y permanentes- de trabajos públicos (fallo *Departamento du Var*)[74].

Tales casos dan derecho, a partir de su realización, a la indemnización de las víctimas, sin otra condición que la existencia del daño y su vínculo con el riesgo en causa.

A lo anterior se debería añadir una cuarta hipótesis que la jurisprudencia francesa contemporánea admite: el denominado "riesgo social" que representa para las personas y los bienes, los estallidos sociales y saqueos, incluida la denominada violencia urbana perpetrada

---

71 CE, del 28/03/1919, *Regnault-Desroziers*, Rec. 329; RD publ. 1919.239, concl. Corneille, nota Jèze; D. 1920.3.1, nota Appleton; S. 1918-1919.3.25, nota Hauriou. Rec. 329; RD publ. 1919.239, concl. Corneille, nota Jèze; D. 1920.3.1, nota Appleton; S. 1918-1919.3.25, nota Hauriou. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, y Genevois, B. (2019). *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, pp. 286-294.

72 CE, del 24/06/1949, *Consorts Lecomte ,* Rec. 307; S. 1949.3. 61, concl. Barbet; JCP 1949.II.5092, concl., nota George; D. 1950.5, cr. Berlia y Morange; RD publ. 1949.583, nota M. Waline.

73 CE, del 3/02/1956, *Ministre de la justice c/ Thouzellier*, Rec. 49; AJ 1956.II.96, cr. Gazier; D. 1956.597, nota J.-M. Auby; JCP 1956.II.9608, nota Lévy; RD publ. 1956.854, nota M. Waline; RPDA 1956.51, nota Bénoit.

74 CE, ass. del 28/05/1971, *Département du Var c/ Entreprise Bec frères*, Rec. 419; CJEG 1971. J.235, concl. J. Théry; JCP 1972.II.17133, nota Verrier.

por bandas de jóvenes recientemente aceptada en el campo de aplicación de la responsabilidad pública[75]. Al adaptarse a nuevos comportamientos, "el juez administrativo permite así a los Poderes públicos seguir siendo garantes eficaces de la solidaridad social".

2°.) RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR RUPTURA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TODOS ANTE LAS CARGAS PÚBLICAS O DAÑO ESPECIAL

§34. Planteamiento de la cuestión

La evolución del Derecho de la responsabilidad del Estado ha estado relacionada con la que ha conocido la intervención del Estado: y es que la obligación de reparar los daños antijurídicos donde su actividad ha estado envuelta se profundiza en la misma proporción al desenvolvimiento de la actividad administrativa.

El supuesto de responsabilidad del Estado sin falta de servicio es cuando la Administración pública hace soportar cargas particulares a ciertas personas, en función del interés público o general. En tales casos, el daño antijurídico rompe el principio de igualdad ante las cargas públicas y presenta las características de: (i) La anormalidad -gravedad-; y (ii) La especialidad -singularidad-, que son necesarias para caracterizar dicha ruptura.

§35. Actos regulares

Por último se mencionan los supuestos donde el elemento determinante no es el peligro creado, sino el provecho que recibe la Administración pública por la actividad riesgosa.

Así, la jurisprudencia francesa empezó a admitir la responsabilidad del Estado en los casos siguientes: (i) El rechazo a un justiciable del concurso de la fuerza pública para ejecutar una decisión judicial proferida por un tribunal francés, cuenta tenida de las circunstancias especiales de evitar graves trastornos del orden público (fallo *Couitéas*)[76]; (ii) Las personas que han sufrido un perjuicio anormal o especial del hecho de la adopción de un reglamento de policía válido (fallo *Municipio de Gavarnie*)[77]; (iii) La abstención regular de adoptar un acto administrativo, justificada por el interés público o las exigencias del orden público (fallo *Société des Ateliers du Cap Janet*);[78] y por ultimo (iv) La celebración de contratos con otros Estados (fallo *Compañía General de Energía Radioeléctrica*)[79].

De este modo, el mencionado fallo *Couitéas* abrió las puertas, junto a la responsabilidad por riesgo (fallos *Cames y Regnault-Desroziers* citados *ut supra*), a un segundo apartado de la responsabilidad sin falta de las personas públicas, que se ha ido ampliando progresivamen-

---

75 CE, Sec., 29 de dic. de 2000, *Assurances générales de France*, Rec. 679; AJ 2001.164, cr. Guyomar et Collin; ; y CE Sec., del 13/12/2002, *Cie. d'assurances Les Lloyd's de Londres,* Rec. 461; AJ 2003.398, concl. Olson.

76 CE, del 30/11/1923, *Couitéas*, Rec. 789; D. 1923.3.59, concl. Rivet; RD publ. 1924.75 y 208, concl., nota Jèze; S. 1923.3.57, nota Hauriou, concl.; DA 1998, n° 10, p. 4, art. Andriantsimbazovina; RFDA 2013.1012, art. Seiller; AJ 2014.1821, art. Jacquemet-Gauché. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, y Genevois, B.(2019). *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, pp. 324-335.

77 CE, del 27/02/1963, *Municipio de Gavarnie*, Rec. 113 y 13 de mayo de 1987.

78 CE Secc. del 28/19/1947, *Société des Ateliers du Cap Janet*, Rec. 450; JCP 1950.II.5861, concl. J. Delvolvé.

79 CE, del 30/03/1966, *Compañía General de Energía Radioeléctrica,* Rec. 257; RD publ. 1966.774, concl. Michel Bernard y 955, nota M. Waline; AJ 1966.350, cr. Puissochet y Lecat; D. 1966.582, nota Lachaume; JCP 1967.II.15000, nota Dehaussy. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, y Genevois, B. (2019). *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, pp. 712-721.

te para sumar, a los casos de falta de intervención, los casos de adopción de determinadas medidas. En todos estos casos, el perjuicio ocasionado debe presentar determinadas características para que se justifique su reparación pecuniaria.

En esta línea de la responsabilidad por riesgo, se reconocerá también el derecho a reparación pecuniaria en los casos de daños no accidentales que son consecuencia inevitable de la existencia, ejecución o del funcionamiento de un trabajo público; por ej., los casos de inconvenientes de vecindad (fallo *Municipio de Vic-Fézensac*)[80]. Tambiéntenemos que los colaboradores permanentes como los funcionarios públicos (fallo *Cames* citado *ut supra*), así como los colaboradores ocasionales (fallo *Municipio de Saint-Priest-la-Plaine*)[81], tendrán derecho de ser indemnizados del perjuicio total sufrido en cumplimiento de la actividad de colaboración de manera efectiva.

§36. Estado legislador

El ejercicio del Poder público se realiza a través de funciones de naturaleza distinta. De ahí que el Estado no solo puede producir daño cuando administra. Pues puede ocasionar daños -y muy importantes- cuando legisla -Estado legislador-; y puede producir daños cuando juzga -Estado juzgador-[82]. Ahora, ¿una evolución en ese mismo orden era susceptible a propósito de los perjuicios ocasionados por el hecho de la función legislativa, por ej., una modificación de la legislación?

Tradicionalmente se había rechazado cualquier reparación por la promulgación de una nueva ley, en particular si la misma tenía por consecuencia tornar más onerosa la situación del contratista o del concesionario. En sus inicios, el *Conseil d'État*, en un fallo decisivo, el fallo *Duchâtellier*[83], había llegado a la conclusión de la irresponsabilidad total del Estado legislador, al alegar que no disponía de la facultad para conceder una indemnización de esta naturaleza. Por su parte, la doctrina justificaba esta postura amparándose en la generalidad de los actos legislativos y en la soberanía del legislador.

Después, el *Conseil d'État* conforme a los fundamentos que desarrolla con ocasión de la teoría del hecho del príncipe, empieza a reconocer un derecho a indemnización (fallo *Noiré et Beyssac*)[84]. Es por ello que los autores -como L. DUGUIT- que defendían una responsabilidad objetiva del Estado, aplaudieron lo que consideraron como una alineación cierta a la teoría de las responsabilidad pública por el hecho de las leyes, esto es, el Estado legislador.

---

80 CE, del 24/07/1931, *Municipio de Vic-Fézensac*.

81 CE As., del 22/11/1946, *Municipio de Saint-Priest-la-Plaine*, Rec. 279; D. 1947.375, nota Blaevoet; S. 1947.3.105, nota F. P. B. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, y Genevois, B. (2019). *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa. Madrid, BOE, pp. 479-489.

82 Saavedra Becerra, R. (2021). "El principio de responsabilidad por el hecho del legislador. El principio de responsabilidad del Estado por la actividad jurisdiccional". AA.VV. *Principios fundamentales del Derecho Público. Desafíos actuales. Libro conmemorativo de los 20 años de la publicación de la Constitución de 1999*, 2ª Edición ampliada. A.R. Brewer-Carías y J. Araujo-Juárez (Coords.). Caracas, EJVI, 959-977.

83 CE, del 11/01/1838, *Duchâtellier*, Rec. 7.

84 CE, del 10/01/1908, *Noiré et Beyssac*.

Por su parte, señalan los comentarios de la JACEF[85], con el posterior fallo *Sociedad Anónima de Productos Lácteos La Florecilla*[86] que sistematiza y desarrolla la jurisprudencia anterior, se establece con total claridad que el perjuicio ocasionado por las disposiciones legislativas puede dar derecho a una reparación, incluso en el caso de que haya un vacío en la ley en los supuestos siguientes: (i) Cuando de la propia ley o de las disposiciones preliminares se desprenda que el legislador no ha tenido la intención de obligar a las víctimas a soportar los perjuicios ocasionados por la Ley y, en particular, cuando no se aprecie en la actividad de estas últimas un carácter reprobable, contrario a los buenos usos o al orden público; y (ii) Cuando la carga que se impone a los interesados sea particularmente grave, importante y especial.

Al régimen de la responsabilidad del Estado por el hecho de las leyes, fundado en la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, sostienen los comentarios de la JACEF, el *Conseil d'État* sumó un segundo supuesto (fallo *Gardedieu*)[87], relacionado con la responsabilidad en la que incurre el Estado "como resultado de las obligaciones que le corresponde asumir para garantizar el respeto de los convenios internacionales por parte de las autoridades públicas, y que le obligan a reparar el conjunto de los perjuicios que se deriven de la intervención de una ley dictada sin tener en cuenta los compromisos internacionales de Francia".

De consiguiente, el Derecho de la responsabilidad del Estado asegura también la protección de las personas cuando los perjuicios resultan de la legislación (fallo *Sociedad Anónima de Productos Lácteos La Florecilla*).

Por su parte, el coautor A. A. ALBARRACIN[88] nos ofrece un trabajo en esta obra colaborativa que tiene por finalidad, efectuar un desarrollo de los requisitos que la doctrina y jurisprudencia argentinas han establecido para la procedencia de la responsabilidad del Estado por omisión ilegítima, así como su impacto de las previsiones de la Ley N°8.968 y de la Ley N°26.944, efectuando asimismo un análisis comparativo entre ambas, considerando que la norma local es más precisa y supera algunos de los inconvenientes que posee la Ley Nacional N° 26.944.

Finalmente, también A. LARA[89] en esta obra colaborativa, sostiene que cabe la posibilidad de que el Estado sea responsable por la "inactividad" en el dictado de determinadas leyes

---

85 Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, y Genevois, B.*, Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, p. 412-413.

86 CE As., del 14/01/1938, *Sociedad Anónima de Productos Lácteos La Florecilla*, Rec. 25; S. 1938.3.25, concl. Roujou, nota P. Laroque; D. 1938.3.41, concl., nota Rolland; RD publ. 1938.87, concl., nota Jèze. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, Genevois, B.*, Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, pp. 409-419.

87 CE As., del 08/02/2007, *Gardedieu*, Rec. 78, concl. Derepas; RFDA 2007.361, concl.; RFDA 2007.525, nota Pouyaud y 2007.789, com. Canedo-Paris; AJ 2007.585, cr. Lenica y Boucher. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, Genevois, B. (2019). *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, p. 418.

88 Albarracin, A.A. (2024). "La responsabilidad del Estado por omisión legislativa en la legislación nacional y provincial (Leyes Nº 26.944 y Nº 8.968). Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo –I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

89 Lara, A. (2024). "Responsabilidad del Estado por actividad legislativa". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

que debe sancionar por mandato constitucional, convencional o incluso legal. Que si bien las normas dictadas en Argentina tanto a nivel nacional como por las provincias, no se han referido expresamente a la "inactividad" legitima como presupuesto de responsabilidad, entiende que por aplicación de los principios, si se dan los demás requisitos que se exigen para reparar el daño ocasionado, el Estado deberá responder por el daño ocasionado y en el caso concreto la omisión legislativa podrá considerarse actividad ilegitima.

En definitiva, sostiene LARA, frente a la actividad de naturaleza legislativa que cause daños a los particulares pueden darse tres situaciones bien diferenciables entre sí:

1. Una ley inconstitucional o ilegítima (por ej. por violar principios constitucionales como la proporcionalidad), supuesto que configura un caso de responsabilidad por actividad ilegítima y por ello sujeta a las reglas de ese tipo de responsabilidad.

2. Aquellas en las que la regulación o medida estatal resulta legítima y, si bien causa perjuicios al particular, éstos tienen el "deber jurídico de soportar el daño", lo que excluye la responsabilidad del estado por los perjuicios causados por su actuación legítima.

3. Aquellas en las que la actividad legislativa causa un daño que importa un sacrificio especial del damnificado respecto al resto de la comunidad, en las que (cumpliéndose el resto de los presupuestos) procede la responsabilidad del Estado.

§37. Estado juzgador

Por otro lado, la responsabilidad del Estado por la función de la administración de Justicia es uno de los problemas que ha sido más discutido, no solo por la doctrina[90] sino también por el legislador.

En efecto, la naturaleza de la función jurisdiccional excluyó también durante mucho tiempo cualquier responsabilidad por parte de ésta, tal y como ocurría con la función legislativa: *"*Las decisiones adoptadas en el ejercicio de la función jurisdiccional no pueden dar lugar a una demanda por responsabilidad del Estado"[91]. En este contexto, la irresponsabilidad prevalecía por encima de la imputabilidad[92].

Al respecto J. González Pérez[93] nos explica que el principio fue la irresponsabilidad del Estado y la explicación jurídica consistía en que los poderes de legislación y de la justicia no tenían el carácter de derechos subjetivos, realmente integrados en la persona jurídica del Estado. Que serían poderes de órganos incompletamente apropiadas por la nación y donde ésta no podría ser responsable. Así, las leyes son sancionadas y las sentencias proferidas "*au nom du peuple français*", pero no se podría decir que tales actos sean la obra directa del Estado, mientras que de los actos administrativos no se dudaría en afirmarlo.

No obstante, el antecedente de la pérdida de inmunidad de responsabilidad por el Estado juzgador es también Francia, cuando el *Conseil d'État* reconoció en su fallo *Darmont*[94] lo siguiente: "en virtud de los principios generales por los que se rige la responsabilidad de los poderes públicos, una falta (…), que cometa un tribunal administrativo en el ejercicio de la

---

90 Tawil, G. S. (1989), *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia*, Buenos Aires, Depalma.

91 CE As., del 12/07/1969, *L'Étang*, Rec. 388; v. nº 55.2.

92 CE, del 4 de ene. de 1952, *Pourcelet.*

93 González Pérez, J. (2016). *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Octava edición. Madrid, Civitas-Thomson Reuters, p. 507.

94 CE As., del 29 de dic. de 1978, *Darmont* (Rec. 542; AJ 1979, nº 11, p. 45, nota Lombard; D. 1979.279, nota Vasseur; RD publ. 1979.1742, nota J.-M. Auby.

función jurisdiccional, puede dar derecho a una indemnización". Pero, al igual que otras actividades soberanas (hacienda, policía, etc.), esta falta ha de ser "grave" para que el Estado incurra en responsabilidad.

Por otro lado, señalan los comentarios de la JACEF[95], la evolución que llevó a rebajar el umbral a partir del cual era posible imputar una responsabilidad a la Administración pública, pasando de la falta grave a la falta leve, en el caso de algunas actividades -actividades médicas y quirúrgicas-, desembocó en un resultado idéntico en el ámbito de la administración de Justicia; basta una falta leve para que el Estado incurra en responsabilidad, por ej., en el caso del funcionamiento deficiente de la jurisdicción administrativa de un procedimiento excesivamente largo (fallo *Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ Magiera*)[96].

En el caso de la jurisdicción ordinaria, continúan los comentarios de la JACEF[97], la evolución ha sido similar, aunque se ha producido fundamentalmente gracias al legislador, cuando la ley de 17 de junio. de 1970 estableció los requisitos para la indemnización del perjuicio ocasionado por una detención provisional; con la Ley de 30 de diciembre de 1996, suprimió el requisito que se había establecido en 1970 de anomalía manifiesta y gravedad excepcional que debía tener el perjuicio ocasionado. En términos más generales, la ley de 5 de jul. de 1972 (artículo 11) -en la actualidad artículo de la L 141-1 del Código de Organización Judicial-, después de haber afirmado que "el Estado tiene la obligación de reparar el daño ocasionado por el funcionamiento deficiente de la administración judicial", añade: "debe asumir esta responsabilidad solamente en caso de falta grave o denegación de justicia".

Finalmente, dentro de los supuestos que originan la responsabilidad patrimonial estatal por falta de servicio, sostiene G. BOULLAUDE[98] en esta obra colaborativa, se encuentran los provenientes de "prisión preventiva" impuesta a una persona en el marco de un proceso penal, cuando dicha medida de coerción se dictó mediando arbitrariedad, proviene de prueba ilegítimamente obtenida, su aplicación excedió el "plazo razonable" para el caso concreto, o el máximo previsto en el Ordenamiento jurídico. Son casos de responsabilidad extracontractual del Estado por acto judicial ilícito.

Por otro lado sostiene CORREA[99], el dictado de la prisión preventiva configura una facultad judicial sometida a pautas abiertas y, consecuentemente, si en abstracto, la decisión judicial encuadra en las previsiones legales, la ulterior declaración de inocencia, *per se*, es insuficiente para disponer la reparación de los daños causados; sin embargo, esa indemnización es viable, además de los supuestos legal o constitucionalmente previstos en forma expresa, en otros fundados en principios generales de rango constitucional. Y esos casos son: (i) La

---

95 Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, Genevois, B. (2019). *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, pp. 1086-1087.

96 CE, de 28 de junio de 2002, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Magiera* (Rec. 248, concl. Lamy; RFDA 2002.756, concl.; AJ 2002.596, cr. Donnat y Casas, y 2003.85, nota Andriantsimbazovina; D. 2003.23, nota Holderbach-Martin; DA oct. de 2002, p. 27, nota Lombard; Gaz. Pal. 2002.1444, nota Guillaumont; JCP 2003.II.10151, nota Menuret.

97 Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, Genevois, B. (2019). *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, p. 1089.

98 Boullaude, G. (2024). "Responsabilidad del Estado derivada de prisión preventiva". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

99 Correa. J.L. (2024). "Responsabilidad extracontractual del Estado por actividad legítima". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

morosidad judicial o dilación indebida de los procedimientos; (ii) La arbitrariedad manifiesta del auto de procesamiento seguida de la ulterior absolución o sobreseimiento del imputado; y (iii) La prisión preventiva que obedece a prueba ilegítimamente obtenida por la policía.

§38. La responsabilidad del Estado por actos cometidos por el concesionario o contratista

La coautora de esta obra colaborativa L. PACE100 comienza por señalar que el Estado, tanto a nivel nacional como provincial, recurre a la concesión de servicios públicos y a la contratación con empresas privadas para garantizar la provisión eficiente y adecuada de servicios esenciales como transporte, energía eléctrica, agua potable, telecomunicaciones, entre otros.

De ahí que la cuestión crucial que surge en este contexto de las concesiones y contratos entre el Estado y empresas privadas para la prestación de servicios públicos es ¿Hasta qué punto el Estado es responsable por los actos cometidos por el concesionario o el contratista? En tal sentido, la autora analiza la responsabilidad del Estado en la Provincia de Mendoza, en relación con las acciones u omisiones de los concesionarios o contratistas que operan bajo su autoridad. A tal fin, elabora un breve desarrollo del marco legal, la jurisprudencia y los principios aplicables para comprender el alcance y los límites de dicha responsabilidad, cuando el propio Estado les haya asignado un cometido que una vez finalizado apuntará a satisfacer un interés público.

ACUMULACIÓN DE FALTAS Y DE RESPONSABILIDADES

1°.) PRINCIPIO DE COEXISTENCIA

§39. Planteamiento del tema

Y por último, el Derecho administrativo francés también admite el principio de acumulación o de coexistencia de responsabilidades del funcionario y de la Administración pública (fallo *Lempereur*)[101].

En una primera etapa con fundamento en la teoría de la garantía: la responsabilidad de la Administración pública sólo era subsidiaria en caso de insolvencia del funcionario (fallo *Babouet*)[102]. Luego, con fundamento en la teoría de la solidaridad con rango de valor fundamental, la jurisprudencia francesa asegura de una manera más amplia la indemnización a las víctimas, por el funcionamiento de los servicios públicos, contra una posible insolvencia del funcionario (fallo *Poursines*)[103].

Ahora, el sistema de la acumulación o coexistencia ha sido construido por la jurisprudencia administrativa francesa para proteger a las víctimas. Dos posibilidades existen (M.-H. RENAULT)[104].

---

100 Pace, L. (2024). "La responsabilidad del Estado por actos cometidos por el concesionario o contratista". Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo -I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Sáez".

101 TC, del 06/05/1918, *Lempereur*.

102 TC, del 16/07/1914, *Babouet*.

103 CE, del 28/03/1924, *Poursines*, Rec. 357; D. 1924.3.49, nota Appleton; RD publ. 1924.601, nota Jèze; S. 1926.3.17, nota Hauriou.

104 Renault, M.-H. (2007). *Histoire du droit administratif*, Paris, Ellipses, p. 127.

La acumulación de faltas

§40. Enunciado

La víctima puede sufrir un daño antijurídico proveniente de dos hechos distintos: el primero es una falta personal; y el segundo una falta de servicio. Tal fue el caso del fallo *Anguet*[105]. Se trataba del caso de un usuario del correo postal que fue obligado a salir de una oficina postal en razón del cierre antes de la hora reglamentaria -falta de servicio-, y luego sufre lesiones de parte de los funcionarios -falta personal-. El *Conseil d`État* estimó que el Estado debía reparar la totalidad del daño.

La doctrina imperante en aquel momento sostenía que "la responsabilidad de la Administración y la del funcionario no pueden acumularse; además de no ser responsables solidariamente, no pueden serlo al mismo tiempo y por el mismo hecho" (Hauriou)[106]. De acuerdo con los comentarios de la JACEF, el *Conseil d'État* admite que, en efecto, aunque la causa directa y material del accidente reside en la falta personal de los funcionarios, dicha falta sólo ha podido producirse debido a una falta de servicio: la oficina de correos se había cerrado antes de la hora establecida y antes de que el señor Anguet hubiera terminado sus gestiones. La existencia de esta falta de servicio basta para que la Administración pública incurra en responsabilidad por el daño ocasionado.

De consiguiente, el citado fallo *Anguet* se aparta por primera vez del mencionado principio y, aunque lo hace de forma todavía tímida, allana el camino a la jurisprudencia que se conoce como de «acumulación de responsabilidades» que analizaremos de seguidas.

La acumulación de responsabilidades

§41. Idea general

La jurisprudencia administrativa francesa ha ido más lejos al admitir por un mismo hecho la acumulación de responsabilidades. En el fallo *Esposos Lemonnier*[107], varias personas fueron lesionadas con motivo de una fiesta municipal, por una práctica de tiro donde la Alcaldía no había tomado las precauciones necesarias. En tal caso, el fundamento del fallo se resume en una fórmula que se mantendrá hasta nuestros días:

> (…) quizás la falta es independiente del servicio -es un asunto que compete a los tribunales ordinarios- pero el servicio no es ajeno a la falta.

De acuerdo con los comentarios de la JACEF, el citado fallo Esposos *Lemonnier* supuso un nuevo paso hacia adelante al admitir que una falta única, que tuviera su origen fundamental en la actuación personal del funcionario, podía suponer que incurrieran en responsabilidad tanto la Administración pública como el funcionario. Se pasa, así, de la acumulación de faltas -que ya suponía una acumulación de responsabilidades- a la acumulación de responsabili-

---

105 CE, del 03/02/1911, *Anguet,* Rec. 146; S. 1911.3.137, nota Hauriou. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, Genevois, B. (2019). *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, pp. 186-189.

106 HAURIOU, M. (1929). *La jurisprudence administrative de 1892 à 1928*. Paris, t.1, Nouvelle Édition, p. 630.

107 CE, del 26/07/1918, *Esposos Lemonnier* Rec. 761, concl. Blum; D. 1918.3.9, concl.; RD publ. 1919.41, concl., nota Jèze; S. 1918-1919.3.41, concl., nota Hauriou. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, Genevois, B. (2019). *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa. Madrid, BOE, pp. 272-281.

dades por una misma falta. De este modo, concluyen los comentarios de la JACEF[108], también se persigue «moralizar» la función pública devolviendo a los funcionarios la consciencia de su responsabilidad personal, sin por ello privar a las víctimas de las ventajas que había supuesto para ellas la jurisprudencia sobre la acumulación de faltas y responsabilidades (fallo *Anguet* citado *ut supra*).

La jurisprudencia francesa posterior, terminará ampliando el ámbito de aplicación de la teoría de la acumulación de responsabilidades, no sólo en lo que respecta a la falta personal "en el servicio" (fallo *Delle Quesnel*)[109], o "con motivo del servicio" (*Dame Vve Paumier*)[110], sino también a la falta personal "fuera del servicio" (*Mimeur, Defaux* y *Besthelsemer*)[111]. Este criterio se ha constituido en una doctrina jurisprudencial consolidada, reforzando así la protección de la integridad de las personas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

§41. Enunciado

En mérito a todo lo antes expuesto podemos concluir, por vía de resumen, que en la actualidad no existen dudas sobre la posibilidad de exigir la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, si la responsabilidad de las Administraciones públicas ha llegado a consagrarse después de años de esfuerzos para vencer la resistencia del Poder público a perder su inmunidad, la responsabilidad del Estado legislador y del Estado juzgador todavía está en proceso de consolidación en los Ordenamientos jurídicos.

Ahora, la evolución del Derecho de la responsabilidad del Estado está caracterizada por:

i. Una precisión cada vez más grande del criterio de la responsabilidad por falta del Estado, o de sus funcionarios públicos.

ii. La admisión del principio de la responsabilidad sin falta.

iii. Una mejora de la indemnización otorgada a las víctimas.

En efecto, el Derecho de la responsabilidad del Estado, debido a un proceso de subjetivización del Derecho y de expansión de los derechos fundamentales de las personas, hace que sea mucho más generoso y justo que el sistema de Derecho privado, por la sencilla razón de que aquel está presidido por el principio de igualdad de todos ante las cargas públicas, como manifestación de la justicia distributiva que en el sistema del Derecho administrativo es la clave para entender el régimen de indemnizaciones y aun de riesgos, frente a la justicia puramente abstracta y conmutativadel Derecho privado.

i. Y por último, una extensión del ámbito de la responsabilidad pública. Si bien la responsabilidad del Estado por actos legislativos y judiciales está todavía lejos de su consagración con carácter general en los Ordenamientos jurídicos, y mucho menos decirse que se haya conseguido plenamente en la práctica judicial.

---

108 Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolve, P, Genevois, B.(2019). *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés, Grands Arrêts,* Segunda edición en español de la 21 edición francesa [2017]. Madrid, BOE, p. 558.

109 CE, del 21 de abr. de 1937, *Delle Quesnel*, Rec. 413

110 CE, del 25 de nov. de 1955, *Dame Vve Paumier*, Rec. 564.

111 CE, del 18/11/1949, *Mimeur, Defaux* y *Besthelsemer,* Rec. 492; JCP 1950.II.5286, concl. Gazier; D. 1950.667, nota J. G.: EDCE 1953.80, cr. Long; RA 1950.38, nota Liet-Veaux; RD publ. 1950.183, nota M. Waline.

A nuestro juicio, pues, y ésta es la tesis que aquí se ha mantenido, el resultado es, como para el principio de juridicidad, frente al ejercicio de las distintas funciones públicas del Estado, el reforzamiento de la protección de los derechos fundamentales de las personas, sustentados en el valor superior de la dignidad humana. Se puede afirmar -y la constatación es curiosa- que después de haber consistido durante mucho tiempo en la exigencia de condiciones más estrictas que en el Derecho privado, por el contrario, hoy día es más fácil en teoría y en la práctica -donde exista un real Estado de Derecho-, cuestionar la responsabilidad pública que aquella de las personas.

En mérito a lo anterior, compartimos el aserto de SARMIENTO GARCÍA[112] cuando concluye por afirmar que, sin duda, conseguir que el Estado pueda ser judicialmente demandado, alcanzándole su propia función jurisdiccional, es una conquista inapreciable. Que lo que antecede es plenamente aplicable a la Argentina, tanto en el Estado federal como en los Estados federados, siendo en la CN donde se consagra para todo el país el sometimiento del Estado al Derecho, limitando sus atribuciones, asegurando su demandabilidad y señalando una finalidad personalista que le obliga a respetar los derechos humanos, por constituir exigencias básicas del bienestar general que promete el Preámbulo impar.

Por último, queremos advertir al lector que tiene en sus manos una obra colaborativa de gran factura por la riqueza de la doctrina contenida en ella, que es una muestra plural de autores, temas, enfoques y conclusiones relevantes, pues todos los trabajos presentados, desde su perspectiva concreta, aportan grandes novedades que sería ocioso enumerar, pues seguro que el lector, sin duda, sabrá descubrirlas y apreciarlas y, en todo caso, creemos que todas las colaboraciones contribuirán grandemente al debate y a la profundización del conocimiento que permitirán, sin duda, avanzar en la comprensión del estudio del régimen jurídico de la responsabilidad del Estado en Argentina y el resto de Iberoamérica.

---

112 Sarmiento García, J. (2024). “Fundamentos de la responsabilidad patrimonial del Estado”. Mendoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo –I.E.D.A.- en forma conjunta con el del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales “Dr. Manuel A. Sáez”.

La contribución de la Ley Española de 1958 a la formación de la familia Iberoamericana de procedimiento administrativo

Javier Barnes*

Catedrático de Derecho Administrativo,
Universidad Pompeu Fabra. (Barcelona, España.)

Resumen: *Que la Ley española de Procedimiento Administrativo de 1958 (LPA 1958) ha ejercido una manifiesta influencia en el mundo iberoamericano es algo que no requiere mayor demostración. Basta la mera lectura -aun superficial- de la legislación de procedimiento administrativo, a ambos lados del Atlántico, para evidenciarlo.*

Más ardua -e interesante- resulta la cuestión de fondo, a saber: ¿en qué consiste esa comunidad iberoamericana de legislación de procedimiento administrativo? ¿Cuáles son sus señas de identidad, más allá de las evidentes analogías (y de las particularidades nacionales)? Y, sobre todo, ¿cuáles son las razones a las que responde este modelo, de una indiscutible personalidad, y cuáles son sus hilos conductores, su sustrato latente? A responder esas cuestiones se dirige el presente artículo.

Palabras Clave: *Procedimiento administrativo – derecho comparado – historia del procedimiento administrativo – codificación – acto jurídico – régimen del acto administrativo – principios de procedimiento.*

Abstract: *That the Spanish Administrative Procedure Act of 1958 (LPA 1958) has had a significant influence in the Latin American world needs no further demonstration. A cursory reading of administrative procedural law from both sides of the Atlantic is enough to prove it.*

What is more difficult – and interesting – is the fundamental question: what does this Ibero-American community of administrative procedural law consist of? What are the signs of its identity, beyond the obvious analogies (and national particularities)? And, above all, what are the reasons for this model, which has an undeniable personality, and what are its leitmotifs, its latent substratum? The present article seeks to answer these questions.

Key words: *Administrative procedure – Comparative law – History of administrative procedure – Codification – Legal act - Administrative act regime – Procedural principles.*

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SENTIDO DE LA "CODIFICACIÓN" Y MÉTODO DE COMPARACIÓN.

1. *Concepto de procedimiento administrativo.* A. Las decisiones relevantes de la Administración se adoptan mediante procedimientos administrativos. B. ¿Qué se entiende por procedimiento administrativo en la LPA 1958 y en la legislación iberoamericana?. 2. *Una cuestión clave:*

* Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España.

¿cómo regular la institución del procedimiento administrativo?. A. El punto de partida: las (múltiples y mutables) fuentes reguladoras del procedimiento administrativo. B. Las premisas de la codificación del procedimiento administrativo. 3. *Una anotación metodológica para el análisis comparado*. A. El punto de partida: las (múltiples y mutables) fuentes reguladoras del procedimiento administrativo

II. HISTORIA Y CONTEXTO DE LA LPA 1958: ENTRE LA RESPUESTA AL PASADO Y LAS SOLUCIONES DE FUTURO

1. *La LPA 1889 como capítulo previo*. 2. *La mirada retrospectiva de la LPA 1958: la corrección de la diversidad innecesaria*. 3. *La mirada hacia el futuro: ¿en qué ha de consistir la "codificación" del procedimiento administrativo*?. 4. *Hacia la emancipación de la "lógica procesalista" que impregnó inicialmente la institución del procedimiento administrativo*.

III. SEÑAS DE IDENTIDAD DE LA FAMILIA IBEROAMERICANA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE LA LEY DE 1958

1. *Estrategia codificadora*. A. Elementos y garantías comunes. B. Procedimientos tipo. 2. *Expansión del ámbito subjetivo de la legislación de procedimiento administrativo*. 3. *Principio espiritualista o antiformalista del procedimiento administrativo en sentido estricto. Efectos para el interesado y para la Administración*. 4. *Principio espiritualista o antiformalista del procedimiento administrativo en sentido estricto. Efectos para el interesado y para la Administración*. 5. *La familia iberoamericana, entre la primera y la segunda generación de procedimientos administrativos.* 6. *Crecimiento y desarrollo de la legislación iberoamericana*.

IV. UNA REFLEXIÓN FINAL

I. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SENTIDO DE LA "CODIFICACIÓN" Y MÉTODO DE COMPARACIÓN

Que la Ley española de Procedimiento Administrativo de 1958 (LPA 1958)[1] ha ejercido una manifiesta influencia en el mundo iberoamericano[2] es algo que no requiere mayor demostración[3]. Basta la mera lectura -aun superficial- de la legislación de procedimiento administrativo, a ambos lados del Atlántico, para evidenciarlo[4].

Más ardua -e interesante- resulta la cuestión de fondo, a saber: ¿en qué consiste esa comunidad iberoamericana de legislación de procedimiento administrativo? ¿Cuáles son sus señas de identidad, más allá de las evidentes analogías (y de las particularidades nacionales)? Y, sobre todo, ¿cuáles son las razones a las que responde este modelo, de una indiscutible

---

1 Ley de 17 de julio de 1958. Esta Ley ha estado vigente en su integridad hasta 1992: fue derogada por la Ley 30/1992, de procedimiento administrativo, aun cuando dejó subsistentes algunos de sus preceptos. A esta última le sucedería a nivel estatal la Ley 39/2015, que derogaría las anteriores. La LPA 1958 puede consultarse en https://boe.es/datos/pdfs/BOE//1958/171/A01275-01287.pdf. En su sustancia, el modelo de la LPA 1958 sigue subsistente en la legislación española en vigor.

2 Hablamos aquí de Iberoamérica, y no de Hispanoamérica, porque la legislación portuguesa también se ha visto influida por la LPA 1958 en su legislación de 1991, aún recognoscible en la actual de 2015.

Sin embargo, Puerto Rico queda fuera del área de influencia de la LPA española, puesto que tanto su Ley de 1988, como la vigente de 2017, se inscriben abiertamente en el modelo de procedimiento administrativo estadounidense de 1946 (a su vez, tributario del esquema singular de organización administrativa, que por su parte Puerto Rico también incorpora de EE.UU.).

3 Sobre el tema véase por todos Allan R. Brewer-Carías, *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Universidad de El Rosario, Bogotá, 2003, así como el prólogo de Jesús González Pérez. *Vid.* asimismo el resumen introductorio del mismo autor en *Código de Leyes de Procedimiento Administrativo en Iberoamérica*, Editorial Jurídica Venezolana, 2021, tercera edición (dirigido por Jaime Rodríguez-Arana y José Antonio Moreno Molina).

4 Véase la nota anterior.

personalidad, y cuáles son sus hilos conductores, su sustrato latente? Dicho de otro modo, ¿qué hay detrás de esa influencia y similar regulación?

Para abordar este tema, conviene, siquiera sea brevemente y con carácter preliminar, identificar qué se entiende por procedimiento administrativo en la legislación iberoamericana (1); las dificultades que encierra su "codificación", que no puede tomar como parámetro la codificación civil (2); y, en fin, el método de análisis comparado que cabe seguir (3).

Sentadas estas coordenadas, seguidamente se adopta una mirada panorámica, ya que solo la macro visión jurídica puede dar respuesta a esas cuestiones, permitiendo entender el influjo de la LPA 1958. De lo contrario, el árbol impediría ver el bosque (II-IV). Tal operación permite esbozar, primero, las singularidades de la LPA 1958, su origen y razón de ser (II), y, después, los rasgos comunes de la familia iberoamericana (III).

Como se pone de manifiesto en las páginas que siguen, la principal aportación de la LPA 1958 radica en el modelo de "codificación" asumido para responder a un interrogante básico: ¿qué ha de contener una ley de procedimiento administrativo? (III-IV). En ese sentido, la LPA 1958 se adelantó a su tiempo y a los demás ordenamientos europeos (*infra* I.3) .

1. *Concepto de procedimiento administrativo*

A. *Las decisiones relevantes de la Administración se adoptan mediante procedimientos administrativos*

El Ejecutivo y las Administraciones públicas constituyen el poder que más decisiones adoptan en el seno del Estado, en una proporción que resiste cualquier comparación con las que toman el poder legislativo o el judicial.

Esas decisiones de la Administración se expresan de ordinario a través de lo que se conoce como *actos jurídicos*, esto es, de actuaciones formales y reguladas, de las que se derivan efectos jurídicos para la generalidad, para un grupo individualizado de personas, o un individuo en singular. Así, son actos jurídicos las normas infralegales que aprueba la Administración; los actos administrativos (que pueden dictarse por millones anualmente en un ordenamiento dado); los convenios entre Administraciones; la celebración de contratos con actores privados...

Pues bien, el procedimiento administrativo representa el instrumento para la *preparación* y *aprobación* de esos actos jurídicos. El procedimiento constituye por ello un proceso decisorio, o, si se quiere, el foro para la toma de decisiones y, aún antes, para la obtención y el procesamiento de la información necesaria para decidir (tal es el objeto justamente de los actos de instrucción del procedimiento). En ese sentido, el procedimiento administrativo se erige en una institución central del Derecho Administrativo. Sirve para garantizar, de un lado, el acierto de la Administración -para que resuelva de conformidad con la legalidad aplicable- y, de otro, la tutela de los derechos e intereses legítimos que puedan verse afectados por la decisión de que se trate.

B. *¿Qué se entiende por procedimiento administrativo en la LPA 1958 y en la legislación iberoamericana?*

Con carácter general, pues, el procedimiento administrativo tiene por objeto la elaboración y aprobación de *actos jurídicos*. En tal sentido, la LPA aborda la producción de dos clases de actos: el acto jurídico por excelencia, el acto administrativo, estableciendo tanto su elaboración (procedimiento propiamente)[5], como su régimen sustantivo[6]; y, en segundo tér-

[5] Arts. 67 y ss.

[6] Arts. 40 y ss.

mino, las disposiciones generales o reglamentos, previendo igualmente su procedimiento de elaboración[7], así como algunas determinaciones sustantivas[8]. Como luego se advierte, la legislación iberoamericana ha seguido miméticamente este esquema, señaladamente en lo que se refiere al acto administrativo. En cambio, salvo algunas excepciones, la mayoría de las leyes iberoamericanas de procedimiento no han secundado el ejemplo de la LPA 1958 respecto del reglamento, y ello por razones diversas[9].

Teniendo en cuenta el protagonismo del acto administrativo en la LPA 1958 y en el resto de las leyes nacionales, puede afirmarse, en suma, que la comunidad iberoamericana de procedimiento administrativo se inscribe en el esquema originario de esta institución, que se remonta al siglo XIX[10], y que se puede caracterizar -a nuestro limitado propósito- por las siguientes tres notas: primera, el procedimiento es, ante todo, un *proceso decisorio* de la Administración; segunda, su objeto preferente reside en el dictado de *actos administrativos singulares*, susceptibles de afectar a los derechos e intereses *individuales*[11]; y, tercera, su formato típico se manifiesta en una *secuencia lineal de actos de autoridad* que desemboca en una resolución final, esto es, en una línea ordenada de trámites y plazos[12], que evoca la imagen del proceso judicial.

---

7 Arts. 129-132. El procedimiento administrativo también tiene por objeto la formación de anteproyectos de ley) y, por tanto, no sólo de reglamentos.

8 Art. 47.2 LPA que se remite al art. 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (1957) remisión que ha de entenderse realizada al epígrafe en su integridad (arts. 23-28), que incluye el principio de jerarquía, o la reserva de ley en materia sancionatoria, entre otros extremos. Esta última Ley puede verse en https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1957/195/A00646-00651.pdf.

9 A ello puede no ser ajeno la diferente estructura constitucional y las diferencias propias del modelo presidencial y del parlamentario. Sobre las distintas modalidades de *control del reglamento* (previo o concomitante al judicial), sea a través del procedimiento administrativo mismo (EE. UU., España), o sea mediante control en sede parlamentaria (Gran Bretaña, Alemania), puede verse S. Rose-Ackerman, *Democracy and Executive Power: Policymaking Accountability in the US, the UK, Germany and France*, New Haven 2021.

10 Téngase en cuenta que la Administración asumió materias que hasta entonces eran desempeñadas por los jueces, por lo que se vio forzada de alguna forma a replicar el proceso judicial y la sentencia mediante el procedimiento y el acto administrativos, respectivamente. Véase Manori, L and Sordi, B. 2009. 'Science of Administration and Administrative Law' in H. Hofmann, P. Grossi, and D. Canale (eds), *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence*, Vol. 9. A esa necesidad se añadirían otras motivaciones. Véase sobre el tema mi trabajo "Administrative Procedure" en *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Edited by Peter Cane, Herwig C. H. Hofmann, Eric C. Ip, and Peter L. Lindseth, número 40.4; o en versión más breve "Procedimiento administrative: concepto, fuentes, origen y clases", en *Revista Española de Derecho Administrativo Iberoamericano*, núm. 1 (2019) (disponible en línea).

11 Así, las primeras leyes históricas de procedimiento administrativo (LPA), como la española de 1889 o la austriaca de 1925, y aún hoy otras muchas, se han centrado en el dictado de actos administrativos singulares.

12 Esta conceptuación la recoge la propia exposición de motivos o preámbulo de la LPA 1958, así como otras leyes nacionales iberoamericanas. En todo caso, se halla implícita en la estructura del procedimiento que establecen estas leyes.

2. *Una cuestión clave: ¿cómo regular la institución del procedimiento administrativo?*

A. *El punto de partida: las (múltiples y mutables) fuentes reguladoras del procedimiento administrativo*

A la vista del número y de la heterogeneidad de procedimientos administrativos en cada sistema legal, la primera cuestión a resolver cuando el legislador se plantea racionalizar la institución del procedimiento administrativo y establecer un régimen jurídico coherente y ordenado es cómo llevar a cabo esa (abrumadora) tarea. Porque puede encontrarse ante sí, antes de emprenderla, con una larga y dilatada jurisprudencia en la materia referida a una infinidad de aspectos concretos (i); así como con un sinnúmero de normas de procedimientos especiales (ii)[13], y de normas materiales de naturaleza sectorial, acompañadas eventualmente de disposiciones procedimentales (iii)[14]. Y todo ello sin contar con no pocas exigencias procedimentales derivables de la propia Constitución, de las cartas universales y regionales de derechos humanos, o de tratados y convenios de toda clase y condición (iv)[15].

No se trata por otra parte, nótese bien, de un cuadro fijo, sino de una "imagen en movimiento". Y es que, a esa compleja variedad de fuentes, se añade su carácter cambiante. Cualquier ley sectorial puede demandar previsiones específicas para los procedimientos que establezca. Baste recordar lo que ya se advertía en 1888: que el procedimiento con el devenir histórico puede verse "formado sin responder a un *sistema definido*, como resultante de disposiciones aisladas, dictadas en épocas diferentes para responder a necesidades que se hacían sentir en cada momento y que parcialmente se han ido satisfaciendo." Preciso es, pues, "organizar el procedimiento administrativo, y al mismo tiempo que darle un carácter *sistemático* y *racional*, *simplificar la tramitación de los asuntos*..." [16].

No es de extrañar que el esfuerzo de "destilación de las esencias" y de "sistematización ordenadora" de normas obsoletas, dispersas o fragmentarias, que entraña la preparación de un proyecto de ley de procedimiento administrativo[17], haya sido confiado en tantas ocasiones en la historia a expertos. Tal fue el caso de las LPA españolas de 1889 y 1958[18].

---

13 Por ejemplo, leyes de procedimiento en materia de recursos administrativos frente a la Hacienda, o sobre procedimiento sancionador.

14 Por ejemplo, en sectores como el comercio, minas, aguas, medio ambiente, acceso a la información..., se pueden establecer, aunque sea fragmentariamente, normas específicas de procedimiento (cómo solicitar una concesión demanial o una autorización medioambiental...).

15 Sobre las fuentes del procedimiento administrativo, me remito a mi capítulo "El procedimiento administrativo. Análisis histórico y comparado", en Héctor Pozo Gowland (director) Procedimiento administrativo, tomo II, Thomson, Buenos Aires, 2012; y en *Curso de Derecho Administrativo Iberoamericano*, (editado por Libardo Rodríguez - Jaime Rodríguez-Arana et altera), INAP-Comares, Madrid, 2015, pp. 203-293 (disponible en red). Para una visión histórica y comparada, puede verse J. Barnes (coordinador), *El procedimiento administrativo en el Derecho Comparado*, Cívitas, Madrid, 1993.

16 Exposición de Motivos del Real decreto organizando el procedimiento administrativo en las dependencias del Ministerio de Ultramar (Puerto Rico, Cuba y Filipinas), Gaceta de Madrid núm. 272, de 28 de septiembre de 1888. El subrayado no es original.

17 A las leyes generales, básicas o comunes las denominamos aquí simplificadamente "leyes de cabecera" o "leyes principales".

18 Véase "El procedimiento administrativo. Análisis histórico y comparado", citado en nota 15. Además, respecto de la LPA 1958, véase el Prólogo de J. González Pérez a la obra de Allan R. Brewer-Carías, *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, citado en nota 3, sobre la participación de este último y de M. Ballbé, bajo el impulso de L. López Rodó.

B. *Las premisas de la codificación del procedimiento administrativo*

En lo que ahora importa, conviene registrar a estos efectos una doble premisa: de un lado, la evidencia de que el procedimiento administrativo no constituye una institución *unitaria* o *monolítica*. No cabe por ello imponer un régimen jurídico uniforme a todos los procedimientos, como si la diversidad fuera algo a combatir, por superflua. Carecería de todo sentido darle la misma estructura y prescribir el mismo modo de operar y decidir, por ejemplo, a un banco central que a una estación de tren; lo mismo ocurre con sus respectivos procedimientos decisorios[19]. De otro, la constatación de que no resulta posible catalogar en una *única* norma general y con un mínimo de *estabilidad* todos los procedimientos administrativos existentes en un ordenamiento dado (aun en la hipótesis de que su regulación fuera competencia exclusiva de un único nivel de gobierno).

Estamos muy lejos, pues, del ideal codificador propio del Derecho Privado decimonónico. Ni pueden inventariarse todos los procedimientos administrativos en *una sola norma*, ni éstos son susceptibles de una *regulación uniforme*. Los procedimientos administrativos, en suma, no son "codificables" por ley al modo en que se ha codificado el Derecho Privado en el ámbito europeo-continental, o como hacen las leyes procesales con los procesos judiciales, o los reglamentos de las cámaras parlamentarias con los procedimientos legislativos. Juzgar la bondad o acierto de una ley de procedimiento administrativo por su grado de codificación "al modo del Derecho Privado" constituye un claro error de perspectiva. La codificación del procedimiento administrativo -término que sólo puede utilizarse por analogía y con la debida prudencia- es la propia del Derecho Administrativo.

De estas premisas se sigue que la primera cuestión que ha de resolver una ley de cabecera de procedimiento administrativo reside justamente en la estrategia elegida -en el modelo- para enfrentarse a ese reto: qué elementos comunes, garantías básicas o procedimientos principales debe regular. En ese sentido, la LPA 1958 dispone un esquema original en su apuesta por eliminar la diversidad cuando se revela innecesaria y por reunir en sí misma todos los elementos arquitecturales del sistema (II y III).

3. *Una anotación metodológica para el análisis comparado*

Por último, para apreciar la influencia de la LPA 1958, como en todo análisis comparado, es necesario observar algunos criterios metodológicos. Fuera de nuestra consideración queda el paisaje de las leyes más representativas en el panorama comparado y el lugar que en ocupa la LPA 1958[20]. Aquí tan sólo se alude al método.

El primero y más elemental criterio consiste en identificar, como se desprendel del epígrafe anterior, el modelo "codificador" por el que opta cada ley principal. Ese examen nos proporciona información acerca de lo que se considera básico o común a todo procedimiento en esa ley y, con ello, propio de la cultura administrativa que instaura. Eventualmente, el silencio de una ley de cabecera puede resultar significativo, precisamente por lo que deja fuera. Y es que la codificación puede encontrar límites en muros ajenos al procedimiento mismo, como sucede en tantos casos a consecuencia del orden de distribución de competencias[21]. Por ello, la mirada a la regulación del procedimiento en el *conjunto* del ordenamiento

---

19 M. Landis durante el debate habido antes de la promulgación de la US APA, James M. Landis, "Crutcial Issues in Administrative Law: The Walter-Logan Bill," *Harvard Law Review* 1940, p. 1080.

20 Sobre este tema, me remito a la bibliografía citada en la nota 15.

21 Así, la LPA 1946 (la Ley federal estadounidense), en su minimalismo, podría inducir a pensar en la relativa irrelevancia del procedimiento administrativo en el sistema legal de aquel país, cuando constituye el centro de su Derecho Administrativo. La Constitución austriaca, por el contrario,

(y no sólo en su ley más representativa) representa una cautela elemental, puesto que a una norma de cabecera minimalista puede seguirle por hipótesis una batería de leyes relevantes en la materia, que habrán de conocerse.

Un segundo criterio metodológico se localiza en la adecuada selección de los términos de comparación, a fin de operar con magnitudes equivalentes ("por pares"). Resulta necesario hallar los respectivos "equivalentes funcionales" a la hora de comparar piezas de distintos ordenamientos (y más aún cuando se trata de comparaciones entre sistemas legales pertenecientes a familias jurídicas distintas). Esta cautela resulta igualmente cuando se comparan procedimientos administrativos de suyo tan heterogéneos y distintos.

Así, por ejemplo, no constituyen términos de comparación equivalentes la LPA 1958 (o sus sucesoras de 1992 ó 2015) con la LPA estadounidense de 1946, puesto que pertenecen a generaciones o especies distintas, a modalidades de Administraciones muy diversas, a funciones igualmente heterogéneas y a contextos y estructuras constitucionales dispares. Por lo mismo sólo podrían compararse propiamente procedimientos especiales entre sí (sancionador, de recurso, de petición...)[22].

Teniendo en cuenta los criterios expuestos, cabe adelantar que las leyes iberoamericanas resultan comparables entre sí, pertenecen a categorías equivalentes y homologables, y conforman una familia propia, con unas señas características comunes (núm. II y III).

II. HISTORIA Y CONTEXTO DE LA LPA 1958: ENTRE LA RESPUESTA AL PASADO Y LAS SOLUCIONES DE FUTURO

1. *La LPA 1889 como capítulo previo*

La LPA 1958 establece naturalmente un modelo distinto del que estuvo vigente en España durante sesenta y nueve años, desde 1889, con la Ley de 19 de octubre de 1889 (LPA 1889)[23]. Ahora bien, debe subrayarse que la LPA 1958 no es sólo una ley más moderna, que sucede a otra anterior y corrige algunas de sus sombras, en un contexto más actualizado (*infra* 2). Busca además una comprensión más meditada de lo que ha de ser una ley general de procedimiento administrativo en el futuro, a la luz de la experiencia acumulada, ante la creciente complejidad del ordenamiento jurídico y la acción que requiere una Administración que camina hacia un Estado social (*infra* 3).

La LPA 1958 asumió el parecer compartido por muchos de que la LPA 1889 había "codificado" escasamente el procedimiento administrativo, puesto que había dejado *excesiva* libertad

---

atribuye la competencia exclusiva en materia de procedimiento a la Federación, lo que permite una legislación más "lucida".

22 Parece evidente, y valga el ejemplo a efectos ilustrativos, que carecería de sentido contrastar, por ejemplo, el *proceso judicial penal* de un país con el *proceso judicial civil* de otro, por no constituir dimensiones comparables.

Para un mayor desarrollo, me remito a mi trabajo "Sobre el método del análisis comparado en el Derecho. El caso del procedimiento y de la justicia administrativa", en Pedro Aberastury (editor) *Estudios de Derecho Comparado*, Asociación Argentina de Derecho Comparado, Eudeba, Buenos Aires, 2016, o, con el mismo título en versión más reciente en la obra *Cómo deciden las Administraciones. Hacia una teoría contemporánea del procedimiento administrativo*, Global Law Press-Derecho Administrativo Global, 2024 (en prensa).

23 Con carácter general, téngase en cuenta M. Bassols Coma, "La significación de la legislación de procedimiento administrativo en el derecho administrativo español: Especial consideración de la L.P.A de 1958", en *Administraciones públicas y ciudadanos (estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)* / coord. por Benigno Pendás García.

a los reglamentos sectoriales que la desarrollaban. Tal es la razón por la que la LPA 1958 intenta unificar por sí misma el régimen jurídico de no pocos elementos del procedimiento administrativo y de materias conexas, comenzando por el procedimiento administrativo en vía de recurso, cuya normación (denominación de los recursos, plazos de interposición, motivos de impugnación, suspensión...) pueden uniformarse al margen del sector donde se desenvuelvan. Pero en esa aspiración se encontró con límites intrínsecos, esto es, con la idiosincrasia de una institución tan ubicua como resistente a la "codificación al uso", según nos consta (*supra* I.2). De ahí que tuviera que descubrir una nueva modalidad o forma de "codificar".

En pura teoría, en la LPA 1958 podrían diseccionarse, pues, dos operaciones diferenciables: la primera y más obvia consiste en la reacción frente a los efectos indeseados de la LPA 1889 precedente (*infra* 2). La segunda, menos observada, se localiza en su mirada hacia el futuro (*infra* 3). La primera posee un carácter reactivo; la segunda, prospectivo. En uno y otro caso, la LPA 1889 está presente en cuanto referente para acometer la reforma de 1958.

Antes de esbozar el alcance de esas dos vertientes, conviene retener algunas de las características de la LPA 1889:

- La LPA 1889 inicia la tradición española en la materia. Consolidó la institución del procedimiento administrativo como instrumento central del Derecho Administrativo, al llevar a cabo una regulación de alcance general[24]. Supuso un hito, tanto por su temprana promulgación, como por su forma de entender la misión que le corresponde a una ley en la materia.

- En lo que hace a este último extremo, la originalidad de la LPA 1889 radica en que dispuso unas bases comunes e indisponibles para toda clase de procedimientos administrativos, una especie de "esqueleto mínimo", permitiendo que cada Ministerio, a partir de ese común denominador, concretara mediante reglamento las particularidades necesarias, de acuerdo con cada materia y función[25].

- Por último, la LPA 1889 deja traslucir que el procedimiento es también una fórmula para organizar el modo de trabajo interno de la Administración. A tal efecto pretendió racionalizar el despacho de los asuntos, disponer los órganos intervinientes e imprimir *celeridad* y *eficacia* en el proceso decisorio de la Administración[26].

2. *La mirada retrospectiva de la LPA 1958: la corrección de la diversidad innecesaria*

La LPA 1958 aspiró a ser, por reacción frente a la Ley de 1889, "una Ley *general* de procedimiento… *sin necesidad de ulteriores reglamentos particulares*"[27]. Con ello quiso ponerse de manifiesto que la primera y principal preocupación consistió en acabar con los múltiples reglamentos en materia de procedimiento administrativo dictados al amparo de la LPA 1889.

No es que prohíba la LPA 1958 por completo todo desarrollo reglamentario en materia de procedimiento. Lo que hace, en primer término, es regular por sí misma el régimen jurídi-

---

24 La LPA 1889 es la primera Ley dedicada en exclusiva al procedimiento administrativo *general*, porque no se limita, como otras anteriores, a un sector especial, ni a un tipo de procedimiento en particular. Nació para ser aplicable a toda la Administración estatal. Sobre los antecedentes de esta Ley me remito a mi trabajo citado en nota 15.

25 *Ibidem*.

26 Como ejemplo de la relevancia de la celeridad y la eficacia, la Ley manda publicar al final de cada año natural en diario oficial los procedimientos administrativos resueltos y pendientes, en cada Ministerio.

27 *Cfr.* L. López Rodó, 1957, *cit.* por M. Bassols Coma, 1993, p. 77. La cursiva no es original.

co de determinados elementos, sin consentir su remisión al reglamento. Y, en segundo lugar, en otros aspectos, permitirá el desarrollo reglamentario cuando se estime necesario, pero al más alto nivel: no en favor de cada Ministerio (como hacia la LPA 1889), sino de un órgano único y superior (la Presidencia del Gobierno)[28], fortaleciendo así la unidad de la Administración General del Estado.

De entrada, no resultaba difícil unificar en la propia Ley, por ejemplo, el régimen de los recursos administrativos (disperso en los reglamentos en la era de la LPA 1889). Primero, porque, como ha quedado dicho, ese régimen puede ser único con independencia de la especialidad; y, segundo, porque se trataba de uno de los temas cuya unificación, durante la etapa anterior, se había postulado.

Pero la LPA 1958 no quiso detenerse en corregir esos problemas del pasado. Pretendía avanzar e innovar de cara al futuro. La LPA 1958 resulta desde luego más depurada *técnicamente*, extensa en su *ámbito de aplicación*, y *ambiciosa* en sus objetivos que la LPA 1889[29]. Y es ahí donde hubo de enfrentarse a la difícil tarea de determinar qué y cómo regular en una ley general el procedimiento administrativo[30]. Había que hallar una fórmula original, para cuya inspiración no cabía acudir al Derecho comparado[31].

---

28 Disposición Final 2ª.

Deja menos espacio al reglamento, primero porque la LPA 1958 es mucho más extensa y detallada que la LPA 1889; y, segundo, porque cuando el reglamento resulte necesario, su elaboración corresponderá al Gobierno y no a cada Ministerio individual. La "elevación de rango" o atribución de la materia "procedimiento administrativo" a un único y "superior" órgano será sintomática de la relevancia estratégica que ocupa el procedimiento administrativo en el Derecho Administrativo desde esa época.

29 Con todo, la LPA 1889 utilizaba ya con precisión y modernidad algunos conceptos y principios que aún hoy gozan de plena vigencia en el panorama comparado. Se habla de interesado, de causación de estado o de notificación; se establece el procedimiento en vía de petición y en vía de recurso; se regula el registro y se fijan minuciosamente los plazos de todos los trámites; se apuesta por la celeridad y economía; se castiga la dilación indebida o la adopción de trámites innecesarios (art. 2.17); etc.

30 El legislador de 1958 participaba de la misma convicción de la LPA 1889, a saber: que tampoco era posible reunir en una sola ley todos los procedimientos, ni, menos aún, reducirlos a unidad.

31 En lo que hace al objeto propio de una ley de procedimiento administrativo, en los años anteriores a la LPA 1958, la doctrina había hecho gala del conocimiento del Derecho comparado -en particular, de la legislación austriaca de 1925 y de la Ley federal norteamericana de 1946- pero había entendido con buen criterio que no eran modelos apropiados para lo que pretendía. Me remito a mi trabajo "The Spanish Model of Administrative Procedure (APA 1889 / APA 1958)", en Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini, Otto Pfersmann, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920-1970),* Oxford University Press, 2022.

- De un lado, y por lo que hace al modelo norteamericano (APA 1946), porque la LPA 1958 aspiraba en primer término a disciplinar, y regir sobre, una Administración de corte ministerial, que operaba en ejecución de las leyes y poseía una estructura jerárquica, controlada desde su vértice. Una Administración muy distinta, pues, de una agencia independiente u organismo regulador, inserta por lo demás en una estructura constitucional diversa.

- De otro, y por lo que hace al modelo austriaco de 1925, porque la LPA 1958 deseaba dirigir a una Administración comprometida con múltiples tareas sociales y económicas, con heterogéneas funciones, requiriendo en consecuencia de procedimientos administrativos que no se limitaran a resolver cuestiones que afectaran a los individuos (actos administrativos singulares potencialmente restrictivos de derechos) como si de un juez se tratara, sino que se ocuparan también del otorgamiento de prestaciones y de la provisión de servicios, de la regulación y de la aprobación de reglamentos, de la supervisión, de la contratación o de la planificación, entre otras actividades.

Veámoslo más despacio.

3. *La mirada hacia el futuro: ¿en qué ha de consistir la "codificación" del procedimiento administrativo?*

La LPA 1958 advierte que no puede pretenderse el inventario de toda clase de procedimientos con sus respectivos trámites y plazos, ni, menos aún, establecer una regulación uniforme. Por ello buscará otros caminos alternativos para avanzar, que se concretan en cuatro vías:

- Primera, la LPA 1958 regula *nuevos procedimientos tipo* o característicos: de recurso administrativo, de revisión, así como otros procedimientos especiales[32], que sí admiten una regulación acabada. Al mismo tiempo, establece una estructura básica e ideal del procedimiento general, que sirve tanto para el procedimiento administrativo en vía de petición (en el que se incluyen los procedimientos autorizatorios), como para los que se inician de oficio por la Administración. Y lo hace en la conciencia de que esas fases (donde la instrucción se presenta como la más relevante) y los respectivos elementos que establece podrán ser utilizados o no en función de las circunstancias[33].

- Segunda, la LPA 1958 fija *elementos indisponibles* y comunes a toda actuación o ámbito administrativos: el régimen jurídico sustantivo del acto administrativo[34]; los términos y plazos[35]; los registros e información documental[36]; el concepto de interesados[37]; las causas de abstención y recusación[38]; los escritos de instancia y recurso; los principios de actuación[39]. La LPA 1889 era mucho más modesta y simple y, aun cuando hiciera uso en algunos casos de esos elementos, no establecía su régimen legal.

- Tercera, la LPA 1958 recurre a la *técnica de la supletoriedad* de todas sus disposiciones de carácter estrictamente procedimental en defecto de normas especiales[40], sean éstas

---

- Por último, tampoco constituirían un modelo apropiado (ni siquiera para las reformas de la LPA 1958 de 1992 y 2015) la legislación alemana (que en cierto sentido sigue la senda de la LPA 1958), porque las escasas competencias de la Federación en la materia la hacen una Ley (1976) poco representativa; ni, menos aún, la italiana (1991), que no es en realidad una ley de procedimiento sino de elementos fragmentarios. Sabida es la falta de tradición francesa en la materia, sólo paliada parcial y recientemente (2015). Me remito a los trabajos citados en nota 15.

32 Elaboración de disposiciones de carácter general, sancionador, reclamaciones previas a la vía civil y laboral. La LPA 1889 no contenía ninguno de estos procedimientos especiales. Se centraba implícitamente en el procedimiento en vía de petición.

33 Como la propia Exposición de Motivos explica, "(l)a Ley ha huido... de la ordenación rígida y formalista de un procedimiento unitario en el que se den todas aquellas actuaciones, integradas como fases de este, y en consecuencia, no regula la iniciación, ordenación, instrucción y terminación como fases o momentos preceptivos de un procedimiento, sino como tipos de actuación que podrían darse o no en cada caso, según la naturaleza y exigencias propias del procedimiento de que se trate" (cfr. núm. V).

34 Es la primera vez que, por ley, se establece el régimen general del acto administrativo, sus requisitos, eficacia e invalidez (arts. 40-55). La Ley austriaca de 1925 (cfr. *infra* núm. II) consideraría el acto como un elemento accesorio y ajeno en consecuencia al procedimiento.

35 Arts. 56-60.

36 Arts. 65-66, y 62-64.

37 Arts. 22 y ss.

38 Arts. 20 y ss.

39 Por ejemplo, art. 29 (principios de economía, celeridad y eficacia).

40 Art. 1.2.

relativas al curso ideal de un procedimiento en vía de petición[41], o sean atinentes a procedimientos especiales[42], con dos notables excepciones (el silencio y el derecho al recurso en vía administrativa, que son de aplicación directa y de eficacia derogatoria de cualquier especialidad que tuviera el ordenamiento)[43]. La supletoriedad se extendía igualmente al régimen legal de los órganos colegiados, que recibirían en la LPA 1958 la primera regulación de carácter general[44]. La supletoriedad adquiere relevancia en la práctica, no ya sólo porque entre en escena en ausencia de norma expresa, sino también por su "efecto pedagógico", porque forma parte del estilo o cultura administrativa.

- Por último, la LPA 1958 comienza de modo incipiente a adoptar un formato en alguna medida más *principialista* que su predecesora. De un lado, porque incorpora unos principios de actuación. De otro, porque el procedimiento arquetípico que la LPA 1958 dispone, señaladamente en lo que hace a la vía de petición[45], representa un modelo de procedimiento que no es más que eso, un esquema ideal o prototípico[46], un procedimiento tipo[47], de carácter supletorio. Ello es consecuencia también de su pretendida expansividad (y donde "menos es más"). La LPA 1889, por el contrario, dibujaba un procedimiento que no era típico o ideal, sino preceptivo, un circuito de recorrido cerrado y obligatorio en todos sus trámites y fases. En ese sentido, si la LPA 1889 fue, por decirlo gráficamente, una "ley de plazos", la LPA 1958 constituye una "Ley de principios", como se dijo en su época[48], pues, en cuanto a sus contenidos, busca orientar la actuación de la Administración "mediante la proclamación de los principios que deben dirigir e informar su actividad"[49], dentro de un Estado que ya no es puramente negativo, sino que se introduce por cualquier esfera de la vida[50].

En resumen: la LPA hace una regulación cerrada de algunos procedimientos administrativos, determinando en qué orden y en qué momento han de llevarse a cabo cada uno de los trámites; una regulación abierta de otros procedimientos, en los que se deja un cierto margen de apreciación al órgano que lo instruye o cursa, para que haga uso o no de ciertos trámites, en función de las circunstancias[51]; así como una regulación completa y con alcance general de

---

41 Art. 1 y Título IV.

42 Art. 1.2

43 Art. 1.2 y 94, 95 (silencio); art. 1.2 y Título V (recurso).

44 Art. 1.2 y capítulo II del Título I.

Ha de notarse que el mecanismo de la supletoriedad como estrategia de avance no es inocente: las normas de procedimiento general devienen supletorias en ausencia de norma especial, sí, pero, primero, la vigencia de la norma especial ha de justificarse formal y expresamente (Disposición Final 1ª.3), y, segundo, el Gobierno se ve compelido a intentar atemperar las normas especiales a lo dispuesto por la Ley, en ámbitos como el régimen local (Disposición Final 4ª) o las reclamaciones económico-administrativas (materia tributaria) (Disposición Final 3ª).. En todo caso, la norma supletoria contribuye a crear igualmente una común cultura administrativa[44]. A ello se añade una clara expansión del ámbito subjetivo (de Administraciones sujetas de un modo u otro a la LPA). Y ello porque la LPA 1958 se extiende a los organismos autónomos (entes instrumentales dependientes de las Administraciones territoriales) y a las corporaciones locales, aun cuando lo haga a título supletorio (Art. 1.4).

45 Art. 1.2 y Título IV: arts. 67-108.

46 *Vid.* M. Bassols Coma, 1993, p. 83.

47 Arts. 67-108.

48 M. Ballbé, 1958; M. Bassols Coma, 1993, pp. 80, 82 y ss.

49 M. Ballbé, 1958, p. 19.

50 *Ibídem.*

51 J. González Pérez, en el citado prólogo, habla, respectivamente, de procedimientos "formalizados" y "no formalizados" (nota 3), para referirse a lo que aquí hemos denominado "regulación cerrada"

elementos comunes a todo procedimiento (plazos y términos, por ejemplo), garantías y derechos, principios, actos jurídicos.

4. *Hacia la emancipación de la "lógica procesalista" que impregnó inicialmente la institución del procedimiento administrativo*

El procedimiento administrativo adquiere una marcada personalidad propia en la LPA 1958. Este ya no es tan tributario o emulador del molde procesal en el que se inspiró originariamente[52]. No es ya sólo que el procedimiento administrativo resulte más versátil y flexible que el proceso judicial, que su estructura se simplifique, que puedan ser parte del procedimiento los menores de edad o que el principio espiritualista o antiformalista se manifieste en múltiples supuestos[53], entre otros ejemplos. Es también un procedimiento administrativo en el que tienen cabida otras actuaciones de la Administración en las que no se decide sobre derechos e intereses individuales (como sucede con la elaboración de disposiciones generales), y para las que desde luego carece de sentido el esquema procesal, que es idóneo para resolver cuestiones jurídicas que afectan a la esfera subjetiva (derechos de defensa, audiencia del interesado, prueba, principio de contradicción...).

En todo caso, es evidente que el procedimiento administrativo en la LPA 1958 es mucho más que un instrumento en el que se resuelven recursos administrativos, y en el que la Administración realiza una función materialmente jurisdiccional[54]. Ello no impide, claro está, que el procedimiento administrativo pueda constituir la antesala del control judicial. Y que deba sincronizarse con la legislación procesal. Así, el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa entonces vigente en España (1956) obligaría a la LPA 1958 a regular el silencio administrativo, a fin de convertir la inactividad material en inactividad formal y hacer posible así el acceso a la jurisdicción.

III. SEÑAS DE IDENTIDAD DE LA FAMILIA IBEROAMERICANA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE LA LEY 1958

Sin perjuicio de las particularidades que cada ley nacional presenta, los rasgos que se acaban de exponer resultan recognoscibles en las leyes iberoamericanas. De entrada, todas participan de la misma concepción de procedimiento administrativo[55].

---

o "abierta". En un caso y en otro la regulación puede ser de alcance general y obligatorio, o bien de carácter supletorio.

52 La LPA 1889, como ha quedado dicho, se limitaba a disponer lo que podríamos denominar un concepto estricto y "cuasiprocesal" de procedimiento, como equivalente a "itinerario lineal", esto es, a secuencias de actos de autoridad anudados, o conjunto de trámites, que desembocaban en una resolución final, al modo de un proceso judicial. Por el contrario, la LPA 1958, junto a esa concepción, apuntaría tímidamente, visto en perspectiva, un concepto legal más amplio, de acuerdo con el cual el procedimiento administrativo es (también) el conjunto de directrices que orientan la acción administrativa, aunque no se predetermine esa secuencia o protocolo encadenado de trámites.

53 Así en los escritos de instancia y recurso; en la subsanación; en la regla del error en la calificación del recurso; en el concepto de irregularidades no invalidantes (art. 48.2), etc.

54 El procedimiento administrativo sirvió desde sus orígenes para dar cauce a los recursos frente a la Administración, tanto más en los tiempos en que la justicia era más administrativa que judicial (retenida, más que delegada). Resulta ilustrativo el análisis de S. Álvarez-Gendín, "Estudio de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo", en *Revista de administración pública*, ISSN 0034-7639, Nº 26, 1958, p. 175-206, que considera que el procedimiento administrativo en sentido restringido es aquel en que se realiza una función jurisdiccional por parte de la Administración, antes de acudir a la vía judicial (p. 175).

55 *Supra* I.1.b) e *infra* nota 65.

Por vía de síntesis cabe enumerar algunas de esas señas que conforman el "aire de familia":

1. *Estrategia codificadora*

Las leyes de la familia iberoamericana, de acuerdo con la estela de la LPA 1958, se caracterizan por ser antes "leyes de conceptos" o de elementos básicos y comunes (estructura del procedimiento, principios generales, régimen del acto administrativo, derechos y deberes procedimentales...), que de "plazos y trámites" de las distintas clases de procedimientos. No se parecen a las leyes o códigos procesales o de enjuiciamiento que recopilan todos los procesos judiciales con sus distintas formalidades y trámites.

En ese sentido, el término "procedimiento administrativo" se ha quedado corto y no hace justicia a su contenido, mucho más rico, puesto que este desborda propiamente lo que podría entenderse por tal. Resulta claro que la LPA 1958 concibe el alcance de una ley general de procedimiento administrativo en un sentido distinto y más amplio que la LPA 1889. Con rigor, pudo decirse ya en 1958 que el título de la Ley ("de procedimiento administrativo") "es sólo humilde portavoz de su contenido"[56], puesto que éste excede en mucho del procedimiento estricto[57]. Con esta Ley se inicia una tendencia que no sólo se dará en la legislación de impronta hispánica, sino en otras leyes de procedimiento, como la alemana de 1976, al incluir materias fundamentales que se consideran conexas o íntimamente relacionadas[58].

En resumen, la regulación de la legislación iberoamericana de procedimiento administrativo suele abarcar los siguientes bloques[59]:

A. *Elementos y garantías comunes*

El procedimiento administrativo se concibe como un *proceso decisorio* (y aun antes como un proceso para la obtención y procesamiento de la información necesaria para decidir), en el que se integran, entre otros, los siguientes componentes:

- *Principios generales* que rigen la acción administrativa (tanto de carácter material o sustantivo, como de naturaleza propiamente procedimental.

- Relación de *derechos* y *deberes* de las personas, en unas ocasiones expresados en listas específicas; en otras, de modo implícito; o en forma de principios generales[60].

- Reconocimiento de *potestades administrativas* y *deberes* de la Administración (p.ej., el deber de imparcialidad, de resolver de forma expresa, y de motivar).

- Régimen jurídico del *acto administrativo* (validez, eficacia, vicios, formas de expresión, notificación o publicación...)[61]; los privilegios de la autotutela declarativa y ejecutiva asociados al ejercicio de la potestad administrativa en el dictado de actos administrativo. El

---

56 M. Ballbé, 1958, p. 19.

57 Y "tiende a la reforma de otros múltiples aspectos conexos de nuestra Administración, con lo que la reforma del procedimiento se encuadra en el ámbito general de la reforma administrativa". Ibídem, p. 20.

58 Véase la bibliografía citada en nota 15. Asimismo, puede verse el trabajo de H. Meyer sobre el procedimiento administrativo en Alemania, en la obra colectiva *El procedimiento administrativo en el Derecho Comparado* (coordinado por J. Barnes), Cívitas, Madrid, 1993.

59 Sobre las leyes iberoamericanas véase la nota 3.

60 No siempre la distinción entre principios generales y derechos resulta rigurosa en algunas leyes, presentándose como principio lo que en realidad es un derecho, como sucede con la motivación, la defensa y la contradicción.

61 Y, ocasionalmente, de otros actos jurídicos, como el reglamento- Véase la nota 73.

acto administrativo que importa, en esencia, es aquel que encierra una decisión (unilateral) que afecta singularmente a la persona, esto es, el acto administrativo singular y de gravamen o restrictivo de derechos.

- *Normas comunes* a los procedimientos administrativos (centradas habitualmente en aquellos cuyo objeto reside en la emisión de actos administrativos), tales como el concepto de interesado y de legitimación; la capacidad de obrar; la representación; la neutralidad del órgano decisor (abstención y recusación en sus variadas formas y expresiones); los modos típicos de iniciación y de terminación del procedimiento; los criterios de ordenación o tramitación de los asuntos; los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración responsable; el acceso a la información administrativa; el régimen común de términos y plazos...

- Normas que determinan la *arquitectura básica de un procedimiento* y las fases en que se estructura: más allá de los criterios de ordenación o tramitación de los procedimientos, que no constituyen propiamente una fase, cabe distinguir las fases de iniciación, instrucción o sustanciación[62] y la de terminación.

- Normas relativas a la *forma de trabajo interno* de la Administración[63], al funcionamiento de los órganos colegiados (convocatoria, quórum o votación); a las relaciones interorgánicas (delegación entre órganos, la avocación, por ejemplo) y a las relaciones interadministrativas (coordinación o cooperación, por ejemplo) o eventualmente a las relaciones de la Administración matriz con sus entes instrumentales.

B. *Procedimientos tipo*

La regulación de algunos procedimientos tipo o característicos forma parte también del estilo de esta familia iberoamericana, aunque naturalmente existan particularidades acerca de cuáles sean estos en cada ordenamiento nacional (en ocasiones, se recogen sólo fragmentariamente). Así, por ejemplo:

- Procedimiento de petición o autorizatorio; y procedimiento de recurso o de impugnación.

- Procedimientos de revisión o revocación de actos firmes.

- Procedimiento sancionador.

2. *Expansión del ámbito subjetivo de la legislación de procedimiento administrativo*

Por lo que se refiere al ámbito subjetivo, la legislación ha apostado por una progresiva ampliación de las organizaciones sujetas a sus normas, incluyendo a un mayor número de Administraciones y entidades del sector público.

---

62 Presidida en las leyes generales por el principio de oficialidad, de acuerdo con el cual la Administración impulsa de oficio en todos sus trámites el procedimiento.

63 Por ejemplo, y por ceñir la cita a la LPA 1958, normas sobre cómo se trabajan los expedientes y documentos, la unidad de expediente, la diferenciación de funciones del personal al servicio de la Administración, la acumulación o coordinación de la actividad administrativa (véanse los arts. 30-39). Las normas relacionadas con la racionalización del trabajo, la normalización o mecanización -y más tarde la digitalización- tienen también aquí su sede. Se incluye también aquí la actividad de ordenación del procedimiento (que no es propiamente una fase), relativa a cómo se despachan los expedientes.

3. *Principio espiritualista o antiformalista del procedimiento administrativo en sentido estricto. Efectos para el interesado y para la Administración*

La LPA 1958 introdujo un principio esencial, conocido como "principio espiritualista" o "antiformalista" (u otros términos análogos utilizados otras leyes nacionales, como "informalismo"). Principio éste que, con diversos matices y expresiones, ha tenido una evidente influencia en la legislación iberoamericana, tanto en los procedimientos en que se solicita algo (típicamente, los procedimientos autorizatorios o de petición), como en los de recurso, en los que se impugna un previo acto administrativo. Supone desde luego una flexibilización del procedimiento en su conjunto, en beneficio del individuo y de la Administración, evitando formalismos excesivos o enervantes carentes de sentido[64].

4. *Principio espiritualista o antiformalista del procedimiento administrativo en sentido estricto. Efectos para el interesado y para la Administración*

Cabe decir que la mayor parte de las normas de las leyes iberoamericanas guardan relación directa con el concepto estricto de procedimiento administrativo, entendido, según nos consta, como secuencia encadenada de actos o trámites que concluyen en una resolución final (*supra* I.1.b)[65], sea esta un acto administrativo u otro acto jurídico[66]. Es al fin y al cabo el procedimiento, como se ha reiterado, un proceso decisorio en el que se preparan y aprueban actos jurídicos.

Por encima de esa concepción estricta de procedimiento administrativo, la LPA 1958 de un modo un tanto embrionario -y la legislación iberoamericana de una manera progresivamente cada vez más evolucionada[67]- han abierto las puertas a una comprensión más amplia del procedimiento administrativo, que no se identifica ya con esa imagen más o menos "secuencial" y temporalmente protocolizada. Y ello como consecuencia del reconocimiento en las leyes de un amplio catálogo de *principios generales de procedimiento* que

---

64 Como ejemplos o manifestaciones de este principio en favor del individuo pueden citarse, entre otros, la simplicidad de los escritos de petición y recurso, la posibilidad de subsanar y mejorar la solicitud o petición que se haya formulado; la irrelevancia de calificar erróneamente el recurso administrativo a efectos de su admisibilidad; las distintas vías de presentación de los documentos ante la Administración; etc.

Y como ejemplos en beneficio de la Administración cabe recordar las reglas de la nulidad (como excepción), la anulabilidad como regla general (a su vez excepcionada por la figura de las irregularidades no invalidantes); la convalidación de los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan; etc. Una consecuencia práctica derivable del principio respecto de la tramitación del procedimiento es la inimpugnabilidad de ciertas infracciones procedimentales cuando a su irrelevancia se una el hecho de que el acto finalmente dictado es conforme a Derecho desde un punto de vista sustantivo (el art. 10 de la LPA alemana de 1976 lo expresa igualmente con claridad).

65 Así se expresaba la Exposición de Motivo de la LPA 1958: "El procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin."

En términos análogos se expresaron otras leyes, como la LPA de Perú (art. 29: "Conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.") o la de República Dominicana (art. 15: "una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal.").

66 *Supra* núm. I.1.a) y b).

67 En particular la más reciente. Por ejemplo, las legislaciones de República Dominicana (2013), El Salvador (2017), Argentina (reforma de 2024), etc.

guían y orientan precisamente aquellas decisiones de la Administración que no están sujetas a unas formalidades específicas, a unos plazos o a unas fases concretas. En los casos en los que por razones diversas la legislación renuncie a predeterminar el itinerario o protocolo específico que haya de seguir el proceso decisorio en que consiste el procedimiento administrativo, tales principios condicionan esa decisión al obligar a que ésta se tome de modo transparente, con objetividad, motivadamente...[68], garantizándose así un resultado, aunque los medios queden a disposición de la Administración.

5. *La familia iberoamericana, entre la primera y la segunda generación de procedimientos administrativos*

La LPA 1958 contiene procedimientos de primera y segunda generación[69]. De primera generación, porque regula el acto administrativo y su producción en un contexto característico[70]; de segunda, porque incluye el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (reglamentos) y lo hace de un modo propio de esta especie (con una participación limitada a los interesados y en un momento tardío)[71].

La influencia de la LPA 1958 en Iberoamérica se ha concentrado en términos generales en los procedimientos administrativos clásicos o de primera generación (procedimientos administrativos para el dictado de resoluciones administrativas *como si de un juez se tratara*). Las legislaciones nacionales se centran, en efecto, en el acto y el procedimiento[72]. En menor

---

68 Así, por ejemplo, según la LPA 1958, cuando no se hayan previsto especiales formalidades a fin de que la Administración resuelva, ésta actuará de acuerdo con los principios de economía, celeridad y eficacia, u otros similares. La legislación iberoamericana, sin embargo, es mucho más rica y expresiva en esta materia, como se ha notado.

Esta comprensión amplia del procedimiento administrativo cumple una doble función: de un lado, cubre actividades y acciones no sometidas a un procedimiento estricto; y, de otro, sirve para colmar eventuales lagunas que éste pueda tener.

69 Sobre las generaciones o especies de procedimiento, me remito a mis trabajos: "Tres generaciones del procedimiento administrativo", en *Derecho PUCP*, *Revista de la Facultad de Derecho*, Pontificia Universidad Católica del Perú, núm. 67, 2011, pp. 77-108. "Towards a Third Generation of Administrative Procedures", *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, edited by Susan-Rose Ackerman and Peter L. Lindseth, february 2011.

"Three generations of Administrative Procedures" in *Comparative Administrative Law* (edited by Edited by Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth), *Research Handbooks in Comparative Law series*, Edward Elgar Publishing (Second Edition), UK, USA, 2017.

70 *Ibidem*.

To the extent that administrations make single-case decisions affecting individual rights according to the law, the analogy to the courts seems apt. This type of administrative procedure mainly works as a law-applying tool that resembles a judicial proceeding. It is focused on initial individual decisions and adjudications, and it plays its major role when the law does not leave much discretion to agencies. Public authority seeks to "discover", with the help of procedural mechanisms, what the law has laid down for each set of facts (e.g. whether or not a sanction is applicable in a given situation or whether a permit is to be given under such circumstances according to the law).

Given the fact that administrative procedure here is primarily concerned with the issuing of single administrative acts affecting individual rights, it guarantees citizen's rights. Therefore, the right to be heard and rights of defence, the duty to give a reasoned decision, the principle of *ex officio* investigation, publicity and so on must be observed. Consequently, administration and private party involved usually adopt an adversarial posture toward one other. As in a judicial proceeding, participation is limited to those directly affected.

71 *Ibidem*.

72 Algunas de las leyes presentan una notable perfección técnica, como la venezolana y la boliviana.

medida, algunas leyes contienen disposiciones relativas a los procedimientos de segunda generación[73].

6. *Crecimiento y desarrollo de la legislación iberoamericana*

La legislación de procedimiento administrativo en los países iberoamericanos, aun cuando mantenga la matriz conceptual de la que partió, ha experimentado avances singulares dignos de tenerse en cuenta y que son un ejemplo para esta comunidad jurídica en general y para la propia legislación española en particular. Como sucede con estos fenómenos, se pasa de una ley que hace de locomotora (la LPA 1958 y sus sucesoras) a la interacción y recíproco aprendizaje. Una de esas evoluciones es la antes mencionada comprensión más amplia del procedimiento administrativo a resultas del reconocimiento de directrices o principios generales. La otra se refiere a que algunas leyes más recientes han comenzado a regular procedimientos de última generación, en clave más cooperativa, sea en el plano interadministrativo o público-privado[74].

---

73 Sólo algunas leyes de procedimiento administrativo iberoamericanas incorporan previsiones sobre los reglamentos o su elaboración, de ordinario marginales o secundarios a nuestros efectos, como, por ejemplo, las LPA de Paraguay, Costa Rica, Ecuador (arts. 128-131). Mayor entidad presenta la LPA venezolana (entre otros, arts. 90-91, 140 y ss.). Véase al respecto la nota 9.

74 Como sucede en la Ley de República Dominicana (art. 31), que ha influido abiertamente en la de El Salvador.

Con el paso del tiempo, en efecto, han emergido otros procedimientos donde el principio predominante del proceso decisorio no es ya el de jerarquía, sino el de colaboración entre Administraciones, y entre éstas y el sector privado y la sociedad en general (colaboración interadministrativa y público-privado, en sentido amplio). La Administración aquí ya no es autárquica: no lo sabe todo, no lo puede todo, y, en consecuencia, colabora y se integra en una compleja red de actores públicos, privados y mixtos, dentro y fuera de las fronteras nacionales, para conseguir, en convergencia con los demás, los frutos apetecidos al tiempo que conjura los riesgos y las incertidumbres que tantos ámbitos generan. Por ejemplo, el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas responde a esta concepción colaborativa, al igual que el procedimiento para aprobar un medicamento. La colaboración se constituye en elemento determinante de esta tercera especie. Ahora bien, la colaboración no se activa sólo por "necesidades del guión", ante escenarios de riesgo e incertidumbre (cómo regular mejor los mercados financieros, cómo hacer frente a una pandemia…), ni es tan sólo consecuencia de la necesidad del trabajo en común ante la atomización del poder que entrañan la privatización o la globalización (las más relevantes políticas públicas se hallan entrelazadas a nivel interno, supraestatal y global, y además con los actores privados: tanto la energía, como la contaminación; la propiedad intelectual, como el comercio; la seguridad pública, como la seguridad alimentaria; la salud pública, como la educación superior; la emigración como la cooperación transfronteriza; etc.). La colaboración opera asimismo como fuente de legitimación y como contrapeso (la participación del público en general, en el medio ambiente de matriz europea resulta ilustrativa en este sentido). La colaboración, en suma, se inscribe en la preocupación de entender el procedimiento no tanto en clave procesal -para hacerle "hablar a la ley", o, lo que es lo mismo, para indagar qué ha previsto la norma en relación con el caso-, cuanto de creación del Derecho, puesto que la solución no ha sido predeterminada por la norma (qué haya de hacerse en concreto ante una pandemia desconocida; qué respuesta haya de darse ante un permiso para comercializar un nuevo medicamento…).

El modelo colaborativo subyacente a los procedimientos de tercera generación se distingue por dos características estrechamente relacionadas: en primer lugar, porque la Administración goza de un amplio margen de maniobra para tomar decisiones, ya que la ley no ha anticipado la solución; y, en segundo lugar, porque es necesaria la colaboración de otros actores públicos y/o privados. De hecho, el modelo colaborativo entra en juego cuando las autoridades públicas requieren legalmente la colaboración de otras Administraciones, expertos en la materia y/o el público interesado. Estos procedimientos pretenden aumentar la posibilidad de descubrir soluciones óptimas, ya que involucran a todos los posibles interesados en el proceso.

IV. UNA REFLEXIÓN FINAL

- Más allá de las semejanzas y analogías entre la LPA 1958 y las demás leyes iberoamericanas, puede afirmarse que la principal contribución de aquélla ha consistido en su originalidad para "codificar" el concepto y componentes del procedimiento administrativo, en los términos indicados.

- El *aire de familia* no se pierde por la existencia de lógicas diferencias de detalle en cada legislación, de ordinario de menor interés a nuestros efectos. Es la "macroeconomía" del sistema la que ahora importa. La pertenencia al tronco se adquiere a través de las esencias, no por las soluciones puntuales. Cuando se estudian otras familias (austriaca en su momento; estadounidense, alemana...), se aprecian mejor los rasgos que nos caracterizan.

Las leyes aprobadas a partir de 1958 en la América hispánica tuvieron como modelo a la LPA española por una variedad de razones. La primera y más evidente se refiere a la comunidad jurídica y cultural que conformamos dentro del ámbito del Derecho europeo-continental, lo que por lo demás se manifiesta en la estrecha relación que une a los juristas de ambos lados del Atlántico. La segunda es que la honda tradición española en materia de procedimiento administrativo como proceso decisorio de la Administración, consolidada emblemáticamente en la LPA 1889, no tiene paralelo en Europa y constituye sin duda la principal aportación que ha realizado España a la formación del Derecho Administrativo. La última se refiere al hecho de que otros ordenamientos (como el caso austriaco, francés, alemán, italiano, estadounidense...) no pudieran ser fuentes de inspiración, menos aún modelos trasladables, por motivos que no escapan a un comparatista[75].

- La institución del procedimiento administrativo ha experimentado un crecimiento constante desde la época de la LPA 1958 en el panorama comparado.

De un lado, porque, con el paso del tiempo, por ese cauce formal que es el procedimiento administrativo comenzaron a discurrir otros actos jurídicos, y no sólo actos administrativos, como ya se ha advertido: reglamentos y reglas interpretativas[76], contratos[77], convenios o acuerdos de Derecho público[78], directrices y directivas[79], recomendaciones y dictámenes[80].

De otro, porque se ha comenzado a proyectar por analogía -por tanto en formato flexible- principios de procedimiento, primero, sobre la Administración cuando se somete al Derecho Privado y no ejerce autoridad (piénsese en la aplicación de los principios de publicidad y libre concurrencia de la contratación pública a una sociedad anónima de capital público); e igualmente, en segundo término y en paralelo, sobre la acción de ciertos actores no estatales cuando operan en determinados escenarios (entidades privadas que prestan servicios públicos en régimen de competencia, o que participan de la cadena reguladora, por ejemplo)[81].

---

75 Véase la bibliografía citada en nota 15, así como la nota 31.

76 Por ejemplo, la LPA norteamericana de 1946, o la española de 1958 en lo que se refiere a los reglamentos (arts. 129 y ss.). Posteriormente, por todas, la Ley española 39/2015, arts. 127 y ss.

77 Por ejemplo, la adjudicación en la contratación pública (a través de un acto administrativo) y la posterior celebración del contrato se sujetan a los procedimientos específicos de la Ley española 9/2017, de Contratos del Sector Público.

78 Por ejemplo, los arts. 54-62 de la LPA alemana de 1976.

79 Por ejemplo, la LPA japonesa de 1993 (una versión inglesa, Administrative Procedure Act No. 88 of 1993) en https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/85/en), arts. 1, 32 y ss. (*administrative guidance*).

80 Por ejemplo, art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la Union Europea.

81 Por ejemplo, los principios de contratación pública, de participación, de transparencia, o de motivación. Sobre el tema me remito a la obra colectiva *La sujeción de la Administración al Derecho*

- La LPA 1958 y las LPA iberoamericanas que la siguieron no sólo son expresión de una *cultura administrativa*, de una forma de trabajar, de un modo de entender la relación Administración-individuo. Representan, además, como ha sucedido tantas veces en la historia, un *avance significativo en el progreso de los respectivos Derechos Administrativos*. Erigidas en normas de cabecera y en columna vertebral del sistema jurídico-administrativo, han contribuido a situar a la familia iberoamericana de leyes de procedimiento administrativo en un lugar destacado. Que así lo siga siendo en el futuro dependerá de su actualización a la luz de las exigencias de nuestro tiempo y de las múltiples actividades encomendadas a las Administraciones públicas[82], de modo que la legislación renovada pueda dar cobertura a los nuevos fenómenos.

Público y al Derecho Privado. Un diálogo entre Europa y América (editado por J. Barnes y E. Schimdt-Aßmann), Global Law Press / Editorial Derecho Global, Sevilla, 2023; así como a mis trabajos: "The Evolution of Public/Private Divide. A Functional Approach (Regulatory Activities and Public Services)" en *Le futur du droit administratif - The future of administrative law,* Sous la direction de Jean-Bernard Auby, avec la collaboration d'Émilie Chevalier et Emmanuel Slautsky, Librairie LGDJParis, 2019; "La vida pública de los sujetos privados, una expansión (cualitativa) del Derecho Administrativo", en *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tirant lo Blanch, 2018; o la obra colectiva J. Barnes / E. Schmidt-Aßmann (editores), *La sujeción de la Administración al Derecho Público y al Derecho Privado*, Global Law Press / Editorial Derecho Global, 2023

82 Me remito a mi trabajo "Cómo deciden las Administraciones: Hacia una teoría contemporánea del procedimiento administrativo" en la obra colectiva dirigida por Augusto Durán sobre el procedimiento administrativo, que será publicado por Thomson en 2024.

La modelación del terrorismo de Estado en Venezuela. [*] *Una perspectiva desde la «galaxia rosa» y las prácticas «bukelistas»*

Asdrúbal Aguiar-Aranguren[**]
Doctor en Derecho

"Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución".
Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789.

Resumen: *El presente ensayo hace historia sobre la génesis de la experiencia dictatorial en Venezuela hasta su degeneración actual como terrorismo de Estado, fijando sus hitos modélicos y explicándolos como partes de un andamiaje estratégico que se forja una década atrás, a partir de 1989, por el Foro de São Paulo y su actual Galaxia Rosa. Es el camino apropiado para avanzar hacia un diagnóstico más ajustado de esa enfermedad cancerígena – el socialismo del siglo XXI, luego transformado en progresismo, ambos deconstructivo de culturas e instituciones jurídicas y políticas – y que ha hecho metástasis en España y en las Américas. Es la vía para realizar pronósticos realistas e imaginar terapias adecuadas y efectivas para la reversión de ese mal absoluto que ha acabado con una nación que cultivó la libertad desde su génesis republicana y que se acostumbró a vivir en libertad, como la venezolana.*

Palabras Clave: *Benedicto XVI, Bukele, capitalismo, Carta Democrática, comunismo, CDR, Colombia, corrupción, Crímenes de lesa humanidad, CIDH, constitución, constituyente, Corte Interamericana, Cuba, Derecho internacional, diáspora, democracia, derechos humanos, dictadura, digital, elecciones, expropiaciones, migraciones, estado de derecho, FARC, Foro América Libre, Foro de São Paulo, Fuerza Armada, Fujimori, galaxia rosa, globalización, Grupo de los Siete, Grupo*

---

[*] El presente ensayo tiene su génesis en nuestra exposición virtual ante el foro organizado por la Fundación Reformismo 21, desde Madrid, el 18 de noviembre de 2024, completado con otras disertaciones institucionales – entre otras, ante el Consejo Permanente de la OEA – que se mencionan a pie de página.

[**] El autor (Caracas, 1949), secretario general del Grupo IDEA, es abogado, doctor en Derecho summa cum laude, académico, escritor, y catedrático de Derecho internacional y de Responsabilidad internacional de los Estados por violaciones de derechos humanos (Caracas, Buenos Aires y Miami). Fue juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Venezuela y presidió el Comité de Redacción del proyecto de Declaración Universal sobre el derecho humano a la paz, de la Unesco. Exembajador, exgobernador de Caracas, exministro de la presidencia y de relaciones interiores, estuvo encargado de la presidencia de la república (1998) y fue presidente del Comité Ejecutivo de Unión Latina, en París (2000). Es miembro de la Academia Internacional de Derecho Comparado de La Haya, de la Real Academia Hispanoamericana de Ciencias, Artes y Letras de Cádiz, de la Accademia Perolitana de Messina, de las Academias Nacionales de Ciencias Morales y Políticas y de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, y de la Academia de Mérida.

de Puebla, imperialismo, jueces, justicia, KAS, Lawfare, libertad, libertad de prensa, Lula da Silva, Maritain, marea roja, mal absoluto, Naciones Unidas, narcotráfico, nazismo, No Intervención, OEA, poderes públicos, petróleo, referéndum, soberanía popular, socialismo, terrorismo, torturas, transiciones, transpa-rencia, terrorismo, USA, Venezuela, verdad-.

Abstract: *This essay explores the history of the rise of dictatorship in Venezuela, tracing its evolution to the point where it degenerated into state terrorism. It highlights key milestones in this process, explaining them as part of a strategic plan developed a decade earlier, specifically in 1989, by the São Paulo Forum and its current Rose Galaxy. This essay provides the proper framework for diagnosing the cancer of 21st-century socialism, later transformed into progressivism—both of which have deconstructed cultures, laws, and political institutions. This ideology has metastasized into Spain and the Americas. This essay provides the pathway to make realistic assessments and envision appropriate, effective therapies for reversing this profound evil that has devastated the Venezuelan nation—a nation that has cultivated freedom since its inception as a republic and is accustomed to living in freedom.*

PRELIMINAR

Una primera constatación, relevante, sobre la cuestión de los derechos humanos en Venezuela, agravadas sus violaciones sistemáticas y generalizadas luego de las elecciones presidenciales del 28 de julio, es que expresa de manera protuberante el severo deterioro institucional y el debilitamiento de la experiencia de la democracia en Iberoamérica, a partir de 1989. Que se hayan ampliado los laberintos que impiden o dificultan las salidas hacia la libertad y la conjura de las violaciones de derechos humanos, que se normalizan en la región, algo debe decirnos para entender lo propio y lo ajeno.

No se olvide que, la primera denuncia por crímenes de lesa humanidad presentada contra el régimen de Nicolás Maduro Moros ante la Fiscalía de la Corte Penal Internacional tiene como fecha 2014. El Informe – "La Masacre del 12 de febrero o del Día de la Juventud"[1] que redactamos para el Observatorio Iberoamericano de la Democracia, sito Buenos Aires, y endosado por unos 300 miembros de la Alianza Parlamentaria Democrática de América (APDA)[2] por iniciativa del venezolano Alejandro Peña Esclusa[3], fue pionero ante la Corte La Haya. Al presente, su Fiscalía aún se debate, pasada una década, sobre el principio de complementariedad[4] que debería realizarse por la dictadura venezolana; a saber, una aporía, es decir, que se juzgue a sí misma en un marco de palmaria desmaterialización total del Estado de Derecho, como lo han confirmado la OEA[5] y la ONU[6], antes de que lo haga la Justicia internacional.

---

1 http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/centro_para_la_paz/Documentos/INFORME_SOBRE_LA_VIOLACIONES_GENERALIZADAS_Y_SISTEMATICAS_DE_DDHH_EN_VENEZUELA._04.pdf

2 https://alianzaparlamentaria.org/avanza-en-la-haya-caso-contra-maduro-por-crimenes-de-lesa-humanidad/

3 Autor de La guerra cultural del Foro de São Paulo.

4 https://www.dw.com/es/cpi-reprende-a-venezuela-por-no-implementar-leyes-que-protejan-los-derechos/a-70942048

5 "La Comisión también destacó que, tras más de 20 años el caso no ha sido esclarecido ni se ha condenado a ninguna persona, lo que evidencia una situación de impunidad y falta de una investigación adecuada." https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/227.asp&utm_content=country-ven&utm_term=class-corteidh

6 "La misión señala que el sistema de justicia venezolano "necesita una reforma urgente, para librarlo de influencias políticas indebidas y garantizar que proteja los derechos de todos los venezolanos

Ahora bien, si revisamos los criterios que aplica la Comisión Interamericana a objeto de preparar sus Informes por país, a saber, (1) casos de Estados regidos por gobiernos que no han llegado al poder mediante el voto universal, secreto, genuino, periódico, libre, como en Nicaragua y Venezuela; (2) casos de Estados en donde el libre ejercicio de los derechos ha sido suspendido mediante declaratorias de emergencia, pensemos en el período del Covid-19 y en El Salvador; (3) casos de Estados en donde existen pruebas fehacientes de que se cometen violaciones masivas y graves de derechos humanos, como en Cuba, Nicaragua y Venezuela; o (4) aquellos que se encuentran en transición hacia planos como los anteriores o viven situaciones coyunturales o estructurales donde impera la violencia, reparemos en Haití; todos a uno, encuentran su síntesis en la satrapía venezolana[7].

Durante los años 2023 y 2024 la CIDH adoptó Informes[8] sobre El Salvador, Guatemala, Colombia, Honduras, Nicaragua, Bolivia y Perú. Y en 2017, 2020 y 2022 hizo otro tanto, con casos agravados o terminales: Venezuela, Cuba, Brasil, El Salvador, Haití. Ninguna de las situaciones descritas por la Comisión ha podido ser superada o revertida. Antes bien, las fortalezas de dicho órgano interamericano de tutela han sido desmanteladas, en la práctica, con una la dotación decreciente de recursos por parte de los Estados miembros de la OEA. Una década es el promedio de trámite que hoy llevan las denuncias, en una instancia que trabaja a distancia, de manera virtual.

La generalización de los hechos y del debilitamiento del sistema internacional de protección importan, pues involucran no sólo a las llamadas dictaduras del siglo XXI que simulan a la democracia hasta vaciarla de sus contenidos, sino, lo que es más grave, suma a actores que venidos de la democracia coluden y se benefician de las cuotas de poder que aquéllas les dispensan, para procurarse legitimaciones internas e internacionales. También a quienes, acaso por convencimiento u oculta vocación cesarista, creen que los derechos humanos pueden hacerse efectivos relativizando temporalmente a la democracia y al Estado constitucional de Derecho, postergando sus elementos esenciales y componentes fundamentales. Es otra vez el caso paradigmático de Venezuela.

De modo que, si no encontramos una razonable explicación, en lo interno y sobre todo en lo internacional, a la prolongación por décadas de este estado de cosas – no olvidemos que la revolución bolivariana emerge en 1999 pasados 10 años desde el nacimiento del Foro de São Paulo, antes de su expansión hacia otros países – nos dejará, como siempre, con la radiografía de una tragedia en apariencia insoluble. Ninguna terapéutica resultara bienhechora y nos lamentaremos por lo que viven y vivimos las víctimas de estos gobiernos cabalmente negadores del Derecho, victimizándosenos aún más, si se omite el obligado y certero diagnóstico tal como lo advierte Tomás de Aquino repitiendo a Aristóteles: “Un pequeño error al principio se vuelve grande al final”.[9] Y es que, así como lo sostiene Hanna Arendt, la “necesidad de comprender” resulta esencial.

La forja de un principio para la reconstrucción de la libertad en los espacios de Occidente en donde se ha perdido o ha mermado y que sea sanador como efectivo, al objeto de revertir el fenómeno de deconstrucción cultural y política que ha encontrado como vitrina de ex-

---

y todas las venezolanas, de acuerdo con el derecho interno y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos”. https://news.un.org/es/story/2021/09/1496852. Idem, Allan R. Brewer Carías, https://revistadederechopublico.com/wp-content/uploads/2022/12/163-164-Efectos_del_informe_de_la_mision_internacional_Allan_Brewer_Carias_Page266-275.pdf

7 Satrapía: gobierno de puro arbitrio, sin topes normativos. Néstor Pedro Sagues, “Evolución histórica del concepto de despotismo”, Conferencia, Buenos Aires, La Prensa, 1982

8 https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/informes/pais.asp

9 https://tomasdeaquino.org/el-ente-y-la-esencia/

cepción a Venezuela, dependerá, repito, de una clara comprensión del contexto, global e interno, y en sus interacciones; asimismo, del factor particular que ha hecho posible la viabilidad fáctica del régimen depredador de Nicolás Maduro. Ha sido este el boceto que, en su ejemplaridad y, al término, tras las citadas y recientes elecciones presidenciales, tanto como al romper este con el modelo de simulación regional configurado por «la galaxia rosa» – título del libro de Sebastián Grundberger (2024)[10] – puede significar, si se le normaliza, el trágico final de la democracia en la región. O su vuelta en caricaturas al detal, tal como predican los rusos y los chinos:

> "Una nación puede elegir las formas y métodos de implementación de la democracia que mejor se adapten a su estado particular, sobre la base de su sistema social y político, sus antecedentes históricos, tradiciones y características culturales únicas. Y sólo corresponde al pueblo del país decidir si su Estado es democrático", o no lo es, según reza la Declaración sobre la Era Nueva, de 4 de febrero de 2022.[11]

Que existan, sin consecuencias a la mano, informes suficientes sobre el escándalo humanitario que acontece en Venezuela – las misiones independientes de la ONU[12] han constatado la existencia y reiteración de típicos crímenes de lesa humanidad: patrones sistemáticos de detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada de personas, en un ambiente de proscripción de las libertades de prensa y de opinión – sugiere como tesis irrefutable y, en suma, la existencia de un cuadro de impunidad internacionalmente tolerado.

Lo más reciente y dicho por la ONU a propósito de las elecciones venezolanas en cuestión debería bastar para que se aticen las correcciones que demanda el orden público internacional de la democracia. Las han exigido desde antes la secretaria general de la OEA y los varios gobernantes – Argentina, Colombia, Chile, Paraguay, Perú y Canadá – que endosaran[13] el Informe de Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela, de 29 de mayo de 2018, enviado a la Corte Penal Internacional (CPI)[14]. "No hay motivos que justifiquen, en "interés de la justicia", la necesidad de retrasar una investigación de esos crímenes, que son ya objeto de un examen preliminar iniciado en febrero de 2018 por la Oficina de la Fiscal de la CPI", se lee en el mismo. Pero aún no llega a su final ésta ni se adoptan las medidas necesarias, frenadas por la falacia, por una colusión tras el telón, que no se hace evidente y se excusa en el principio de complementariedad citado.

Los miembros de la Misión Independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela han precisado, una vez y como Maduro es declarado presidente electo sin mediar escrutinio electoral alguno, que[15]:

> "Las fuerzas de seguridad estuvieron involucradas masivamente en la comisión de violaciones y delitos, principalmente detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza para reprimir protestas, en ocasiones junto con grupos armados de civiles, tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como violencia sexual y de género. La mayor parte de estos actos fueron llevados a cabo por los servicios de inteligencia civil (SEBIN) y militar (DGCIM), así como

---

10 https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2024/04/la-galaxia-rosa-version-para-digital.pdf

11 http://en.kremlin.ru/supplement/5770

12 https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/ffmv/index

13 https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/180925-otp-referral-venezuela_SPA. pdf

14 https://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Panel-Independiente-Venezuela-ES.pdf

15 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session 57/advance-versions/a-hrc-57-crp-5-es.pdf

por la PNB y la GNB. Después del 28 de julio, el papel de la GNB, la PNB y las policías estadales se amplificó, siendo responsables al menos del 60% de las detenciones."

"Todos estos elementos condujeron a la Misión a concluir, con motivos razonables para creer, que algunas de las violaciones de los derechos humanos y delitos investigados durante este período representan una continuación de la misma línea de conducta que la Misión caracterizó en informes previos como crímenes de lesa humanidad. Estas conductas se produjeron como parte del mismo ataque generalizado y sistemático contra la población civil, en cumplimiento de una política estatal de silenciar, desalentar y sofocar a la oposición al Gobierno del presidente Maduro, o en apoyo de esta.

Mas allá de lo reiterativo y lo declarativo, que le pone rostro y visibiliza al mal absoluto hoy imperante y que se ha expandido desde «quiebre epocal»[16] – así como en Venezuela ocurre la masacre de El Caracazo, en China sobreviene la de Tiannamen – la función restablecedora del Derecho internacional se rezaga luego y continúa severamente comprometida, tanto en la sede política – pensemos en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas o en el Consejo Permanente de la OEA – como en sede jurisdiccional. La Fiscalía ante la CPI trabaja hoy, pero no concluye sobre Venezuela; lo que contrasta con su diligencia y el carácter expedito de su orden de arresto contra Vladimir Putin y contra el primer ministro de Israel – en donde hay Estado de Derecho y cabe la complementariedad – y los líderes de Hamas. No ha pesado en su ánimo, siquiera, la diáspora indicativa de la gravedad del caso venezolano, que ya frisa casi 8 millones de venezolanos y supera a la de Ucrania.

Así las cosas, si no miramos desde lo alto y revisamos el todo desde la periferia, el laberinto de acertijos que significan Venezuela y su situación en su estadio de prosternación democrática inducida, seguirán y seguiremos los venezolanos transitando infatigablemente por caminos sin salida. Han transcurrido 25 años desde la instalación del "régimen de la mentira"[17] con Hugo Chávez Frías, mediando golpes fallidos, fingimientos electorales, diálogos sin destino, que no sea para que este y ahora su sucesor se hayan prorrogado en el tiempo.

No fue azar y mal puede excluirse del análisis la emergencia de la «marea rosa» a partir de 1989 y en su evolución hasta 2019; seguidamente, el hecho de que el PNUD haya impulsado en 2004 la tesis del desencanto democrático y propuesto su resolución por vía reconstituyente de Estados fuertes[18], en un momento de global debilidad del Estado moderno y de sobrevenida preeminencia de la Aldea Global, que tanto advirtiese Luigi Ferrajoli.[19] Al término, el proceso de reconfiguración de la «galaxia rosa» (Foro de São Paulo + Grupo de Puebla + Internacional Progresista), e incluso en sus empatías con la Agenda 2030 de la ONU adoptada en 2015, con El Gran Reseteo del Foro de Davos (2021), y la novísima Agenda para el Futuro (ONU, 2024), han de relacionarse con la experiencia de Venezuela. De conjunto, si bien no prescinden expresamente del Estado constitucional y democrático de Derecho, nada cuenta para sus cronogramas y en sus agendas. Es como si pudiese salvaguardarse la dignidad de la persona humana en un marco de oscurecimiento de las libertades y sus garantías.

---

16 Asdrúbal Aguiar, *El viaje moderno llega a su final (Hacia el orden global de la dispersión),* Miami, 2021; ídem, *El quiebre epocal y la conciencia de nación*, Miami, 2023

17 Piero Calamandrei*, Il fascismo come regime della menzogna*, Editori Laterza, 2014

18 Se trata del Informe que dirige Dante Caputo, bajo el paraguas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (*Ideas y aportes: La democracia en América Latina*, 2004), a cuyo tenor la mitad de los latinoamericanos está dispuesta a sacrificar el gobierno democrático en aras del bienestar económico y social.

19 Luigi Ferrajoli, *Principia Iuris: Teoría del derecho y de la democracia*: 2. Teoría de la democracia, Madrid, Trotta, 2011

El diagnóstico adecuado de la cuestión como cabe insistirlo es crucial para resolver y debe ser sincero, con clara comprensión de su etiología; por lo que dicen bien los investigadores judiciales y los procesalistas penales, que para el esclarecimiento de la verdad es fundamental la reconstrucción de la escena de todo crimen. Pero no sólo eso, pues más allá de que esta permita dar con el presunto responsable determinando a sus víctimas, la recreación de la escena facilita la ordenación de los episodios dándole relevancia a la semiótica, es decir, tratando de encontrarle su sentido a la acción.

En este orden y en los dos primeros documentos elaborados por el Foro en 1990[20] y 1991[21], luego de que Fidel Castro en consonancia con Luiz Inácio Lula da Silva desafiase el desmoronamiento de la Cortina de Hierro, consta que el conjunto de los partidos reformistas de la izquierda latinoamericana junto a los ortodoxos o revolucionarios – las izquierdas vegetariana y carnívora, como las llama Grundberger – se comprometieron a impulsar un proceso de simulación democrática en la región. Se trataba de alcanzar el ejercicio perpetuo del poder por la vía electoral y al ras procurar, una vez conquistado, la modificación de los sistemas de votación, léase, el cambio de los regímenes constitucionales y legales hasta hacer posible el ejercicio del poder indefinido y absoluto por sus aliados; sustituir las votaciones manuales por sistemas electrónicas susceptibles de penetración, como se ha demostrado[22].

Si apelamos a los términos con los que Piero Calamandrei describe, en su obra al pie y antes citada, el tiempo del fascismo italiano bajo Benito Mussolini, no es exagerado decir que, en el caso de la marea roja – como toda marea, líquida e informe – se trata de «regímenes de la mentira constitucional». Es decir, si observamos a Venezuela como paradigma y en su ejemplaridad, constataremos que, así como emergieron entre nosotros algunos gobiernos "de la indisciplina autoritaria, de la legalidad adulterada, de la ilegalidad legalizada, del fraude constitucional", la experiencia, al final, ha hecho metástasis y es modeladora. Ya no discierne ideológicamente.

DE LA «MAREA ROSA» A LA «GALAXIA ROSA» Y DEL «FUJIMORISMO» AL «BUKELISMO»

Avanzar sobre los meandros empedrados de este camino en el que se sume Occidente a partir de 1989; en una zaga cuyas sociedades – las nuestras – se han desmoronado bajo acusados sentimientos de orfandad e indignadas, diluyendo sus identidades al punto de tornarse adánicas y destructoras de toda memoria: queman las iglesias y derriban la estatuaria de su civilización, como dato no es inocuo. Tampoco lo es de simple extracción gramsciana, es decir, limitada al planteamiento neo marxista a cuyo tenor lo relevante no es más lo económico y su superestructura de poder sobre el conjunto social, sino de constructora de nuevos y distintos consensos, de valores, de representaciones colectivas en el seno de la sociedad civil, para lograr el poder.[23]

Por lo que regresando a Grundberger y a su ensayo citado, en el que hace escrutinio riguroso de una documentación amplia y disponible, al cabo desanda y expone a la luz la estrategia del Socialismo del Siglo XXI; la que avanza, como me consta en lo personal, desde Valencia de España hacia América Latina para después regresar a su fuente, hacia Madrid. No olvidemos que los procesos constitucionales destructivos y deconstructivos de lo cultural

---

20 https://forodesaopaulo.org/declaracion-final-sao-paulo-1990/.

21 https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Declaracao_final_II-EncontroFSP_1991.pdf

22 Antonio Canova et al. *¿Elecciones auténticas en Venezuela? Un análisis sobre la imparcialidad, el registro y el sistema automatizado*, Caracas, 2015.

23 Juan Carlos Portantiero, "Gramsci y la crisis cultural del 900: en busca de la comunidad", Cagliari, 1997.

y de lo político realizados en Venezuela (1999), Bolivia (2006) y Ecuador (2007), si bien tienen su fuente en el Foro de São Paulo (Castro + Lula), sus escribanos prácticos proceden de Valencia y del nicho del que luego nace el partido Podemos.

Lo que importa, más que el saldo ominoso a tenerlo muy presente en la hora de encontrarle soluciones y proveer a la reconstrucción de la cultura democrática de filiación judeocristiana y grecolatina, es el discernimiento sobre la evolución de las izquierdas en el proceso de deconstrucción institucional y del Estado constitucional de Derecho que han llevado adelante en América Latina, tras la caída de la Cortina de Hierro y sobre sus características modélicas.

Grundberger es preciso al describirla, señalando que, tras la «marea rosa» o el giro hacia gobiernos de izquierdas entre 1998 y 2014 – casi el mismo tiempo de gobierno de Hugo Chávez Frías en Venezuela – luego sobreviene una suerte de «galaxia rosa» o alianza vicaria entre los distintos gobernantes de izquierda; unos claramente despóticos y cerrados, otros elegidos democráticamente y de comportamientos abiertamente autoritarios, y los que, sin renunciar a sus convicciones, mantienen lealdad interna a la experiencia de la democracia.

Pero lo cierto es que esa galaxia rosa inaugural, que luego se tamiza – como ocurre con el Grupo de Puebla nacido en 2019 – y en comandita se nos atraviesa en el camino a los cultores de la democracia a secas, la liberal, para atajarla de un modo inteligente cabe conocerla en sus características:

a) Se constata la manipulación autoritaria de las estructuras democráticas;

b) opera una articulación funcional e ideológica, y una solidaridad sin reservas entre el Foro paulino, el Grupo de Puebla como el causahabiente tras el que este busca tamizarse, y la Internacional Progresista.

c) Se da el "todos para uno y el uno para todos", en el marco de un comportamiento "corporativo" bajo la regla de vieja data que se atribuye a Benito Juárez[24]: "A los amigos, justicia y gracia; a los enemigos, la ley a secas".

d) En el caso que nos ocupa, Venezuela, según lo ya dicho, la ley alterada judicialmente tras su lectura arbitraria y en sus entrelíneas, junto a la forja de una hegemonía comunicacional de Estado ha facilitado la construcción de narrativas, que se miran y apuntan a lo social y psicológico como a lo emocional al objeto de perturbar el significado de los significantes políticos y congelar la voluntad popular. Y para dividirla, a la sociedad, propician la conflictividad entre sectores manipulando al lenguaje y sus realidades, como cuando se acusa a los actores democráticos de amenazar a la democracia que el propio Foro ha deconstruido. e) Finalmente, frente a la deslegitimación que les significa haber recibido aportes del narcotráfico a lo largo de dos largas décadas para la actividad política y electoral, y dineros públicos extraídos a la corrupción petrolera venezolana, purifican sus actividades trasnacionales haciéndolas depender de fondos de la Europa occidental progresista. Con estos se han emparentado, granjeándose sus adhesiones y morigerando sus reacciones adversas, como lo precisa el mismo Grundberger.

El modelo, lo hemos dicho, si bien es la obra de una reconversión de las izquierdas marxistas, tras el duelo que les causara 1989, transcurridas tres décadas hasta el instante del Covid-19, ha logrado ejercer su influencia ejemplarizante y culturalmente condicionante sobre todos los estratos sociales y políticos de América Latina. No discierne entre lo conocido, a saber, las prácticas ominosas de la galaxia rosa latinoamericana, y lo emergente, como lo es el fenómeno del «bukelismo»; que se vuelve, como salida, algo más inconveniente y negacionista de la democracia. Creyendo poder conjurar al socialismo progresista del siglo

[24] Mauricio García Villegas, *Normas de papel, la cultura del incumplimiento de las leyes*, Bogotá, 2009.

XXI se resta a sí autoridad moral y, al paso, legitima al mal absoluto una vez como clona sus procederes y fractura la ética de la libertad: a medios legítimos, fines legítimos y viceversa.

Y sí nuevo es o así parece, cabe decir, que en paralelo a la emergencia del Foro paulista también ocurrió como génesis el autogolpe de Alberto Fujimori en Perú, a cuyo efecto disuelve al Congreso y al Poder Judicial, en medio de su explicada guerra contra la violencia terrorista de Sendero Luminoso[25] Fue el precedente para la redacción y adopción posterior de la Carta Democrática Interamericana e influenció en la ingobernabilidad que aún afecta a los peruanos.[26]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia de 19 de enero de 1995, en el Caso *Neira Alegría* (párr. 75) hubo de aleccionar al gobierno fujimorista, reiterándole su enseñanza seminal:

> "Está más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero, por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana (Caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, de 29 de julio de 1988, párr. 154 y Caso *Godínez Cruz vs. Honduras*, de 20 de enero de 1989, párr. 162)".

Bajo el gobierno Nayib Bukele en El Salvador, en 2020, este irrumpe con las Fuerzas Armadas en la Asamblea Legislativa, sede de la soberanía popular y, luego, el año siguiente, destituye con su nueva mayoría a los jueces de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Logró enervar, al efecto, todo control sobre sus actos de gobierno,[27] como lo hizo Fujimori.

Dentro de la «galaxia rosa» hoy avanza la reforma judicial mexicana, para elegir popularmente a los jueces supremos y demás jueces de instancia, apuntalado el gobierno López Obrador-Sheinbaum sobre una mayoría electoral coyuntural que detentan y para que "sus" jueces les sean tal obsecuentes como lo son los jueces bajo el régimen de Maduro. Estos validaron su inconstitucional elección en 2013[28], y en 2024 han certificado su reelección fraudulenta.

¿Y qué debemos decir de la reciente suspensión de la vicepresidenta de Ecuador, electa por el pueblo y a la que el presidente Daniel Noboa – adversario de la «galaxia rosa» – la suspende a su arbitrio mediante un acto disciplinario de su secretario del trabajo, para impedirle la sucesión?[29] ¿Cabe silenciar ese hecho, ejecutado por un adversario del sátrapa venezolano, mientras éste, así como inhabilitó a Machado como candidata presidencial electa en primarias desconoció la monumental derrota que le propinara González Urrutia?.

No olvidemos, en suma, que tras una práctica de estreno de lo que décadas más tarde se conocerá como *LawFare* y que, mirándose en el rostro, la denunciará el Grupo de Puebla a

---

25 https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-85234.

26 https://www.infobae.com/peru/2023/09/10/que-es-la-carta-democratica-y-cuando-fue-la-ultima-vez-que-se-uso-en-el-peru/

27 https://historico.elsalvador.com/historico/685115/crisis-asamblea-legislativa-nayib-bukele-ejercito-ultimatum.html; https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56974280

28 *Vid.* Asdrúbal Aguiar (Compilador), *El golpe de enero en Venezuela*, Caracas, 2013

29 Declaración sobre la suspensión de la vicepresidenta del Ecuador (Grupo IDEA) https:/static1.squarespace.com/static/5526d0eee4b040480263ea62/t/67362054509f7c7574386028/1731600468244/IDEA+ECUADOR+2024.pdf

partir de 2019[30], la ya estrenada «marea rosa», emergida desde São Paulo le abre un juicio por corrupción – del que se libra y en el que prueba su cabal inocencia, pero tarde – al secretario general de la OEA, Miguel Ángel Rodríguez, expresidente de Costa Rica. Se trataba, justamente, de ponerlo de lado a tiempo, ya que fue el anfitrión del debate para la adopción de la Carta Democrática Interamericana, protestada con acritud por Chávez Frías. A la sazón le sucederá José Miguel Insulza, socialista chileno, miembro actual del señalado Grupo poblano y quien, durante su ejercicio, dispuso el archivo de la manida Carta e impidió su aplicación, alegando que se trataba de un decálogo de buenos propósitos; y que el intento de aplicarla prescriptivamente violentaba el principio de No intervención en los asuntos internos de los Estados.

La conclusión parece simple, que no lo es. Los gobiernos y la comunidad internacional – quedando a salvo los Tribunales de Derechos Humanos, el europeo y el interamericano, con sus dilaciones – dejaron de conjugar la política y el poder mirándose en las víctimas y en sus derechos humanos inalienables. Conjugan como en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, a favor del Príncipe, del Estado y su soberanía, del principio de la No Intervención. Han destruido, todos a uno, el principio de orden público internacional que emerge en 1945 tras la Segunda Gran Guerra y el Holocausto, el del respeto preeminente a la dignidad de la persona humana y el entendimiento de la democracia, tal como reza la Carta Democrática Interamericana, como un derecho del pueblo que los gobiernos deben garantizar. Así lo dijimos en nuestras palabras ante el Consejo Permanente de la OEA, al celebrarse un año más de dicho instrumento fundamental.[31]

El principio de la No Intervención lo esgrimen, a pie juntillas, los integrantes de la «galaxia rosa» e igualmente los gobiernos «bukelistas, arguyendo, repito, que están forjando democracias a su arbitrio y en beneficio de sus pueblos, obviando el patrimonio intelectual centenario de la libertad en las Américas.

No por azar, me atrevo a decir que, si bien es este el saldo de la experiencia de la galaxia rosa que desnuda en la actualidad al complejo cuadro laberíntico que ha hipotecado toda acción reconstructiva y democratizadora en Venezuela y en la región, no es menos cierto lo que alertara, trasvasando a lo ideológico y al respecto, el juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el mexicano Sergio García Ramírez, en 2009:[32]

> "Para favorecer sus excesos, las tiranías "clásicas" -permítaseme calificarlas así- que abrumaron a muchos países de nuestro hemisferio, invocaron motivos de seguridad nacional, soberanía, paz pública. Con ese razonamiento escribieron su capítulo en la historia. En aquellas invocaciones había un manifiesto componente ideológico; atrás operaban intereses poderosos. Otras formas de autoritarismo, más de esta hora, invocan la seguridad pública, la lucha contra la delincuencia, para imponer restricciones a los derechos y justificar el menoscabo de la libertad. Con un discurso sesgado, atribuyen la inseguridad a las garantías constitucionales y, en suma, al propio Estado de Derecho, a la democracia y a la libertad."

LA INCUBACIÓN DE LA DICTADURA EN VENEZUELA

El modelo descrito, sustantivamente negador de los derechos humanos y perturbador de su común naturaleza – de su inherencia, por corresponder estos a toda persona en cuanto tal y

---

30 https://comitelulalivre.org/wp-content/uploads/2019/07/Declaracion-conjunta-LAWFARE.pdf

31 https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=AVI-139/24; https://www.diariolasamericas.com/america-latina/secretario-general-idea-propone-la-oea-crear-grupo-independiente-el-caso-venezuela-n5363401.

32 Asdrúbal Aguiar, *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la democracia*, 2012 https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/30537.pdf ; ídem, *Digesto de la democracia*, 2014: https://www.abebooks.co.uk/9789803652647/Digesto-Democracia-Jurisprudencia-Corte-Interamericana-9803652648/plp.

preceder a la comunidad política – según lo indicado encuentra concreción en Venezuela, a partir de 1999.

El terrorismo de Estado ahora imperante sólo evidencia sus formas luego de fallecer Chávez en La Habana. Es el detrito que resta pasado el deslave de absurdos criminales bajo el mandato de este y contenidos tras el telón de sus simulaciones democráticas. "Chávez es el muro de contención de esas ideas locas que se nos ocurren a nosotros", revela Diosdado Cabello en 2013, actual ministro del interior.[33] Al término, su alter ego Maduro, en los días previos a las elecciones presidenciales que nos ocupan declara que "el destino de Venezuela, en el siglo XXI, depende de nuestra victoria el 28 de julio. Si no quieren que Venezuela caiga en un baño de sangre, en una guerra civil fratricida".[34] Y en eso andan.

El caso es que, a inicios del gobierno de aquél y también ya avanzado y hasta en las vísperas de ser electo en 1998, las élites propias y extrañas afirman que ocupará el Palacio de Miraflores, en Caracas, un militar populista tan igual a los que se conocen en otras épocas América Latina; con la diferencia de que llega al poder por la vía electoral y mediante elecciones se prorroga en su mandato varias veces, pero por contar con el afecto de los sectores más pobres y mayoritarios de la población y dada su obra benéfica en los campos de la alimentación, la salud y la educación. Observadores americanos y también europeos, con influencia en la opinión pública, a la par repiten que la realidad política de Venezuela es la consecuencia del fracaso del sistema de partidos y de la corrupción que ocurriese a lo largo de llamada República Civil, la de nuestra modernización; esa que se inaugura en 1958 sobre las cenizas de una larga tradición de regímenes militares y concluye con la elección presidencial del teniente coronel golpista. Lo aceptan o lo toleran, unos atribuyéndole ser una fatalidad inevitable, otros celebrando lo novedoso del "autoritarismo electivo"[35] naciente, que evitan llamar dictadura.

La conclusión anterior, sin embargo, más que el producto de un defecto de óptica o del manejo parcial de la información histórica y política venezolana, que ocurren ambos, responde al carácter atípico e inédito de lo que se conoce, al principio, como Socialismo del Siglo XXI. Castro, desde La Habana, con hilaridad y, no obstante, lo descubre como comunismo a secas. Por ende, ello hizo de tal fenómeno político algo insólito como increíble, luego de la caída de la Cortina de Hierro y en pleno siglo de la información.

El Socialismo del Siglo XXI – rebautizado como progresismo a partir de 2019 – ha sido una gran falacia, un intento astuto y a contracorriente para la renovación del castro-comunismo mediante una variación táctica fundamental: la del abandono aparente de las armas para el acceso al poder y la realización de sus propósitos totalitarios últimos de un modo progresivo, tres pasos adelante y uno atrás. En otras palabras, Chávez y los gobernantes quienes copian su modelo avanzaron hacia la dictadura del proletariado usando las formas de la democracia, pero vaciándolas de contenido, y esperando construir el comunismo apelando a los recursos globales y tecnológicos que les ofrece el capitalismo, eso sí, desregulado y salvaje. Si cabe la figura, se trata de un "comunismo digital" o a ritmo de Twitter, sin espacios o lugares, e instantáneo.

---

33 https://www.elimpulso.com/2013/03/23/cabello-chavez-era-el-muro-de-contencion-de-esas-ideas-locas-que-se-nos-ocurren/

34 https://cnnespanol.cnn.com/2024/07/17/maduro-bano-de-sangre-elecciones-venezuela-orix

35 Así, Günther Maihold (editor), *Venezuela en retrospectiva: los pasos hacia el régimen chavista*, Biblioteca Iberoamericana, 2007.

Pero hagamos memoria, para una mejor comprensión de los hitos y para que mejor se entiendan los peligros y amenazas reales que implica la actual Venezuela terrorista para la libertad y el conjunto de Occidente.

Castro visita a Caracas en 1959 al alcanzar el poder en Cuba. Ofrece su apoyo - nos lo ofrece - a los venezolanos para la defensa de la libertad que hemos conquistado meses atrás, a la caída del penúltimo dictador militar, Marcos Pérez Jiménez. "Aquí… hay muchas más montañas que en Cuba" son sus palabras precisas; luego de lo cual le pide al presidente electo, Rómulo Betancourt, le de petróleo a cambio de productos cubanos. Y el rechazo no se hace esperar. Rómulo le aclara que el oro negro es dinero en contante – todavía lo es – y la fuente material de la seguridad económica y estabilidad política de Venezuela.

El desencuentro explica los orígenes de la guerra de guerrillas que nos tuvo como presas durante los años '60 y da lugar a dos invasiones cruentas del propio Castro a nuestras costas. Tanto que, al final de su administración, Betancourt – artífice local de la democracia representativa como de la elección directa de los gobernantes mediante el voto universal, directo y secreto, y asimismo factor para la creación de la OEA en 1948 – previene a las generaciones que le siguen sobre lo que significa la Cuba comunista para los latinoamericanos.

En su último Mensaje Anual al Congreso, en 1964, presagia con la lucidez del visionario lo siguiente:

> "Fácil resulta explicar y comprender por qué Venezuela ha sido escogida como objetivo primordial por los gobernantes de La Habana para la experimentación de su política de crimen exportado. Venezuela es el principal proveedor del Occidente no comunista de la materia prima indispensable para los modernos países industrializados, en tiempos de paz y en tiempos de guerra: el petróleo. Venezuela es, además, acaso el país de la América Latina donde con más voluntariosa decisión se ha realizado junto con una política de libertades públicas otra de cambios sociales, con simpatía y respaldo de los sectores laboriosos de la ciudad y el campo. Resulta así explicable cómo dentro de sus esquemas de expansión latinoamericana, el régimen de La Habana conceptuara que su primero y más preciado botín era Venezuela, para establecer aquí otra cabecera de puente comunista en el primer país exportador de petróleo del mundo".[36]

La acción subversiva e insurreccional de Cuba motiva la expulsión de su gobierno del Sistema Interamericano, en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

Décadas más tarde, luego de fracasar en su intento de golpe de Estado contra Carlos Andrés Pérez y su gobierno democrático, ocurridos los sobreseimientos que este dispone a fin de regresar a su actividad a los militares golpistas, pasados dos meses de la insurgencia[37] y consciente de que al país sólo le queda como soporte institucional la FF.AA.; y cerrando el capítulo Rafael Caldera con la liberación y el pase a retiro de los comandantes del 4F, al salir de la cárcel y siendo a la sazón candidato presidencial Chávez visita a La Habana, en diciembre de 1994.

Allí es ungido como comandante de la Revolución por Castro. Uno y otro formalizan una alianza y, desde aquel instante, la extienden al mundo árabe, tal y como consta en los informes de inteligencia que luego maneja el Ministerio de Relaciones Interiores y conoce el Departamento de Estado norteamericano. Libia e Irak deciden patrocinar al emergente aspirante con un propósito que éste acepta – lo pacta en la sede del Granma – y años después lo

---

36 Asdrúbal Aguiar (director), *De la revolución restauradora a la revolución bolivariana,* Caracas, UCAB/Diario El Universal, 2009.

37 Decreto Presidencial 2.174, Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 34.936 del 2 de abril de 1992.

cumple: usar el petróleo como arma política e instrumento para la confrontación con Estados Unidos, por ser la cuna del capitalismo y de la democracia liberal.

Hacia finales de 1998, así las cosas, ingresan de manera ilegal 300 cubanos a territorio venezolano con apoyo de la Embajada de Cuba y el propósito de asistir al candidato Chávez durante su campaña. Representantes de las FARC, a la vez, se ocupan de organizar a los votantes en la frontera con Colombia. Y Estados Unidos, animado por los sectores financieros y los medios venezolanos, con sus excepciones, decide jugar a favor Chávez. Le hace saber al gobierno que le precede que no debe preocuparse: "Nos ha prometido designar como cabezas de la economía a personas confiables para nosotros", le expresa al ministro de relaciones interiores el embajador John Maisto, acompañado de su consejero político, Thomas Schannon. Jimmy Carter era el mediador. "Nos importa lo que haga, no lo que diga", agrega el primero.

LOS HITOS DEL MODELO BAJO EL CHAVISMO[38]

Electo presidente, al apenas inaugurar su mandato, en 1999 convoca Chávez a una Constituyente contraviniendo la Constitución de 1961. Cuenta con el apoyo – por alegadas razones de conveniencia – de los jueces de la antigua Corte Suprema de Justicia. Impone un sistema de elección que niega el principio democrático de representación proporcional de las minorías.

De manos de un conjunto de profesores españoles venidos desde Valencia, España – miembros del Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS) – que hacen docencia en La Habana, el citado y estrenado presidente venezolano logra imponer, montado sobre una corriente posdemocrática y neo constitucional que el CEPS expandirá sucesivamente a Ecuador y Bolivia, una Constitución que titula de Bolivariana. Es abiertamente centralista, presidencialista, militarista, de ideología y partido único, y de derechos humanos dispensables en la medida en que lo permita el sostenimiento de la «seguridad nacional».[39]

La Asamblea Nacional Constituyente, que se ha declarado depositaria del poder soberano originario y supra constitucional, bajo la dirección política de Chávez desmonta los poderes constituidos; remueve a sus titulares incluido el pleno de los jueces de la República, a los que destituye desde antes su Comisión Judicial. Designa a dedo a un parlamento o congresillo y los seguidores del llamado "proceso" ocupan provisionalmente los cargos del Tribunal Supremo, de la Contraloría General, del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo. Se consolida así una hegemonía gubernamental – nace la dictadura – que dura hasta la fecha y que con el correr de sus años deriva en igual hegemonía económica y comunicacional, bajo los signos del citado "Socialismo del Siglo XXI". Es la experiencia que más tarde copian Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, y que da al traste con el gobierno de Mel Zelaya en Honduras.

No huelga señalar que electa como fue dicha Constituyente, por menos de la mitad de los votantes – un 46% – y habiendo alcanzado los candidatos del oficialista Polo Patriótico un 65% de los votos, se reservaron 121 de los 131 constituyentes miembros de la Asamblea. La representación plural, expresada en la elección del Congreso de la República de 1998, ha desaparecido. Y la constitución que formularan, una vez adoptada queda sancionada por un referéndum popular en 1999. Empero, mientras las redes todavía repiten que fue aprobada

---

38 *Vid. in extensu*, nuestros libros *Historia inconstitucional de Venezuela*, 2012 y *El problema de Venezuela* (I-II), 2016, ambos editados por Editorial Jurídica Venezolana.

39 Léase, de nuestra autoría, *Revisión crítica de la Constitución bolivariana*, Caracas, Libros de El Nacional, 2000.

por el 71,78% del electorado, lo cierto es que logra el voto afirmativo de 3.300.000 de los 11.022.000 votantes inscritos en el registro electoral de 1999.

Ahora bien, si lo dicho puede ser estimado de irrelevante, a pesar de incidir sobre la legitimidad sustantiva de dicha Constitución, sus artículos transversales le confieren al Estado como competencia el desarrollo de la personalidad humana de cada venezolano y venezolana; bajo un sistema educativo que le ha de amoldar a los valores fundantes del orden revolucionario emergente. No son otros, hasta el presente y tal como reza el artículo 1, en su parte dogmática, que los contenidos en la doctrina constitucional de Simón Bolívar: militarista (1819) y de poderes presidenciales vitalicios (1826).

En el mismo año, ejerciendo como director de Inteligencia de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) el Capitán de Navío Ramón Rodríguez Chacín, años más tarde ministro de Relaciones Interiores, el gobierno de Chávez pacta por escrito un "modus vivendi" con las FARC, el movimiento narcoterrorista colombiano. Les promete asistencia económica y posibilidades para el desarrollo de empresas en la frontera colombo-venezolana. Al efecto, el 10 de agosto la policía política le informa al presidente Chávez sobre las tareas que emprenderá para asegurar la plataforma ideológica y las metas concretas con las que están comprometidos. Y a fin de obtener la cooperación narcoguerrillera, que se obliga a no entrenar venezolanos sin la previa autorización oficial y a comportarse dentro del marco de la ley cuando se encuentre dentro de nuestro territorio, le ofrecen a las FARC "apoyos especiales", "venta de petróleo", "registro y contratación de empresas, en el área bancaria un Banco de los Pobres, y apoyos "para asilo y tránsito".[40]

Es el momento cuando se denuncia el extravío de varios miles de pasaportes venezolanos, del lote de pasaportes que oficialmente recibe el gobierno de Chávez al asumir en el mes de febrero. La información de inteligencia constata, en lo inmediato, que tales pasaportes pasan a manos de cubanos y de árabes y les sirven, desde entonces, para identificarse como venezolanos y cumplir sus tareas de proselitismo político revolucionario a lo largo de todo el Continente. Es el mismo tiempo cuando surgen – como precedente de las milicias populares – los denominados Círculos Bolivarianos, grupos de choque paraoficiales y populares que reciben su entrenamiento en la sede de la Embajada Libia, en Caracas.

No ha de sorprender, entonces, que si antes de asumir el poder el 2 de febrero de 1999 tras un juramento en falso en el Congreso de la República, ocurrían en Venezuela un promedio de 4.450 homicidios al año, a partir de 2003, bajo su nuevo estatus narco criminal sumen 11.342 los homicidios. Y al morir, en 2012, Chávez le deja como herencia a su sucesor, Maduro unos 16.072 asesinatos. Este los acrecienta con su violencia modeladora en 2014, dando lugar a 19.030 homicidios. Es la antesala de la diáspora de millones de venezolanos. En 2018, cuando se autoelige presidente, 23.047 muertes violentas situaron a Venezuela como el país más peligroso de la América Latina.

En el año 2000, teniendo bajo su férula a la totalidad de los poderes, conduciendo ya una típica dictadura sin que medie crítica alguna por parte de la comunidad internacional, Chávez desarticula y sujeta a control del Estado, por vía de una sentencia de "su" Sala Constitucional, a todas la ONG 's encargadas de la protección de derechos humanos. Es, entonces, cuando ingresan al país los primeros 30.000 legionarios cubanos travestidos en su mayoría de médicos, provenientes de los Comités de Defensa de la Revolución (CDR). El anuncio es celebra con vítores ante el propio presidente. Serán estos sus «comisarios» dentro de las instituciones venezolanas. El territorio nacional, ya ocupado por la narcoguerrilla vecina desde el año anterior, queda bajo el tácito gobierno de La Habana.

---

[40] Agustín Blanco Muños, *Habla Jesús Urdaneta Hernández: El comandante irreductible*, Caracas, 2003.

Llegado el 2001, según lo antes dicho, protesta Chávez la adopción de la Carta Democrática y, como legislador supremo que es por obra de la Constitución de 1999, dicta 49 leyes mediante decreto, entre otras una sobre tierras, para confiscar sin mediación judicial ni indemnización los predios agrícolas en todo el país. No le basta con haber sujetado a la Justicia, y avanza hacia la creación de una hegemonía comunicacional de Estado y la fijación de su narrativa divisionista: "¿Dónde están los indios, nosotros los indios? ¿Dónde estamos nosotros los negros? ¿Dónde estamos nosotros los alzaos?", repite sin cesar, para fijar su artificioso deslinde con la que llama oligarquía y así polarizar a la sociedad.[41]

Luego de demonizar durante los meses previos a los periodistas y a la par victimizarlos como explotados por sus editores, pide Chávez a "su" Sala Constitucional que, por vía de sentencia, legisle sobre la censura de los contenidos de la información y la opinión. La Sentencia 1.013 fracturará la columna vertebral de la democracia deliberativa y será la base de la Ley de Contenidos que se dictará en 2004, como Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (Ley RESORTE), provocando, sucesivamente, el cierre de emisoras y televisoras, su adquisición por empresarios próximos al gobierno, y la censura de la información de prensa. El régimen de la mentira, habiendo cristalizado así, abona el clima de violencia que se engullirá luego a Venezuela. La comunidad internacional prosigue en su silencio.

Al respecto es pertinente reiterar que los jefes de Estado y de Gobierno reunidos para la Tercera Cumbre las Américas, cuya declaración final adoptan en Quebec dicho año y es protestada en soledad por el presidente Chávez tal y como ya lo señalásemos, exigen el dictado urgente del mencionado estatuto democrático de las Américas, justamente por considerar que "las amenazas contra la democracia asumen [ahora] variadas formas". Tienen en mente, lo repetimos, a Fujimori, presidente del Perú, quien llegó al poder a través del sufragio y desmonta luego las instituciones democráticas apoyado en su legitimidad de origen, a fin de prorrogarse como gobernante. No imaginan que en la región ya tiene lugar ese otro fenómeno perverso y engañoso que he descrito con trazos gruesos, el de la «marea rosa».

Los cultores de la "democracia popular" marxista – huérfanos tras el agotamiento del Socialismo real y reunidos en el Foro de San Pablo del cual es miembro Chávez a partir de 1995, asaltan las reglas de la democracia liberal y se las apropian para destruirlas luego, paradójicamente a través del voto de las mayorías. Y en ningún momento, ni la OEA ni sus órganos ejecutivos, ni sus Estados miembros se dan por enterados. No se inmutan, salvo excepciones. Antes bien, por iniciativa del mismo Chávez, la Asamblea General de dicha organización decide ponerle término a la exclusión de Cuba[42] pedida años atrás por el presidente Betancourt, quien durante las sesiones que marcan el nacimiento del Sistema Interamericano, en Bogotá, hace punto de honor la defensa de la democracia representativa y la proscripción "sanitaria" de los gobernantes militares.[43]

Así como declina la democracia venezolana y la democracia en varios países de América Latina a manos de formas democráticas electorales y de gobiernos que una vez electos se niegan al ejercicio democrático de sus mandatos, la OEA vive su momento de sopor. Surgen nuevas organizaciones regionales que crean a conveniencia los integrantes de ese "eje socialista marxista" renovado y en las que se privilegian a sus gobernantes con desmedro de las sociedades que gobiernan y los padecen, como el ALCA, la CELAC, UNASUR.

---

41 Alocución del presidente de la República, Hugo Chávez, en el *Acto de Concentración Campesina* desde la Plaza Caracas, Caracas, 10 de diciembre de 2001.

42 https://www.oas.org/council/sp/actas/acta1693.pdf

43 Rómulo Betancourt, *1948-1958: Memoria del último destierro*, 1982.

En este instante y en ese contexto es cuando ocurren los sucesos del 11 de abril de 2002. Se sucede un «golpe militar de micrófonos» que eyecta transitoriamente del poder a Chávez, en una suerte de opereta conducida por una facción del partido militar gobernante; que en eso quedó transformada la Fuerza Armada.[44] Pero los civiles, la muchedumbre que pide la renuncia del mandatario, es la víctima de una masacre, la masacre de Miraflores. Otros civiles afectos al régimen, arengados por el ministro de la defensa, José Vicente Rangel, la ejecutan y luego son perdonados por los jueces al servicio de la Revolución Bolivariana y aparecen, como siempre, los chivos expiatorios. Policías inocentes, de protección urbana, junto a su director, Iván Simonovis Aranguren, son condenados a 30 años de cárcel. Dependen del alcalde de Caracas, Alfredo Peña, quien al separarse de la dirección del diario El Nacional para ejercer como secretario presidencial de Chávez, le abandona tras su deriva despótica.

La Galaxia Rosa – apelo otra vez a los términos de Grundberger – y también la comunidad diplomática acusarán de golpistas a los actores democráticos y civiles. y les harán vivir un calvario durante los años siguiente. Entretanto, como paradoja, los militares del 11 de abril quedan sobreseídos, mediante sentencia del Tribunal Supremo al servicio del chavismo. Chávez se hará el indignado.[45]

En 2003 destituye Chávez a 20.000 trabajadores petroleros, mientras la Fuerza Armada desaloja de sus viviendas a las familias de estos; y así castra el desarrollo de la principal industria soporte de la modernización y el bienestar de los venezolanos, para luego canibalizarla y entregarla a los gobiernos de Irán y de China. Y así es frenado en seco, quedando a la deriva, el bienestar de los venezolanos.

Realizado en 2004 un referéndum revocatorio del mandato de Chávez, luego de la mediación del Centro Carter y designado un Poder Electoral por los jueces subordinados al régimen, éstos construyen la lista de la infamia, la Lista Tascón, que los rectores electorales le suministran a Chávez y con la que este declara la muerte civil de los electores que firmaron la solicitud de su revocatoria. Tales hechos se normalizan, y los firmantes sufren de vejámenes y persecuciones, se les niega el otorgamiento de documentos o su participación en los Programas Sociales; y hasta la sentencia de la Corte Interamericana dictada contra Venezuela años más tarde, a propósito de dicha lista infamante y de factura nazi, fue abiertamente desacatada por el Supremo Tribunal venezolano.[46]

Los jueces del chavismo también se encargan de hacer mutar la figura del referéndum transformándole, inconstitucionalmente, en un plebiscito, para allanarle el camino a Chávez, sin mediar resistencia por el Centro Carter. Antes bien, este acepta los resultados de una votación electrónica que omitió auditar y contrastar con las papeletas y actas de escrutinio, ofreciéndole al mismo Chávez, en bandeja de plata, su victoria. Lo legitima ante el mundo.[47] Hubieron de pasar los años hasta que, tardíamente, se descubren los algoritmos del fraude monumental avalado, incluso, por la OEA. El hecho quedó como un simple ratón de labora-

---

44 Asdrúbal Aguiar, "La transición que no fue y la renuncia de Chávez al poder", Caracas, *Papel Literario*, El Nacional, 10 de abril de 2022.

45 https://elpais.com/diario/2002/08/15/internacional/1029362420_850215.html

46 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, Sentencia de 8 de febrero de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas).

47 https://www.cronista.com/impresa-general/Informe-final-de-los-observadores-revela-irregularidades-en-auditoria-20040827-0093.html

torio, para la especulación de la aristocracia digital que estudia y analiza las elecciones automatizadas del siglo XXI.[48]

En desafío a quienes se le oponen e incluso a la advertencia que le hace el secretario de la OEA, César Gaviria, en noviembre de 2004 anuncia Chávez la puesta en marcha de La Nueva Etapa: El Nuevo Mapa Estratégico de la Revolución Bolivariana. Le da empuje a la guerra asimétrica, a la globalización de la «marea rosa», al progresismo globalizado y su alianza con las potencias enemigas de Estados Unidos: Rusia, China, Irán, entre otras. Nacerá la «galaxia rosa».

Resulta increíble que la comunidad internacional ahora se sorprenda y haya olvidado ese mapa estratégico que dice mucho sobre el porqué se nos ha dificultado a los venezolanos sortear el laberinto en el que aún nos encontramos.

Los objetivos de *La Nueva Etapa* (2004), apenas cuatro, ya eran reveladores de lo actual:

> "Desarrollar [una] estrategia de divulgación e información hacia los EE. UU. para neutralizar elementos de acción imperial contra Venezuela".
>
> "Los enfrentamientos entre los fuertes debe[mos] aprovecharlos... para [nuestra] estrategia". "La Unión Europea, vemos que esta se consolida y eso es muy importante para nosotros, para nuestra estrategia, porque eso debilita la posición de los Estados Unidos".
>
> "En las repúblicas ex soviéticas ... queda un nutriente... Ahí quedó una semilla que ahora parece está rebrotando".
>
> "China tiene mucho dinero y quiere invertir en estos países. Vamos a invitar a esos capitales chinos. Estamos en el nuevo momento, ellos fortalecidos, nosotros fortalecidos, es el momento de ensamblar".

Apenas transcurrido un lustro desde la adopción de la Carta Democrática Interamericana, en 2005 los integrantes de dicho eje se encargan de frenar a la OEA en cuanto al ejercicio de sus competencias como mecanismo de seguridad colectiva democrática, bajo el añejo y referido argumento de la No intervención. Atan de manos al nuevo secretario general de la OEA, que sustituye al expresidente costarricense Rodríguez, e Insulza lo acepta con alborozo. No pocos de los mandatarios, incluso de distinto signo, dudan al respecto y cuestionan a la misma Carta, sin fundamento en el Derecho internacional, alegando su carácter no vinculante o su insuficiencia normativa. Lo cierto es que, por obra de tales circunstancias, la OEA admite luego que los enemigos originales de la Carta Democrática – a la cabeza el presidente venezolano - la reanimen y manipulen para conjurar la crisis institucional que expulsa del poder al presidente de Honduras. Y hasta le exigen a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos visitar al territorio hondureño, siendo que el propio Chávez nos les permite hacerlo a Venezuela.

En 2006, a contrapelo de la Constitución, con base en dicho mapa se instala, mediante leyes inconstitucionales validadas por los jueces del régimen, un Estado comunal o de comunas, a fin de fracturar la ordenación política y territorial de Venezuela y aproximarla al modelo cubano. Trata Chávez, infructuosamente, de modificar en 2007 la Constitución para clonar el texto de La Habana e imponerlo, al entender que la Constitución de 1999 no le permitía profundizar en su derrotero hacia el marxismo.

---

48 https://www.agenciasinc.es/Noticias/Un-estudio-cuestiona-el-sistema-electoral-venezolano-a-partir-de-2004; https://sumate.org/Elecciones/2004Revocatorio/200409_informe_avance_anexos_referendo_revocatorio_presidencial.pdf; Enrique Mendoza, *Los secretos del referendo revocatorio de 2004,* Caracas, 2009.

Derrotada por el electorado la reforma constitucional, el general que le impide a Chávez desconocer los resultados, su ministro de la defensa, Raúl Isaías Baduel, finalizará en una cárcel como prisionero político. El Poder Electoral ocultará la data a lo largo del 2008 y en 2009, otra vez saltándose a la Constitución, Chávez elabora y consigue hacer aprobar una reforma de esta para consagrar su reelección indefinida. La extiende a los gobernadores y alcaldes para vencer toda resistencia y la oposición partidaria se hace funcional, para mantener sus cuotas de poder.

Dueño absoluto de Venezuela, en ese año de 2010, a través de la televisión encadenada y desde la Plaza Bolívar de Caracas dicta, indiscriminadamente, su orden terminante: ¡Exprópiese!.

Desde entonces, no quedará en pie propiedad privada o actividad productiva alguna en Venezuela, salvo los mendrugos con los que se conforman los actores económicos y editores de medios que aceptan lo que el mismo Chávez manifestase una década atrás, en 2001: ¡La ley soy yo, el Estado soy yo!

Por lo mismo, en 2010, transcurrida más de una década de su ascenso al poder, el partido de Chávez, sin rubor ni temores, se declara oficialmente marxista en sus Bases programáticas y principios. Adopta, como rezan éstos, al socialismo científico y se comprometen a promover en lo interno e internacional el pensamiento, entre otros, de Ernesto Che Guevara, Rosa Luxemburgo, Carlos Marx, Federico Engels, Lenin, Trotsky, Gramsci, Mao Tse-Tung. Al efecto, declaran lo siguiente:

> "El enemigo principal de la Revolución Bolivariana es el imperialismo capitalista, especialmente su centro hegemónico, el imperialismo y el gobierno estadounidense, sus monopolios transnacionales, en particular los del sector financiero, tecnológico, militar, económico y mediático, por una parte, y por la otra, la alta jerarquía eclesiástica contra revolucionaria, la oligarquía, las burguesías apátridas, así como todo sector social que, al igual que aquellos, le sirva de base social al imperialismo o a cualquier fuerza extranjera para la dominación de nuestros pueblos, en especial en el ámbito de América Latina y el Caribe".

De modo que, al inaugurarse el año judicial de 2011, por voz de uno de los magistrados del Supremo Tribunal, quien previamente destaca su lealtad hacia el comandante presidente, aquel afirma que los jueces penales, civiles y administrativos han de perseguir y sancionar a los disidentes del socialismo a la cubana en curso de afirmación; y que destituirá a los jueces que dicten sentencias afectando al proceso revolucionario. Además, como consta en declaraciones de las autoridades venezolanas y cubanas, ingresan a territorio venezolano aproximadamente otros 100.000 funcionarios procedentes de La Habana, sin necesidad del asalto armado de los años '60.[49] Comparten la gestión del actual gobierno y cooperan en la instalación de ese modelo político heterodoxo que no encuentra sede en los cánones de la Constitución vigente, menos en los estándares de la democracia que postula la Carta Democrática Interamericana.

Durante el año 2012, el comandante presidente, primero comandante y luego gobernante, traslada la sede de su poder a La Habana. Desde allí gobierna hasta la hora postrera, transmutándose; firma desde Cuba y nombra ministros cuyos decretos luego aparecen como otorgados en el Palacio de Miraflores.

Estos son los hechos de la historia viva. He aquí, entonces, que, sobre lo formal constitucional se configuran las realidades determinantes del cuadro de impunidad y de violaciones sistemáticas y de derechos humanos en Venezuela, que sólo escandalizan al mundo. Nada más.

---

[49] https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/01/26/presencia-militar-narcotrafico-y-beneficios-petroleros-asi-es-la-intervencion-cubana-en-venezuela/

EL DESMANTELAMIENTO DE LA CARTA DEMOCRÁTICA Y SU OMINOSA CONSECUENCIA

No me detendré en una explicación formal, jurídica y de fondo, acerca de las violaciones sostenidas que sufre la Carta Democrática Interamericana durante el desempeño del presidente Chávez, y que suman 178 atentados al orden constitucional y democrático, tal como lo demuestro en mi texto Historia inconstitucional de Venezuela [50]. Me basta decir y afirmar, con base en las realidades antes enunciadas, que todos los elementos esenciales de la democracia y los componentes fundamentales de su ejercicio no se realizan en Venezuela, a pesar de sus repetidas elecciones.

Limitémonos al tiempo del chavismo, del que se desprenden y durante el que se fijan los cimientos de las actuales prácticas terroristas de Estado bajo Maduro, y veremos que podremos constatar y concluir en lo señalado, con datos y experiencias:

a. Si la democracia es derechos humanos, lo veraz es que en el curso de la década la cifra anual de 4.580 homicidios ocurridos en 1998 se eleva hasta 19.800, en 2009. Más de 116.450 venezolanos no pueden acceder a una vida digna a manos de la Revolución porque pierden su vida biológica en una espiral que el mismo artesano de tal violencia califica de "transición" necesaria. No bastándole ello señala que "la delincuencia es inducida para golpearlo a él" en su popularidad.

b. Si la democracia es "acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho", cabe recordar que en 2007 Chávez propone una reforma de la Constitución para acoger los paradigmas de la Constitución comunista de Cuba. Y al no lograrlo, pues el referendo popular aprobatorio le es adverso, mediante decretos presidenciales la implementa. La organización constitucional es desfigurada mediante la creación de un Estado de Comunas; la economía privada es confiscada – más de 160.000 industrias, empresas agropecuarias, entidades bancarias y financieras, comercios, e inmuebles pasan a manos del Estado sin indemnización – y son perseguidos penalmente sus distintos propietarios, a quienes se les acusa de criminales y estafadores por ser, justamente, capitalistas. Y la Fuerza Armada es desmontada en su organización piramidal para darle paso a las milicias armadas, integradas por militantes políticos al servicio del gobierno.

c. Si la democracia es "elecciones periódicas, libres y justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo", cabe observar que la inhabilitación política de los opositores – sin mediación judicial - se transforma en regla y el caso del precandidato presidencial Leopoldo López es su paradigma. Y cuando la oposición vence electoralmente, como ocurre durante las elecciones parlamentarias de 2010, se le otorga una representación menor a la del Gobierno y al paso, la Asamblea cuya gestión concluye, le confiere a Chávez una habilitación para que legisle por decreto y en defecto de la nueva Asamblea hasta por un lapso de tres años.

d. Si la democracia, como se sabe, es "régimen plural de partidos y organizaciones políticas", es decir, derechos de las personas a la asociación libre, a la reunión pacífica, a la libre expresión del pensamiento, en suma, a la diversidad ideológica y tutela judicial de la disidencia, cabe recordar que desde la entrada en vigencia de La Nueva Etapa, El Nuevo Mapa Estratégico de la Revolución Bolivariana, en noviembre de 2004, Chávez ordena perseguir a sus opositores. Al momento, 47 venezolanos permanecen en las cárceles por razones políticas, y el gobierno se defiende afirmando que se trata de políticos presos, no de presos políticos. Cursan en los tribunales 2.200 causas en contra de venezolanos acusados de traición a la patria y sometidos a régimen de presentación judicial.

e. Si la democracia, en fin, es "separación e independencia de los poderes públicos", es de mencionar que Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala repetidamente que en Venezuela se usa a la Justicia para perseguir políticamente a los adversarios de Chávez. De allí que al inaugurarse el Año Judicial en curso, en acto que realiza el máxi-

50 *Cit. supra.*

mo tribunal de la República con presencia de todos los jueces y demás poderes del Estado, el magistrado Fernando Vegas Torrealba, hablando a nombre de los jueces supremos, manifiesta que así como en el pasado los jueces penales, civiles y administrativos persiguen a quienes violan el Estado de Derecho y la democracia, hoy están obligados a perseguir a todo aquel quien sea disidente del Socialismo del Siglo XXI que construye el Presidente de la República.

f. La libertad de expresión, como columna vertebral de la democracia, es también una falacia. Junto a la persecución penal y administrativa de la que son víctimas los dueños de los medios de comunicación social independientes – es el caso de Globovisión y de Radio Caracas Televisión, que conoce y sentencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos[51] – el presidente Chávez crea una hegemonía comunicacional de Estado. Al término de su ejercicio disponía de 238 emisoras de radio, 28 estaciones de televisión, más de 125 sites de propaganda en Internet, y realizó durante su gobierno más de 2.125 cadenas presidenciales. Habló por radio y televisión durante más de 1.500 horas.

Este es, en suma, el modelo que ofrece y el entendimiento que tiene de la "democracia real" el Socialismo del siglo XXI y que encuentra eco en algunas naciones de Centro y Sur América, por lo que cabe preguntarse ¿cuál es el saldo o el precio de este experimento que, bajo la tácita complacencia de la comunidad interamericana, aún se sostiene en Venezuela?

Sobre el archipiélago social y político que somos los venezolanos, a falta de instituciones democráticas y contrapesos constitucionales, penetró, sin resistencias, el poder fáctico sustitutivo y articulador de la policía política cubana y del narcoterrorismo colombiano, amén del terrorismo internacional árabe y etarra coludido con éstos y que han encontrado en Venezuela un aliviadero propicio.

Unos y otros se sirven de dichas realidades y ejercen su control sobre los restos y partes de la organización del Estado y sobre nuestra invertebrada sociedad. Forjan, en los hechos, un Estado criminal o narcoestado dentro del que se practica el terrorismo, en un contexto que, a la vez de ser indicativo de la incapacidad del mismo Chávez en su momento y ahora de Maduro para sostenerse y prorrogar por sí solos, y el primero con su personalidad mesiánica, el poder autoritario que detentan, a la par se demuestra que el objetivo de la conservación de tal poder criminal priva en la actualidad sobre las formas democráticas y su expresión electoral.

Es este, todavía, el propósito superior ante el cual se estrelló la posibilidad de unos comicios presidenciales libres en 2012, derivando estos en medios de simulación, tanto como ahora ha ocurrido tras el 28 de julio de 2024. No por azar, el Mayor General Henry Rangel Silva, señalado por la Secretaría del Tesoro norteamericana por sus vínculos con el narcotráfico y hombre de la estrecha confianza del presidente Chávez, sobreseído por Carlos Andrés Pérez, su víctima propiciatoria, declaró en la primera ocasión comicial no estar dispuesto a reconocer una eventual victoria de un candidato opositor para la Presidencia de la República.[52]

Desde Cuba, justamente, atendiéndose la voluntad testamentaria del hoy fallecido mandatario, se organiza su sucesión. La comparten todos los gobiernos aliados y el Foro de São Paulo. A la mejor manera del referido Bolívar de Chuquisaca en 1826, Chávez designa como heredero a Nicolás Maduro, ciudadano de origen colombiano, formado durante su juventud

---

51 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*, Sentencia de 28 de enero de 2009; *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, Sentencia de 22 de junio de 2015.

52 https://elfaro.net/es/201011/internacionales/2899/Ch%C3%A1vez-defiende-a-general-que-dijo-que-ej%C3%A9rcito-no-aceptar%C3%A1-triunfo-de-oposici%C3%B3n.htm

en la Escuela de Formación Política de La Habana y a quien la Cuba de los Castro conoce mucho antes que, a ese segundo Castro latinoamericano, al mismo Chávez.

No tiene relevancia, pues, que Maduro luego se haya sometido a un escrutinio electoral durante los comicios del 14 de abril de 2013, en elecciones que cuestionaron el Instituto de Altos Estudios Europeos, la Red Internacional de Universidades para la Paz, y hasta el propio Centro Carter; o que el acompañante internacional de la logia revolucionaria instalada en UNASUR haya afirmado la pulcritud de unos comicios en las que el sucesor designado – que no podía serlo dada una prohibición constitucional, por ejercer la vicepresidencia – apenas logra separarse de su contendor, el joven líder de la oposición democrática y gobernador del Estado Miranda, Henrique Capriles, por un 1%, según el propio ente electoral controlado por la dictadura. La Corte Interamericana, recién, desnuda y disecciona, con escalpelo a mano, a ese teatro de ficción y al efecto ha condenado al Estado venezolano.[53]

Nicolás Maduro, padre y responsable de la represión que hoy asola a Venezuela – la califica la CIDH como terrorismo de Estado – es, en suma, la expresión final de un proceso de destrucción y de simulación de la democracia que avanza y cristaliza con la tácita complicidad de las democracias en el hemisferio, incluido Estados Unidos, desde la elección de Chávez. Fue este, su gran elector, en 1998, digámoslo claramente.

¿Pudo Chávez en soledad – ahora su causahabiente - y con total impunidad, pulverizar a la nación y confiscar a la república en Venezuela, para coludir con el narcotráfico y el terrorismo desafiando luego a Estados Unidos, del que se separa para coaligarse con sus enemigos históricos más escarnecidos?

He de concluir este apartando, por consiguiente, observando que en 1998 se tenía información suficiente de la penetración del lavado de dineros procedentes del narcotráfico en Venezuela. De modo que, luego del compromiso que asume Chávez con las FARC y a las que más tarde les reconoce estatuto de beligerancia;[54] sabida su alianza con el gobierno cubano; y al aceptar proteger a los terroristas que persigue la Justicia internacional y extranjera, como en el caso El Chacal[55]; una vez como surte sus efectos la política de seguridad democrática que dirige desde Colombia el presidente Álvaro Uribe, el andamiaje gerencial del narcoterrorismo se muda finalmente hacia Venezuela. Toma posesión de nuestra geografía – como le consta a la OEA y lo saben bien los presidentes Santos de Colombia y Calderón de México – y coopta a sus autoridades, en especial a las militares y policiales. El narcotraficante Walid Makled afirmó tener en nómina y a su servicio a 21 generales del Ejército venezolano,[56] y la DEA ha señalado repetidamente nombres de personeros comprometidos con el narcotráfico dentro de las altas esferas del gobierno de Chávez.[57]

Ese "establecimiento del mal" se ha servido de una red de pequeños grupos criminales insertos en la base social de la población, encargados de la distribución al detal de las drogas. Asimismo, entre 2006 y 2008, más de la mitad de los envíos marítimos detectados de cocaína hacia Europa provenían de la República Bolivariana de Venezuela.[58] Allí está el origen de las casi 18.000 víctimas de homicidios que ocurren cada año, en una suerte de guerra civil no

---

53 Corte IDH. *Caso Capriles Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2024.

54 https://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/18/internacional/1200613951.html

55 Chávez defiende de nuevo a Carlos el Chacal, ¿palabras vacías? - BBC News Mundo.

56 https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8358452

57 ¿Lazos Chávez-FARC explican expulsión de la DEA de Venezuela?.

58 UNODOC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), *Informe mundial sobre las drogas 2010*, Nueva York, 2010.

declarada, a partir de 1999. Se formalizó así, lo repito, desde el gobierno de Chávez un contra poder criminal en Venezuela que ha sustituido a las instituciones formales y constitucionales comprometiendo la gobernabilidad, y el destino de cualquier opción de gobierno democrático transcurridos 25 años.

¿LA BANALIDAD DEL MAL O EL SUEÑO DE LA RAZÓN?

Si cierto es que se nos ha vuelto difícil, que no imposible, revertir la tragedia que deja de ser drama al volverse casi insoluble, y que se ceba sin discriminar sobre los venezolanos, también lo es que la satrapía criminal instalada entre estos a partir de 1999 ejerce su maldad absoluta libre de toda contención. Se nutre de la misma llevándola hasta el paroxismo. Han mediado asesinatos de Estado que reposan en el olvido, tras los otros y nuevos crímenes que preceden a la práctica de las desapariciones forzadas, verdaderos crímenes de lesa humanidad.

No sabemos, sin embargo y acaso podremos constatarlo llegada como sea la hora de la Justicia, si lo ocurrido y que sigue ocurriendo en Venezuela de manera sistemática, es la consecuencia de algún raciocinio en los actores intelectuales y materiales de los crímenes de lesa humanidad que se han hecho pródigos; acaso tolerados por la galaxia rosa. De modo que no podemos asumir, anticipadamente, lo que observase Arendt a propósito de los criminales del nazismo y a cuyas audiencias concurriese como periodista. Decía ella que:

> "En mi reportaje sobre el proceso de Eichmann en Jerusalén, hablé de la "banalidad del mal", y con esta expresión no aludía a una teoría o una doctrina, sino a algo absolutamente fáctico, al fenómeno de los actos criminales, cometidos a gran escala, que no podían ser imputados a ninguna particularidad de maldad, patología o convicción ideológica de la gente, cuya única nota distintiva personal era quizás una extraordinaria superficialidad. Sin embargo, a pesar de lo monstruoso de los actos, el agente no era un monstruo ni un demonio, y la única característica específica que se podía detectar en su pasado, así como en su conducta a lo largo del juicio y del examen policial previo fue algo enteramente negativo: no era estupidez, sino una curiosa y absolutamente auténtica incapacidad para pensar".[59]

Por lo pronto, prefiero la argumentación de José Rodríguez Iturbe, a cuyo tenor, la razón por si sola y onírica, desasida procrea monstruos. En efecto, ese mal absoluto significa el plenario desconocimiento de la naturaleza de la persona humana como criatura creada, "porque desde su atalaya [la del criminal, como lo indica la experiencia en Venezuela] sólo se percibían intereses y no tenía sentido averiguar la raíz óntica de la verdad sobre el hombre" común.[60]

Hoy, observando lo actual y sobre el puente de las elecciones presidenciales en Venezuela, ha muerto encarcelado Edwin Santos por su relación con María Corina Machado. Ayer fue el asesinato de Fernando Albán, por su vínculo con Primero Justicia, o la igual muerte tras las rejas del general Baduel, por el peligro de su liderazgo dentro del régimen dictatorial y de simulación democrática conducido por Chávez.

Mas al principio, ¿no lo recordamos? quedan a la vera Antonio López Castillo y Juan Carlos Sánchez, tras el atentado que le sega la vida al fiscal Danilo Anderson; el periodista Orel Zambrano y el veterinario Francisco Larrazábal caen por ser testigos contra Walid Makled, y de cuyos dineros se benefician civiles y altos militares. Asimismo, fue asesinado el gobernador de Apure, Jesús Aguilarte, una vez como el presidente Uribe descubre con las

---

59 Javier Leiva Bustos, "Mal absoluto, mal radical, banalidad del mal. La comprensión del mal en Hannah Arend", 1990.

60 Del autor citado, *El sueño de la razón*: Modernidad y posmodernidad, Caracas, 2024.

manos en la masa a los operadores militares venezolanos del narcotráfico. Le siguió la embajadora Olga Fonseca.

En mi libro citado antes y al pie *El problema de Venezuela* sobran los datos de esa putrefacción institucional, a lo largo de un ominoso y desdoroso tramo de nuestra historia bicentenaria que no llega a su final.

¿Acaso, junto a los crímenes de trascendencia mundial que ya conoce el Fiscal ante la Corte de La Haya, adosados a la corrupción – se desviaron US $ 300.000 millones de dólares de la renta petrolera, según confesara el ministro chavista Giordani en 2016 – pueden reputarse de injustas las sanciones adoptadas por la comunidad internacional en contra de Maduro y sus acólitos? ¿Es irrelevante el pacto de la satrapía venezolana con el narcotráfico, que la transforma en operadora del negocio desde 1999? Esto lo denunció el comandante Jesús Urdaneta Hernández[61], compañero de Chávez el 4F y lo ratificó ese mismo año Carlos Andrés Pérez: "Ha irritado a Bogotá" y "hay núcleos de oficiales institucionalistas en desacuerdo con lo que se está haciendo".[62]

Nada cambia, sin embargo, ciertamente. Y la razón de fondo sigue siendo la misma.

Durante el referendo de 2004 que organiza María Corina Machado, apoyada por la Coordinadora Democrática y que logra su objetivo con absoluta excelencia, fueron los partidos "de oposición" – "cascarones vacíos" los llama el mismo Pérez – los que recularon ante la victoria. Se ocultaron, temerosos. Jimmy Carter les convenció de la derrota, tanto como Putin ahora dice que Maduro venció en los comicios del 28J. Y Lula da Silva no da su paso, para reconocer a Edmundo González Urrutia.

Los algoritmos trucados de 2004 se descubrieron tardíamente. Los analizaron las revistas científicas más importantes de Occidente. Y tras el revocatorio, los mismos de ahora le pidieron al país pasar la página, seguir adelante. Luis Vicente León se encargaba de convencer al empresariado – tras él las cabezas de los "cascarones" – de convivir con Chávez, con el mal absoluto, pues era inderrotable. Ha pocas horas repite la misma escena ante el cuerpo diplomático acreditado en Caracas.

La generación de 2007 demostró con el referendo de la reforma constitucional y antes de que los señalados "cascarones" corrompiesen a alguna de sus cabezas, que era un mito la fuerza de la revolución. Las élites políticas y empresariales "de oposición democrática" miraban de lado. Son los mismos que concurrieron para fortalecer y sacar del subterráneo la candidatura del comandante Chávez en 1998, enterrando la opción democrática de Henrique Salas Römer, un "radical", como se dice ahora de Machado.

Mientras se violan a menores de edad, se practican encarcelamientos por miles y siguen los asesinatos para acelerar el terror en los mayores y en la totalidad de la población, el régimen ha pulverizado a la soberanía nacional. Le ha irrogado un golpe de Estado. Ha hecho cesar todo fingimiento, toda la falacia política que se construyera con el Foro de Sao Paulo a partir de 1989. Maduro, es lo novedoso, se ha situado al margen del modelo de simulación que nace con este y lo alimenta la galaxia rosa.

Acerca de situaciones como la de Venezuela, vuelta una prisión, decía Juan Pablo II que se trataba de un mal de proporciones gigantescas, un mal que ha usado las estructuras estatales mismas para llevar a cabo su funesto cometido, un mal erigido en sistema". Francisco calla, entretanto. Y se preguntaba aquél Santo Pontífice sobre si ¿existe un límite contra el cual se estrella esa fuerza del mal? Sí, existe, respondió. Es la fuerza de la bondad. Es la

---

61 Agustín Blanco Muñoz, *Habla Jesús Urdaneta Hernández, el Comandante irreductible*, 2003.

62 https://www1.udel.edu/leipzig/060299/ela260899.html

misma que se concreta entre los venezolanos y su firme deseo de la vuelta a la patria que cristaliza el 28J y encarnan la "radical" Machado y don Edmundo.

LA RADICALIDAD DEL BIEN Y EL SERVICIO A LA VERDAD

En algún texto leí, hace algunos años, sobre el efecto que provoca y es querido alcanzar por todo acto de terrorismo, a saber, que inundadas las víctimas que sobreviven por el terror no encuentran más salida que transformarse en terroristas, para sobrevivir y defenderse. [63]

Es la forma más perversa de deslegitimación de la ética política que le interesa a todo terrorista, en modo de que nadie pueda juzgarle en su «libertad» para asesinar; que, al cabo, como lo dice Camus, es más la libertad que se da a sí al escoger su forma y momento de morir: "¿Se va a morir, a escapar mediante el salto, a reconstruir una casa de ideas y formas a la medida propia? ¿Se va, por el contrario, a mantener la apuesta desgarradora y maravillosa de lo absurdo?"[64]

La cuestión viene al caso, justamente, por distintas circunstancias que observo en su evolución en América Latina. Una, en primer término, la práctica del «terrorismo de Estado» puesta en marcha – así la califica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – por el colegiado despótico que impera en la Venezuela militarizada, tras las elecciones del 28 de julio. En ese instante cede y llega a su final la lógica de la simulación democrática, para la que se prestasen importantes actores de la llamada oposición partidaria. Y la razón huelga.

Tras la lucha y la negociación perpetua por las cuotas de poder, entre el sistema de partidos democráticos y el régimen que presidiera Chávez y tuvo por causahabiente a Nicolás Maduro, desde finales del siglo XX quedó reducida a eso la actividad política, a la cuota o a la parte de la torta burocrática que se le reclama al adversario. Terminó quedando de lado el país víctima, cuya orfandad se hace protuberante e hiperbólica a partir de 2018, cuando la nación se pulveriza y deja de discernir entre chavistas y antichavistas.

Vuelta diáspora hacia afuera y hacia adentro, la nación, partiendo de una clave afectiva producto de su dolor, del daño antropológico que se le ha irrogado, encuentra sobre el limen de las elecciones presidenciales a un ícono maternal y protector, el de María Corina Machado, que cede en su protagonismo y se lo entrega a la misma nación.

La derrota monumental que sufren Maduro y su régimen despótico, sobrepasándosele a sus reglas y formas electorales fraudulentas – las ensayan desde el referendo revocatorio de 2004 – ahora fija un lindero inconmovible, un imaginario social, a saber, la de la conciencia colectiva venezolana entre lo que está bien y lo que está mal, entre el mal absoluto y las normas de la decencia humana. El país ha enterrado a la doblez en la política con sus actas de escrutinio a la mano, eligiendo a Edmundo González Urrutia.

Pues bien, la maldad no puede sobrevivir allí donde hay luz y permanece iluminado el camino de la esperanza; de modo que, el recurso al terrorismo político de nuevo busca, ni qué dudarlo, llevar a la gente a que rompa con su código secular y ético: a fines legítimos, medios legítimos y viceversa. Y es exactamente eso lo que aspira y espera la dictadura venezolana y quienes le hacen juego en búsqueda de sobrevivir mediante cuotas, a saber, igualar al conjunto dentro de su miasma: que el terror abone en el espíritu del país, para que todos a uno sólo aspiren a la solución de la violencia para darle sepultura al sufrimiento.

El dilema que atraviesan nuestras democracias en la región, sean cuales fueren sus grados de perfectibilidad, muy bajos o altos, es que no encuentran medios para frenar el desman-

---

63 David C. Rapoport, *La moral del terrorismo*, 1985.

64 https://www.bloghemia.com/2021/01/la-absurda-libertad-por-albert-camus.html#google_vignette

telamiento institucional en boga. Al término sugieren dejar en manos de las víctimas de terrorismo de Estado como en Venezuela y como suerte de secuestrados, que se liberen por sí de sus secuestradores. Entre tanto, los "cuotistas" políticos y económicos sugieren normalizar o morigerar a la maldad; si cabe, encontrar junto a ella un sincretismo de laboratorio, que no discierna moralmente y relativice al conjunto.

Así las cosas, en paralelo ahora emergen quienes, a nombre de las víctimas y ofreciéndose como sus protectores les venden tutelar sus derechos a costa de la democracia y del Estado de Derecho, lo que es una aporía, ya descrita por el Juez García Ramírez. No hay libertades cuando un mesías ofrece ocuparse de nuestras libertades y ejercerlas a discreción suya y a nombre nuestro, como tampoco existe tutela o garantía efectiva de la libertad y los derechos, allí donde la víctima carece de opciones para defenderse incluso a contrapelo de su salvador o «padre bueno y fuerte». Lo que no es nuevo. Tras esa disyuntiva, los latinoamericanos dividimos a nuestras recurrentes dictaduras: entre dictaduras en serio y dictablandas.

Pero vuelvo al principio. La democracia sufre no tanto por la existencia de sus enemigos históricos o la obra malvada – que sí la es – de sus dictadores marxistas del siglo XXI. Sufre más y se hace más gravosa su fractura y agotamiento, cuando median quienes la teatralizan desde sus narcisismos políticos y digitales o que, predicando sus enemistades con el socialismo del siglo XXI, esperan verse purificados y se dan licencia hasta para acabar – a través de mayorías circunstanciales – con la justicia constitucional y la soberanía popular.

Enhorabuena, un signo distinto y distintivo, inédito en la región y el Occidente, adquiere talante y se viene perfilando ante la fractura que avanza dentro del régimen militarista imperante en Caracas, hijo del socialismo del siglo XXI, que se les ha salido de su orden tanto a los foristas paulistas como a los progresistas poblanos. Cristalizó desde antes y con vistas a las elecciones presidenciales del 28 de julio. Hace evidente un modelo exitoso y útil para la reconstrucción y para revertir la deconstrucción social y política como civilizatoria que han sufrido nuestras naciones a lo largo de una larga transición. Lo sintetizo con las líneas que escribiese para recientes columnas mías:

> "Un movimiento humano y telúrico... bajo el liderazgo espiritual y desideologizado de María Corina Machado, reimpulsando el sentido vertebrador de la solidaridad por sobre los enconos y los odios partidarios, optó por transitar el camino de la ciudadanía. Ha logrado un éxito sin precedentes. El mito de la revolución bolivariana quedó como el rey desnudo. Resta una satrapía, llena de odio y presa del pánico, atrincherada en un palacio. Mediante una organización celular, familiar y espontánea, la gente de a pie desafió a su maquinaria electoral y digital, creada por el socialismo del siglo XXI en modo de permanecer en el poder y usando de los ingentes recursos de la corrupción y el narcotráfico".
>
> "Como novedad y acaso como contrapeso, tanto frente al viejo sistema político parcelado – la «democracia de partidos» nacida bajo el espíritu del 23 de enero y que agota su ciclo modernizador en 1999 – y ante el ecosistema sobrevenido, atemporal y deslocalizado, explotador de los sentidos, practicante del narcisismo digital y de logros instantáneos, la victoria electoral del embajador Edmundo González Urrutia el pasado 28 de julio hace emerger otro espíritu. Habrá de cristalizar en una «democracia de ciudadanos» por afincada sobre el dolor y el ostracismo resilientes y hasta sobre el despojo de los miedos causados por el terrorismo de Estado al conjunto de los venezolanos. Le enseñan al mundo otra novedad de manos de Machado, a saber, cómo derrotar a la maldad sujetando a la ciencia de lo virtual con la humana razón y el optimismo de la voluntad".

La historia de los hombres, de los pueblos y sus culturas, siempre regresa sobre sus pies y se reconcilia consigo, cada vez que redescubre el principio ordenador de la dignidad humana.

Importa saber, por lo mismo, sobre todo a la luz de nuestras maltratadas raíces judeocristianas y grecolatinas que, mientras a no pocos les avergüenzan, según decía Benedicto

XVI – el lugar y el tiempo son el odre necesario e insustituible para la vida institucional y la convivencia en paz y con libertad.

Nos encontramos en una difícil encrucijada. Tras el imperativo de la gobernanza digital, en un marco contracultural sin espacios ni memoria, adánico o de limen, predominan la virtualidad, el imaginario, la instantaneidad y de suyo la doblez social y política. Es decir, manda el tiempo del no-tiempo y el del punto o la nada espacial, que es ausencia o muerte de la razón y de la misma razón de la vida humana como sucesión de acontecimientos.

Esto lo explica con sobrada lucidez José María Lasalle, a propósito de su cartografía de un totalitarismo posmoderno[65]: "El futuro desaparece porque se ha consumado gracias a la utopía digital que decreta el tiempo real como un eterno presente, un no-tiempo que se fundamenta en una miniaturización abreviada de las experiencias humanas que nos encierran en la inanidad de todo desplazamiento al disolver el espacio como dimensión medible de nuestro ser".

Y es que, al suponerse el fin sensible de la experiencia humana con las grandes revoluciones, la digital y la de la Inteligencia Artificial, ha sobrevenido de inevitable la desaparición de los límites asociados a aquella. Hemos dejado de habitar en lo razonable para adquirir identidades on line, en una suerte de nihilismo tecnocrático que anula las fronteras que han dividido, desde los orígenes del mundo, lo justo de lo injusto, la bondad de la maldad, la buena vida o el Buen Vivir de la vida buena.

Si desde la distancia indispensable analizamos el devenir de las Américas y de Europa occidental – observando orteguianamente al bosque sin tropezar con sus árboles – constataremos que, tras el primer ciclo de tres décadas – 1989/2019 – durante el que se sembraran por Naciones Unidas el desencanto con la democracia y la prédica del Estado autoritario y personalista como su solución, sucesivamente, los gobernantes interesados en el declive del Occidente de las Leyes, a lo anterior le adosaron una aporía: la deconstrucción de nuestras raíces y, de suyo, prosternar toda forma de relación ciudadana institucional y de ejercicio orgánico o de mediación del poder.

Así surge, al término, la propuesta ya referida de las «democracias al detal» que nos allegan Xi Jinping y Vladimir Putin en vísperas de la guerra contra Ucrania, a saber, el derecho de los pueblos a elegir con libertad el camino hacia la dictadura.

La Justicia, los jueces, el Ministerio Público son intervenidos, por ende, como primer paso para la perturbación del lenguaje político y jurídico; la instalación a perpetuidad de regímenes de la mentira y al cabo la criminalización de la libertad. Así lo fue en Venezuela y así lo es en Colombia, en El Salvador, en México, y hasta en Estados Unidos.

Durante el fascismo, el auténtico, tal como lo refiere en ensayo memorable que ya hemos citado de Calamandrei, "la mentira política" – calcada por los miembros del Foro de Sao Paulo y sus causahabientes del Grupo de Puebla – fue el instrumento y la fisiología del poder en Italia. Imperaba, como en Venezuela, un sistema en el que las palabras escritas sobre la ley no tienen "el significado registrado en el vocabulario", sino otro y al arbitrio, siempre opuesto al común e inteligible.

No obstante, en los 30 años que ya siguen al COVID-19, los autoritarismos electivos del tiempo anterior, como se constata, buscan jugar fuera del sistema. La simulación constitucional y democrática, tributaria del Foro de São Paulo, llega a su final. Venezuela otra vez es el gran laboratorio, en el que al paso se mira la España de Pedro Sánchez.

---

65 José María Lasalle, *Totalitarismo posmoderno*, Debate, 2017.

El pasado 28 de julio, cuando los venezolanos – bajo las reglas de la dictadura del siglo XXI imperante – logran elegir por avalancha a un presidente opositor, a Edmundo González Urrutia, y con ello derrotar a la satrapía militarista de Maduro, la clave de esa ruptura inesperada y casi milagrosa, encarnada en María Corina Machado, fue simple: servir siempre a la verdad.

En el distante 1952, en circunstancias distintas pero agonales como la nuestra, don Eduardo Frei padre, fallecido expresidente, invocando el pensamiento de Jacques Maritain, recordaba a sus alumnos de la Universidad de Chile que un nuevo orden no surgirá sino después de que la "desobediencia", en la que se ha encerrado nuestro tiempo antropocéntrico, haya suscitado una nueva efusión de "misericordia".[66] Sólo así, precisaba, será posible hacerse de una idea clara sobre la magnitud de la peripecia histórica que nos espera.

En suma, nuestros pueblos y naciones se lo tragan las guerras, el terrorismo, gobiernos coludidos con el narcotráfico, desprecios a la soberanía popular y una impunidad procaz ante los crímenes de lesa humanidad – otra vez es el caso de Venezuela – y para el Alto funcionario y para los Estados lo relevante y de futuro es debatir sobre "misoginia".

Acaba de celebrarse, en ciudad de México, bajo los auspicios de la Fundación Konrad Adenauer y la Organización Demócrata Cristiana de América, el Foro América Libre[67], al que concurriera casi un centenar de organizaciones e internacionales de partidos comprometidos con la democracia liberal, en un contexto privilegiado que interpela y llama a la ingente tarea del recreo de las leyes universales de la decencia. Se trata de una confluencia entre quienes, predicando las ideas de libertad y democracia, lo hacen sin doblez ni utilitariamente, sirviéndole a su causa sin servirse de ella. Y acaso baste, por lo pronto, proponerles que, como reverso de la globalización rescaten el valor de la localidad y su memoria, garantes ciertos del ejercicio responsable de la libertad, y propendan, con vistas a la conservación de la Casa Común, a una «ecología humana» que proteja al hombre "de la destrucción de sí mismo".

EL DESAFÍO DE LA TRANSICIÓN

El venidero 10 de enero de 2025, si se atiende a lo dispuesto constitucionalmente, debe iniciarse la transición democrática en Venezuela, tal como la ha exigido el Grupo de los Siete (G7), que forman las potencias mundiales, este pasado 26 de noviembre:[68]

> "El 28 de julio, el pueblo venezolano hizo una elección clara en las urnas, votando por el cambio democrático y apoyando a Edmundo González Urrutia por una mayoría significativa, según los registros electorales disponibles públicamente. Continuaremos apoyando los esfuerzos de los socios regionales para facilitar una transición democrática y pacífica liderada por Venezuela que garantice el respeto de la voluntad de los votantes".
>
> "Estamos profundamente preocupados por las continuas violaciones y abusos de los derechos humanos, incluidas las detenciones arbitrarias y las severas restricciones a las libertades fundamentales, dirigidas en particular contra los opositores políticos, la sociedad civil y los medios de comunicación independientes. Todos los presos políticos detenidos injustamente deben ser puestos en libertad".

Lo dicho al término por el presidente de Colombia, Gustavo Petro, que junto a los presidentes de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, y de México, Andrés López Obrador, se constituyeran en mediadores de oficio, integrantes que son de la marea rosa que muta en galaxia y de suyo aliados del régimen de Caracas, apunta en otro sentido: ¡Solo los venezolanos deben

---

66 Eduardo Frei, *Pensamiento y acción*, Santiago de Chile, 1958.

67 https://foroamericalibre.com/

68 https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Foreign-Ministers-Meeting-Statement-Fiuggi-Anagni-25-26-November.pdf.

solucionar los problemas de Venezuela.!,[69] léase, las víctimas, los secuestrados, a través de un entendimiento directo con sus secuestradores.

Y si bien Estados Unidos, obviando contraprestaciones que alcancen a los venezolanos como víctimas, decidió renovarles a sus petroleras las licencias necesarias para que operen sus negocios con el dictador Maduro, la enmienda inmediata y aparente indica que otro será el comportamiento de la Casa Blanca, luego de las elecciones que le han dado mayoría determinante al presidente electo Donald Trump.

La nota de la agencia italiana ANSA del pasado 2 de octubre nos recuerda que:

> "Esa flexibilidad fue otorgada [antes] por el gobierno de Biden en su momento en respuesta a una iniciativa del gobierno de Nicolás Maduro de aceptar sentarse a dialogar con la oposición en México. Esos diálogos fracasaron y, según evidencias, el gobierno chavista más bien arreció su tendencia autoritaria con más violaciones a la democracia y a los derechos humanos, hasta desembocar en las elecciones presidenciales del 28 de julio, cuando según denuncias de la oposición hubo un fraude masivo para reelegir a Maduro para el período 2021-2026. La represión recrudeció tras la elección, y funcionarios de gobierno de Biden dijeron que revisarán esas licencias petroleras". Lo que, en efecto, no ocurrió.[70]

Lo cierto es que este pasado 27 de noviembre, USA adoptó severas medidas a través de su Departamento del Tesoro y en coordinación con el Departamento de Estado, en contra de los responsables del secuestro de la elección presidencial del 28J y de las persecuciones, torturas y encarcelamientos en curso, que incluyen a la línea de mando operacional de la Fuerza Armada, es decir, a los comandantes de las Regiones y Zonas de Defensa Integral en Venezuela.[71]

En suma, como epílogo a lo explicado anteriormente, apenas ajusto una reflexión que me he hecho, en lo personal y recién, a propósito de las manoseadas polaridades que siguen nutriendo al decurso de la región y de Occidente, dentro del cuadro en el que se inserta Venezuela.

Occidente, indigestado por los catecismos que predican la amnesia y el adanismo, la pulverización de las culturas y la inflación de las identidades – que sólo alcanzan a conectarse sin convivir, a través de los caminos que les ofrece bajo condición la gobernanza o dictadura cesarista en tiempos de redes inteligentes – y por haberse, además, desecho de sus propias esencias singulares hasta perder cada occidental su ser y de suyo su verdadero «ethos», ha comprometido las bases de su civilización. Ha dejado de ser. Es "ente", sí, sin ser un ser, pues ya no es cada hombre y cada mujer, ni hombre ni mujer siquiera racional. Y el alma que ha mantenido encerrada en el tiempo y en el lugar de su cuerpo, cree haberla vaciado sino inutilizado, para ofrecerse, sea como objeto de satrapías decimonónicas resurrectas en pleno siglo XXI, sea como dato válido en el altar de los algoritmos y al servicio de una deidad profana: La robótica en avance, que predice, aquí sí, el fin de la historia.

Es esta una lectura probablemente apocalíptica, según lo observara con agudeza y perspicacia el prologuista de mi libro *El viaje moderno llega a su final*[72], Luis Alberto Lacalle H. Ahora puedo decir que sí. ¿O, es que acaso las polaridades necesarias pero tensionadas por una fuerza invisible a lo humano, para que éstos se sostengan sin desprenderse de sus sitios y

---

69 https://x.com/petrogustavo/status/1088209048317673472

70 https://www.ansalatina.com/americalatina/noticia/latinoamerica/2024/11/07/eeuu-renueva-licencias-a-cinco-petroleras_75ffc353-0e8d-4094-9edd-1e8e1fb7e7f7.html

71 https://www.state.gov/translations/spanish/el-departamento-del-tesoro-sanciona-a-funcionarios-venezolanos-alineados-con-nicolas-maduro-en-respuesta-al-fraude-electoral/

72 Asdrúbal Aguiar, *El viaje moderno llega a su final, Hacia el orden global de la dispersión*, 2021

puedan moverse ordenadamente con el paso de los tiempos sin causar tanta destrucción, no es lo que predica el Apocalipsis?

La corrección en los equilibrios de los extremos inevitables se alcanza al través de la Esencia correctora de las esencias humanas y naturales, y no en avenimientos transaccionales y a la luz de la mera razón entre humanos, que siempre excluye; que sólo sabe, una vez como se separa de Dios o de la Esencia de las esencias, forjar diálogos para que el mal de los «ángeles caídos» no se agrande; o para que, quienes se asumen, a sí mismos como encarnaciones humanas de la bondad absoluta sustituyéndose en Dios y encarnándolo, eviten como iguales demonios provocar más daño como expresión del mal absoluto. Impiden toda forma de redención posible, sean de derechas o sean de izquierdas.

Benedicto XVI, no por azar, hizo su alerta en *Lumen Fidei,* en 2013[73]: "La verdad grande, la verdad que explica la vida personal y social en su conjunto, es vista con sospecha. ¿No ha sido esa verdad -se preguntan- la que han pretendido los grandes totalitarismos del siglo pasado?, ¿una verdad que imponía su propia concepción global para aplastar la historia concreta del individuo? Así, queda sólo un relativismo en el que la cuestión de la verdad completa, que es en el fondo la cuestión de Dios, ya no interesa".

Sólo se resuelven tales extremos y sus polaridades cuando las reconduce la razón del afecto y de la necesidad como lo ha demostrado María Corina Machado en Venezuela; partiendo o afincándose cada una de dichas polaridades, si lo pudiesen, en su «ethos», pero con una clara comprensión de la verdad. Han de servir a la verdad, purgándose de los regímenes de la mentira, los de «la galaxia rosa» y los del «bukelismo», con lo cual podrán integrarse dinámicamente, izquierdas y derechas y sostener una tensión constructiva que salve la Esencia. Y si no creen en ella, pues tendrán que inventarla.

---

73 https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20130629_enciclica-lumen-fidei.html

El Estado democrático en la Constitución de 1999

Rafael Badell Madrid*

Individuo de Número Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Resumen: *En este estudio analizamos la democracia desde la Constitución de 1999, que la consagra como un derecho fundamental y un principio fundamental del Estado venezolano. Estudiamos los atributos del derecho a la democracia y los mecanismos de participación directa e indirecta contemplados en la Constitución. Hacemos referencia al Consejo Nacional Electoral, encargado de organizar y garantizar la transparencia de los procesos electorales y a la jurisdicción contencioso-electoral, responsable de tutelar los derechos políticos y electorales. Finalmente, evaluamos las desviaciones del modelo democrático en la Constitución de 1999 e identificamos el proceso de desdemocratización que compromete la independencia de poderes y la vigencia de derechos fundamentales.*

Palabras Clave: *Democracia, derechos humanos, soberanía popular, sufragio, participación política, buena administración, desdemocratización, inconvencionalidad.*

Abstract: *The study analyzes democracy from the perspective of the 1999 Constitution, which enshrines it as a fundamental right and a fundamental principle of the Venezuelan State. The main attributes of the right to democracy and the mechanisms of direct and indirect participation contemplated in the Constitution are analyzed. We refer to the National Electoral Council, in charge of organizing and guaranteeing the transparency of electoral processes, and to the contentious-electoral jurisdiction, responsible for safeguarding political and electoral rights. Finally, the deviations from the democratic model in the 1999 Constitution and identify a process of de-democratization that compromises the independence of powers and the validity of fundamental rights*

Key words: *Democracy, human rights, popular sovereignty, suffrage, political participation, good governance, de-democratization, inconvenience.*

Sumario

I. INTRODUCCIÓN

II. EL DERECHO A LA DEMOCRACIA Y SUS ATRIBUTOS

1. *Principio de la separación e independencia de los poderes públicos.* 2. *El reconocimiento y respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales.* 3. *El pluralismo político y las libertades de opinión, de pensamiento, de asociación y de reunión.* 4. *El derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones.* 5. *El derecho a la participación política.* 6. *El derecho al sufragio universal.* 7. *El régimen plural de partidos y organizaciones políticas.* 8. *El derecho a instituciones de gobierno responsables y transparentes y el derecho de acceso a la función pública .* 9. *La supremacía constitucional.*

---

* Doctor en Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello y Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de esa misma Universidad. Profesor Universidad Central de Venezuela. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Socio fundador del Despacho de Abogados Badell & Grau.

III. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

1. *Participación indirecta y democracia representativa.* 2. *Participación directa*

IV. LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

1. *El Consejo Nacional Electoral.* 2. *La justicia electoral.*

V. DESVIACIONES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO CONSAGRADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

CONCLUSIONES

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUCCIÓN

Voy a referirme al tema "*Constitución y democracia*". A esos efectos, tomaré como punto de partida el reconocimiento universal de la democracia como un derecho humano esencial. Me voy a centrar entonces en sus atributos fundamentales, como son el principio de la soberanía popular, el derecho a la participación política, el pluralismo y la importancia de la separación de poderes para garantizar la libertad, todo ello en el marco del Estado Constitucional de Derecho. Además, formularé algunas consideraciones sobre los mecanismos de participación democrática directa e indirecta establecidos en la Constitución; así como a las instituciones de la democracia y su incidencia en los procesos electorales. Por último, examinaré algunas de las desviaciones del Estado democrático en la Constitución de 1999.

En primer lugar tengamos en cuenta que la democracia es un derecho humano reconocido en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1945 e implica, entre otros "*el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos*"; "*el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país"*.

Además, establece la Declaración Universal de Derechos Humanos que "*La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto*" (artículo 21).

La democracia es la base del Estado de derecho y condición indispensable para el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos. Todas las personas tienen derecho a la democracia y los Estados tienen la obligación de promoverla y defenderla, así lo dispone el artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana. La democracia contribuye al pleno disfrute de todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) y a la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para participar en la vida política y pública. Sin democracia no podríamos ejercer plena y libremente todos los demás derechos humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en reiteradas ocasiones ha señalado que *"[e]l concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros*"[1].

[1] Véase las opiniones consultivas de la Corte IDH OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26; OC27/21, supra, párr. 39.; y OC28/21 del 7 de junio de 2021, párr. 43.

En Venezuela, la democracia se establece como un principio esencial y un elemento definitorio del Estado, consagrado en la Constitución de 1999. Este carácter democrático se encuentra reflejado en la exposición de motivos y en el preámbulo del texto constitucional, además de estar desarrollado en el Título I, que regula los principios fundamentales que estructuran el ordenamiento jurídico y orientan la actuación del Estado.

De acuerdo a la Constitución, la democracia se proyecta, no solamente como forma de gobierno o como axioma que ha de regir la actuación de las instituciones del Estado, sino también como una meta para garantizar la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. En este aspecto, la exposición de motivos dispone que *"Ya no sólo es el Estado el que debe ser democrático, sino también la sociedad"* y que *"Siendo democrática la sociedad, todos los elementos que la integran deben estar signados por los principios democráticos y someterse a ellos".* Ciertamente, uno de los fines supremos expresados en el preámbulo de la Constitución de 1999, es el de refundar la República para establecer una sociedad democrática, "participativa y protagónica.

De conformidad con lo previsto en el artículo 2 constitucional, el Estado venezolano se constituye en un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico y de su actuación, entre otros, la democracia, la preeminencia de los derechos humanos y el pluralismo político. Veamos el texto completo de la disposición constitucional:

> **Artículo 2.** Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, **la libertad,** la justicia, la igualdad, la solidaridad, **la democracia,** la responsabilidad social y, en general, la **preeminencia de los derechos humanos**, la ética y el **pluralismo político**." (resaltado añadido)

Por su parte el artículo 3 de la Constitución consagra como fines del Estado "*el ejercicio democrático de la voluntad popular*". En tal sentido, su exposición de motivos explica que el "(…) *Estado social de Derecho que se nutre de la voluntad de los ciudadanos, expresada libremente por los medios de participación política y social para conformar el Estado democrático".*

La principal consecuencia del reconocimiento de la democracia como calificador del Estado venezolano, es la de atribuir la titularidad de la soberanía al pueblo, de modo que éste ha de ser el titular del poder de gobierno. En efecto, del artículo 5 *ejusdem* se desprende el principio de la soberanía popular, según el cual:

> **Artículo 5.** La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.
>
> Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.
>
> La soberanía popular ha de ejercerse en el marco del Estado federal descentralizado, anunciado en la exposición de motivos de la Constitución y expresamente establecido en su artículo 4, conforme al cual el sistema de gobierno venezolano se fundamenta en un régimen de descentralización funcional y territorial. Ese principio de organización territorial se relaciona con el carácter democrático de las entidades políticas que componen el Estado venezolano en todos sus niveles, cuyo gobierno "*es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables*" (artículo 6).

I. EL DERECHO A LA DEMOCRACIA

Comencemos por enfatizar que las pala democracia, como derecho humano, "*es un derecho de finalidad y, al mismo tiempo, un derecho subjetivo, individual, exigible al Estado.*

Es de finalidad en el sentido que se proclama la democracia como un valor de interés universal. Al cual deben propender todas las sociedades en el marco de sus especificidades culturales y nacionales. Se crean las bases de una obligación de hacer, conforme a la cual todos los estados deben promover la democracia como régimen político. Es un derecho individual en cuanto al modo de ejercicio (derecho a elegir o acceder a la gestión pública), en relación al sujeto pasivo del derecho (el Estado) y en cuanto a su titularidad (cada individuo)"[2].

Ahora bien, conviene determinar cuáles son los atributos o elementos constitutivos del derecho a la democracia consagrado en la Constitución de 1999:

1.- En primer lugar, un elemento constitutivo de la democracia es el **principio de la separación e independencia de los poderes públicos**, consagrado en el artículo 136 de la Constitución y que, como hemos señalado, establece un sistema de repartición de poderes, conforme a una estructura federal desde una consideración territorial, cuando reconoce tres órdenes verticales fundamentales: el poder público nacional, el poder público estadal y el poder público municipal; y también, desde un punto de vista funcional-horizontal, distinguiendo entre los poderes legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral.

No obstante, el principio de separación de poderes en el Estado constitucional de derecho no consiste sólo en la repartición de las funciones, ni es sólo una manera de separación orgánica de quienes están llamados a cumplirlas, es, en verdad, la base fundamental de la interdicción de la arbitrariedad y la garantía necesaria de la libertad como valor fundamental del hombre. Su fin último es evitar la concentración de poder y el absolutismo, en tanto elementos perturbadores de las libertades y derechos del ciudadano.

El principio de separación orgánica de los poderes -en el sentido de interdicción de la acumulación de poderes en un solo órgano- es, pues, presupuesto para el mantenimiento del Estado de Derecho y de la democracia efectiva[3].

Por eso consideramos que hoy ese principio no es una modalidad de la organización del ejercicio del poder público, sino un derecho fundamental de los individuos, con la advertencia de que sin separación de poderes no habría garantía del respeto de los derechos y libertades. De hecho, no se entiende el Estado de Derecho sin que esté contemplada en la Constitución la división del poder, unida al principio de legalidad y responsabilidad del Estado como presupuestos de la actuación estadal.[4]

La democracia es un principio jurídico fundamental inherente a la esencia misma del Estado Constitucional. Para que exista legitimidad democrática del poder, debe tutelarse y garantizarse la participación efectiva de los ciudadanos y agrupaciones en la actividad política, así lo dispuso el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana.

En este sentido, el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, luego de reafirmar a la democracia representativa como pieza indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, consagra a la separación e independencia de los poderes públicos como un

---

2 Manuel Rodríguez Cuadros, "El derecho humano a la democracia", *Derecho y realidad*, Núm. 23, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1 semestre, 2014. p. 215.

3 Véase en Rafael Badell Madrid, "Principio de separación de poderes", en Allan R. Brewer-Carías y José Araujo-Juárez (coords.) *Principios fundamentales del derecho público. Desafíos actuales. Libro conmemorativo de los 51 años de la publicación de la Constitución de 1999*, Editorial Jurídica Internacional, Caracas, 2020. Pp. 183-207.

4 Javier García Roca, "Del principio de la división de poderes", en *Revista de Estudios Políticos Nueva Época,* número 108. Abril-Junio 2000. Madrid, 2000. p. 42.

elemento esencial de la democracia representativa. Al respecto el magistrado de la Corte IDH Eduardo Ferrer Mac-Gregor ha señalado que:

> (…) la separación de poderes guarda una estrecha relación no solo con la consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los individuos, evitar la concentración de poder que pueda transformarse en tiranía y opresión, así como permitir el cumplimiento adecuado y eficiente de las finalidades asignadas a cada rama del poder público. Sin embargo, la separación de poderes no solamente implica una especialización de las labores estatales de acuerdo a como hayan sido asignadas, sino que a su vez implica la existencia de un sistema de 'frenos y contrapesos", mediante el cual se constituya un control y fiscalización recíproco entre cada rama del poder. De la separación de poderes se desprende, entonces, el ejercicio de un poder limitado, así como susceptible de control y organizado en distintas instancias encargadas de diferentes funciones, con la finalidad esencial de asegurar la libertad de las personas frente al Estado, dentro de un marco de democracia participativa y pluralista.[5]

2.- Otro elemento fundamental de la democracia es el **reconocimiento y respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales**, establecido en los artículos 2 y 19 de la Constitución, según los cuales el Estado venezolano propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, entre otros, la preeminencia de los derechos humanos; y en el mismo orden, establece que el Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable indivisible e interdependiente de los derechos humanos, de forma que su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con la Constitución, los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen

3.- El **pluralismo político**, a que se refiere el artículo 2 de la Constitución, que implica, entre otras cosas, el derecho de la mayoría a gobernar y el derecho de la minoría a ser respetada, oída y tolerada. De acuerdo con Humberto Njaim, la sociedad contemporánea se caracteriza por ser receptáculo de una variedad compleja de formas y modos diversos de vida cuyas fuentes pueden ser encontradas en factores filosóficos, políticos, económicos, sociales, culturales, geográficos y hasta internacionales. De lo anterior se desprende la necesidad de las constituciones democráticas no sólo de consagrar esa diversidad, sino también valorarla como manifestación de libertad y otros derechos humanos, estableciéndola como principio, destacándola en las leyes fundamentales, y hasta erigiéndola como valor superior del Estado, como una de las características de su sistema de gobierno, como ocurre precisamente en la Constitución venezolana.[6]

De allí que también podemos incluir dentro de este atributo el respeto a las **libertades de asociación** (toda persona tiene el derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley), estipulado en el artículo 52 de la Constitución; **de reunión** (toda persona tiene el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas), consagrado en los artículos 53, 57, 59 y 61 *ejusdem*, respectivamente; **de opinión y de expresión** (toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse

---

[5] Véase voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) VS. Ecuador, de 23 de agosto de 2013. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_ferrer_266_esp.doc

[6] Humberto Njaim, "Reflexión sobre el pluralismo a más de 10 años de 'Vigencia' de la Constitución", en Jesús M Casal H. (Coord.), *Defender la Constitución*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2011. P. 69.

censura, artículo 57 *ejusdem*); **de religión** (toda persona tiene derecho a profesar su fe religiosa y cultos y a manifestar sus creencias en privado o en público, artículo 59 *ejusdem*); y **de pensamiento, de conciencia** (toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y a manifestarla, salvo que su práctica afecte su personalidad o constituya delito, artículo 61 *ejusdem*).

4.- Luego, el **derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones e ideas** por cualquier medio de expresión, establecido en el artículo 58 de la Constitución, según el cual "*La comunicación es libre y plural y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como a la réplica y rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes*".

5.- El derecho a la **participación política**, supone el derecho de los ciudadanos a formar parte de la comunidad política en su conjunto y ser parte de las decisiones que le conciernen, según lo previsto en los artículos 62 y 70 y siguientes de la Constitución.

La participación de la ciudadanía en las decisiones políticas de interés comunitario, además de ser un derecho, es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. En efecto, la democracia, concebida como el derecho del pueblo de conducir los asuntos políticos del país, exige la participación de todos los ciudadanos, bien directa o indirectamente, a través de sus representantes, de conformidad con los medios y mecanismos dispuestos en el ordenamiento constitucional de que se trate. En este aspecto, el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana establece lo siguiente:

> Artículo 6. La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

Hay que hacer énfasis en que "Cuanto mayor sea el nivel de participación de los ciudadanos en los procesos políticos y sociales de un país, más democrático es un sistema" [7]. De modo que los sistemas democráticos se sustentan en la existencia de mecanismos que verdaderamente garanticen la participación ciudadana, como elemento fundamental del Estado, sin el cual no existiría legitimidad democrática ni titularidad popular del poder.

Ciertamente, "*sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser, representatividad y legitimidad, es por ello que el ejercicio de la ciudadanía y la participación política continúan, hoy día, siendo imperativos de cualquier orden político*"[8]. De esta forma, el Estado será realmente democrático en la medida en que permita la participación efectiva de los ciudadanos en los procesos políticos y sociales del país, a través de mecanismos constitucionales y legales que garanticen dicha participación.

5.- El **derecho al sufragio**, es el modo de participación política en que es expresada la voluntad popular en condiciones de igualdad, incluyendo la realización de elecciones periódicas, universales, libres y justas. El sufragio se encuentra establecido en la Constitución como un derecho que se ejerce mediante votaciones libres, universales, directas y secretas (artículo 63 constitucional); en garantía de lo cual se prevén los principios de la personalización del sufragio, la representación proporcional, la igualdad, la confiabilidad, la imparcialidad, la transparencia y la eficiencia de los procesos electorales, que deben ser garantizados de los órganos del Poder Electoral (artículo 293 *ejusdem*).

---

[7] Héctor Fernández Masís, "El proceso electoral", en *Revista de Derecho Electoral* número 1, Primer Semestre, Costa Rica, 2005. p. 17. Disponible en: http://www.tse.go.cr/revista/art/1/fernandez.pdf 37.

[8] *Idem.*

El derecho al sufragio se manifiesta en dos dimensiones complementarias: el *sufragio activo*, que comprende el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes; y el *sufragio pasivo*, que abarca el derecho a ser elegido para ocupar cargos de elección popular, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 64 constitucional, gozan del derecho al voto todos los venezolanos que hayan cumplido con dieciocho (18) años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política. En caso de las elecciones parroquiales, municipales y estadales también son electores los extranjeros que, además de haber cumplido con estos requisitos (ser mayor de edad, tengan capacidad de obrar y no estén sujetos a inhabilitación política), tengan más de diez (10) años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la ley.

Para hacer efectivo del derecho al voto, es necesario que los electores estén inscritos en el Registro Electoral, a saber, "*la base de datos que contendrá la inscripción de todos los ciudadanos y todas las ciudadanas que conforme a la Constitución de la República y a las leyes, puedan ejercer el derecho al sufragio*" (artículo 27 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales); cuya organización, dirección y supervisión se atribuye al Poder Electoral, concretamente en cabeza de la Comisión de Registro Civil y Electoral (art. 292 y 293.7).

En cuanto al sufragio pasivo se requiere, además de estas condiciones generales, el cumplimiento de ciertos requisitos constitucionales y legales. Entre ellos, el artículo 65 de la Constitución establece que no podrán optar a cargos de elección popular quienes hayan sido condenados por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones públicas o aquellos que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito. De la misma forma, se exige el cumplimiento de condiciones específicas según el cargo al que se aspire, como el cumplimiento de una edad mínima o experiencia previa, en virtud de lo dispuesto en la Constitución y la ley aplicable según el caso.

En todo caso, para hacer efecto el derecho a ser elegido habrá de presentarse ante el Consejo Nacional Electoral la postulación de los aspirantes a ser elegidos para los cargos de elección popular, previo el cumplimiento de los requisitos de ley, en los lapsos previstos al efecto en el respectivo cronograma electoral (artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales). Tienen derecho a postular candidatos para los procesos electorales las organizaciones con fines políticos, los grupos de electores; los ciudadanos por iniciativa propia y las comunicades y organizaciones indígenas, de acuerdo a lo previsto en los artículos 47 y siguientes de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

7.- El **régimen plural de partidos y organizaciones políticas**, establecido en el artículo 67 de la Constitución que propugna el derecho de todos los ciudadanos de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección.

El derecho de asociación política encuentra protección, en primer lugar, en los tratados y convenios internacionales suscritos válidamente por la República, como por ejemplo, la Carta Democrática Interamericana, que establece no sólo el derecho de los pueblos americanos de vivir en democracia[9] sino también contiene la consagración expresa de la obligación de los Estados de promover y proteger la participación de los partidos políticos en dicha democracia. En efecto, conforme al artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas es un elemento esencial de la democracia.

---

[9] Artículo 1. Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. // La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

En este sentido, la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos consagran el derecho de los ciudadanos a formar partidos políticos libres. Los partidos están al servicio de la democracia y de los ciudadanos. Los partidos políticos ejercen la muy importante función de canalizar la participación de los ciudadanos en la orientación política nacional y precisamente para ejercer esa función es menester que cuenten con libertad para autoorganizarse, lo que implica la libertad para estructurarse y dotarse de normas de funcionamiento de manera autónoma.

Esa libertad está expresamente consagrada en el artículo 67 de la Constitución que dispone que "*Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes*".

Asimismo, el artículo 2 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones[10], dispone que los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente, cuyos miembros convienen en asociarse para participar por medios lícitos en la vida política del país, conforme a los programas y estatutos libremente acordados por ellos. De acuerdo lo previsto en este artículo 2 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, la jurisprudencia ha entendido que la designación de los candidatos de los partidos políticos para optar a los cargos de elección popular es un problema que incumbe a la vida interna de los partidos y ello se rige por programas y estatutos libremente acordados por sus asociados[11].

Estas disposiciones no tienen otro propósito que el de asegurar la participación de los afiliados o militantes de los partidos políticos en la toma de decisiones y en el control de su funcionamiento interno; así como limitar el control y la intervención del Estado en dichas organizaciones. La participación ciudadana, a través de los partidos políticos o asociaciones con fines políticos, constituye una actividad de interés general para la consolidación de la democracia, en la medida en que a través de los partidos políticos los ciudadanos pueden canalizar sus convicciones en lo que a la conducción política nacional se refiere.

8.- El **derecho a instituciones de gobierno responsables y transparentes, el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública,** establecidos en los artículos 6, 140, 141, 144 y 146 de la Constitución, que disponen que "*El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen, es y será siempre (...) responsable*"; "*El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública*"; "*La Administración Pública (...) se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho*"; "*La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionario públicos y funcionarias públicas para ejercer sus cargos*", y "*El ingreso de los funcionarios públicos y funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia*".

---

10 Gaceta Oficial N° 6.013 extraordinario de fecha 23 de diciembre de 2010.

11 Véase sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 1° de diciembre de 1993

9.- La **subordinación constitucional** de todas las instituciones del Estado, incluyendo las fuerzas militares y a la autoridad civil, consagrada en el artículo 7, al disponerse que "*La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución*". De esta forma, se consagran los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, que comprende la sumisión de todos los actos inferiores a ésta, incluida sus principios, so pena de nulidad; lo cual, según la exposición de motivos, constituye "*el fundamento de todos los sistemas constitucionales del mundo y representan la piedra angular de la democracia, de la protección de los derechos fundamentales y de la justicia constitucional"*[12].

II. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

La democracia, como derecho humano y criterio de legitimidad para el ejercicio del poder, supone la garantía y el respeto de la participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones relativas a su propio desarrollo y de las agrupaciones en la actividad política (véase arts. 2 y 6 de la Carta Democrática Interamericana).

En las democracias modernas, el sistema de gobierno tiene por cometido la integración de la ciudadanía en los asuntos públicos, garantizando la inclusión política y evitando cualquier forma de exclusión, lo cual implica crear condiciones que permitan a la voluntad popular manifestarse tanto en la elección de sus representantes como en la participación directa en decisiones específicas.

La participación ciudadana se concreta en el derecho fundamental de "*participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por intermedio de representante libremente elegidos*" (art. 25, literal a, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y art. 23, literal a, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

De modo que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno y en el control y dirección de los asuntos públicos, ya sea directamente, esto es, cuando los mismos individuos son los que ejecutan por sí mismo la acción participativa, sin que se requiera tener de intermediario personas o instituciones; o también de forma indirecta, mediante representantes o agrupaciones (gremios, asociaciones, sindicatos, etc.) elegidos libremente.

Esto se encuentra reflejado en el mencionado artículo 5 de la Constitución, al disponer que "*La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público* (…)". En este mismo sentido, el artículo 62 de la Constitución establece lo siguiente:

> **Artículo 62.** Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.
>
> La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

De la misma forma, el artículo 70 constitucional recoge de manera amplia los mecanismos de participación política, al disponer que "*Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativas, consti-*

---

[12] Última enmienda publicada en Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009.

tucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros (…)" De acuerdo con ello, el pueblo ejerce su soberanía, no solo mediante representantes electos mediante sufragio, sino de forma más amplia, mediante los mecanismos de participación directa que incorpora el texto constitucional.

La participación ciudadana en los asuntos públicos trasciende el acto de votar, configurándose como un elemento esencial para la consolidación de una democracia que sea tanto representativa como participativa. Esto obliga a garantizar mecanismos complementarios que permitan a los ciudadanos influir activamente en la toma de decisiones políticas y el control de los asuntos públicos, así como promover la descentralización del poder, acercándolo a los ciudadanos a través de estructuras territoriales o sociedades intermedias.

1. *Participación indirecta y la democracia representativa*

Hemos dicho anteriormente que uno de los atributos del derecho a la democracia se manifiesta en el derecho de los ciudadanos de escoger a sus representantes, a través de elecciones periódicas, universales, libres y justas, establecido en el artículo 63 de la Constitución. La elección de los representantes populares mediante el voto comprende la participación política indirecta o colectiva, al conjugar dos principios fundamentales: el de soberanía popular, que reconoce al pueblo como titular del poder del Estado, y el de representación, que permite ejercer esa soberanía a través de representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto.

El sistema de gobierno que se rige por estos principios es la democracia representativa, es decir, un sistema donde el poder reside esencialmente en el pueblo, pero su ejercicio se delega a representantes electos por medio del sufragio. Este modelo constituye el mecanismo por excelencia para actualizar la soberanía en las democracias modernas, al combinar la legitimidad otorgada por la voluntad popular, con la funcionalidad y estabilidad necesaria para el ejercicio del Poder Público de forma eficaz.

Para que el sufragio sea realmente libre y efectivo, resulta indispensable -tal como lo señala Manuel Aragón- la garantía de otras libertades esenciales, como las de expresión, asociación, reunión y manifestación, así como la libertad de presentar candidaturas, la libre concurrencia de estas y el desarrollo igualitario de las campañas electorales. Estas libertades complementan el principio de soberanía popular y garantizan un sistema democrático representativo genuino y transparente.[13]

Si bien la democracia representativa es un elemento indispensable en las sociedades democráticas modernas y constituye el modelo más tradicional de gobierno, su consagración no se contrapone ni excluye la implementación de mecanismos de participación directa; sino que, por el contrario, ambos modelos pueden coexistir de manera complementaria, fortaleciendo la soberanía popular y ampliando las oportunidades de los ciudadanos para intervenir activamente en los asuntos públicos.

---

13 Manuel Aragón, "Derecho de sufragio: Principio y función", en Raúl Ferrero Costa (compilador) "Derecho Constitucional General. Materiales de Enseñanza", primera edición, Universidad de San Marcos. Universidad de Lima, Lima, 2004, página 643, *cit.* en Román Duque Corredor, "Elecciones en tiempos de la dictadura del Maduronato (No es el título de una novela sino de las elecciones del Maduronato)", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N°. 174, Caracas, octubre-diciembre, 2023. p. 323-333.

En Venezuela, la democracia representativa es uno de los valores y principios fundacionales de nuestra historia republicana. Desde la primera Constitución de 1811 hasta la vigente, este modelo de gobierno ha sido una constante en nuestra tradición constitucional.[14] En efecto, el artículo 144 de la Constitución de 1811 disponía lo siguiente:

> Artículo 144. La soberanía de un país, o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad, residen, pues, esencial y originalmente en la masa general de sus habitantes y se ejecuta por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme la Constitución.

De modo que "(…) *la organización republicana por la cual optaron los fundadores del Estado Venezolano fue la de una democracia representativa, de manera que el pueblo o la masa general de los habitantes de este territorio solo puede manifestar su soberanía a través de los representantes previstos y regulados en la Constitución*"[15].

En las constituciones que sucedieron a la de 1811 y hasta la Constitución de 1961, salvo durante el periodo histórico correspondiente al Estado Federal (1864-1901), la democracia representativa se mantuvo como un principio básico adoptado a lo largo de toda nuestra historia republicana[16]. Cada uno de estos textos constitucionales reafirmó, no solo el carácter republicano de Venezuela, sino también el modelo de soberanía popular ejercida de manera indirecta, delegando el poder en representantes electos mediante el sufragio.

En continuidad con nuestra tradición republicana, la Constitución de 1999 dispuso en su artículo 5 que la soberanía reside en el pueblo quien la ejerce, primero y principalmente, de forma indirecta por los órganos que ejercen el Poder Público, elegidos mediante el sufragio, garantizando así el derecho a elegir (sufragio activo) y a ser elegidos para los cargos de representación popular (sufragio pasivo). Estos órganos del Poder Público, distribuidos en el Poder Nacional, Poder Estatal y Poder Municipal (artículo 137 constitucional), no solo dimanan de la soberanía popular, sino que también se encuentran sometida a ella.[17]

De hecho, al elegir a sus representantes mediante el sufragio, los ciudadanos delegan en ellos la responsabilidad de actuar en su nombre, lo cual compromete a los órganos del Poder Público a que sus decisiones y actos reflejen, al menos en parte, la voluntad y los intereses del electorado. De tal forma que "*las elecciones constituyen el mecanismo jurídico usual no sólo para la escogencia de los titulares de los órganos representativos, sino, además, para que éstos participen, en alguna medida, en la determinación, ejecución y control de las decisiones políticas a lo largo de todo el proceso gubernamental*"[18].

Siendo así, un Estado será realmente democrático en la medida en que permita el ejercicio del derecho al sufragio en condiciones de igualdad y la participación efectiva de los ciudadanos en los procesos políticos y sociales del país, a través de mecanismos constitucionales y legales que garanticen dicha participación y solo habrá Estado derecho si eso se cumple.

---

14 Al respecto véase en Allan R. Brewer Carías, *Debate constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente),* Tomo I (8 agosto-8 septiembre), Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999. p. 184 y ss.

15 *Ibidem,* pp. 185 y 186.

16 *Ibidem,* p. 189.

17 Sobre el principio de representatividad en nuestra historia republicana véase en Rafael Badell Madrid, "Ese libro de tantas ediciones", en Asdrúbal Baptista (Coord.) *Venezuela siglo XX. Visiones y testimonio,* Tomo III Fundación Polar, Caracas, 2003. p. 44.

18 Rubén Hernández Valle, "Los principios del derecho electoral", artículo web disponible en: https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1994-01-004-025.pdf

En este aspecto debe tenerse en cuenta los criterios democráticos establecidos en la Carta Democrática Interamericana según la cual: "*El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americano*s" (artículo 2). Sobre el carácter representativo y democrático del gobierno, el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana establece lo siguiente:

> Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

2. *Participación directa*

Otro de los atributos fundamentales de la democracia es el principio de participación política consagrado en los artículos 62 y 70 de la Constitución, que reconoce el derecho de los ciudadanos a involucrarse activamente en los asuntos públicos mediante los diversos mecanismos que prevé la Constitución.

Antes hemos dicho que esa participación política se manifiesta de manera amplia y complementaria. Dijimos que el principio de participación ciudadana en los asuntos públicos es amplio, porque no se limita a la democracia representativa o indirecta, ejercida a través de representantes electos, sino que también comprende los diversos mecanismos de democracia directa, esto es, aquellos que permiten una intervención más inmediata y concreta en las decisiones de interés colectivo, tales como lo son los referéndum, las asambleas populares, entre otros.

Pese a que la democracia directa pudiera parecer la forma de participación política más "democrática" y, por tanto, la que debe privar en términos ideales, resulta claro que un sistema de gobierno donde todas las decisiones políticas fueran tomadas directamente por los ciudadanos en consenso, sin representantes electos, nunca ha existido ni tampoco resulta viable en el mundo contemporáneo. La complejidad de las sociedades modernas, la diversidad de intereses y la necesidad de gestionar gran cantidad de asuntos públicos de forma eficaz, no sólo hacen inviable este sistema en la práctica, sino que lo convierten en un mero ejercicio teórico.

El sistema de democracia representativa, con sus limitantes y deformaciones, se ha erigido como el modelo de gobernabilidad más eficiente y funcional en las democracias modernas, al canalizar de manera organizada y sostenible la voluntad popular y permitir la toma de decisiones políticas en un contexto con de alta complejidad. De allí que los mecanismos de democracia directa deban ser entendido, no como un sustituto o reemplazo de la democracia representativa, sino un complemento de ésta. De hecho, en la mayoría de los sistemas constitucionales modernos se han implementado mecanismos de democracia directa, que, lejos de pretender sustituir a la democracia representativa, buscan complementarla y perfeccionarla[19].

La exposición de motivos de la Constitución de 1999, refiriéndose al derecho de participación política, dispone que "*Este derecho no queda circunscrito al derecho al sufragio, ya que es entendido en un sentido amplio, abarcando la participación en el proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública", la cual "(...) "no se limita a la intermediación de los partidos políticos, sino que puede hacerse en forma directa, en perfecta sujeción*

---

[19] Allan R. Brewer Carías, "Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal", p. 4. Disponible en: https://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I.1.896.pdf

al concepto, de soberanía que en forma expresa prevé el artículo 5 del novísimo texto constitucional". Igualmente aclara que "(...) la participación no queda limitada a los procesos electorales, ya que se reconoce la necesidad de la intervención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las políticas públicas, lo cual redundaría en la superación de los déficits de gobernabilidad que han afectado nuestro sistema político debido a la carencia de sintonía entre el Estado y la sociedad".

De tal forma que, en Venezuela, el constituyente de 1999 incorporó diversos mecanismos de democrática directa con el objetivo de ensanchar la participación política, más allá del derecho al sufragio, ampliando los canales de expresión y decisión de la ciudadanía y permitiendo su intervención en la gestión pública tanto a nivel nacional como local. Con los esos mecanismos de participación política directa "(…) *se perfecciona el régimen democrático pues se permite al pueblo reaccionar directamente contra o en relación a las decisiones políticas que adopten los representantes, incluso con resultados contrarios a las misma, dados que estos con frecuencia tienen intereses, incluso partidistas, distintos a los de los ciudadanos*"[20].

Entre los mecanismos de democracia directa establecidos en la Constitución se encuentran los referendos populares, que pueden ser consultivos, aprobatorios, abrogatorios y revocatorios; la iniciativas legislativas, constitucionales y constituyentes; el cabido abierto; la asamblea de ciudadanos, cuyas decisiones son de carácter vinculante, entre otros.

A. *Los referendos populares*

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, se puede someter a consulta popular las materias de especial trascendencia nacional, estadal, municipal o parroquial. A nivel nacional, la iniciativa para activar el referendo consultivo le corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros; a la Asamblea Nacional, por acuerdo aprobado por la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de al menos 10% de los electores inscritos en el registro Civil y Electoral. En el ámbito estadal, municipal y parroquial, la iniciativa puede provenir de las autoridades locales, como el Gobernador, Alcalde o Junta Parroquial, del órgano legislativo correspondiente mediante un acuerdo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros, o por un número no menor del 10% de los electores registrados en la circunscripción respectiva.

Como innovación de la Constitución de 1999, se incluyó el referendo revocatorio como mecanismo que permite a los ciudadanos terminar el mandato de cualquier funcionario electo que haya transcurrido la mitad del periodo para el cual fue electo. La iniciativa de revocatoria procede a solicitud de al menos el 20% de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral correspondiente. Una vez convocado el referendo, el mandato del funcionario será revocado si el número de votos a favor de la revocatoria iguala o supera al obtenido por el funcionario en su elección, siempre que participe al menos el 25% de los electores registrados (artículo 72 *ejusdem).*

También puede someterse a la voluntad popular la adopción el Poder Ejecutivo o Legislativo de una decisión política de relevancia para el país, como lo son la aprobación de tratados internacionales, de acuerdos que transfieran competencias a órganos supranacionales, o de proyectos de ley considerados de especial trascendencia nacional. El referendo aprobatorio de podrá ser convocado la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes; por el Presidente de la República en Consejo de Ministros; o a solicitud de al menos el 15% de los electores inscritos en el registro civil y electoral, a tenor de lo previsto en el artículo 73 de la Constitución.

---

[20] Allan R. Brewer Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, *ob. cit.*, p. 196.

El referendo abrogatorio, por su parte, supone la posibilidad de que el pueblo pueda adoptar una decisión contraria a la ya adoptada por alguno de los órganos del Poder Público. Concretamente, el artículo 74 *ejusdem* prevé la posibilidad de someter a consulta popular la abrogación total o parcial de leyes vigentes, ya sea a solicitud del Presidente de la República en Consejo de Ministros o por solicitud ciudadana respaldada por al menos el 10% de los electores inscritos en el registro civil y electoral. De la misma forma, los decretos con fuerza de ley dictados por el Presidente de la República también pueden someterse a referendo abrogatorio, cuando fuere solicitado por al menos el 5% de los electores inscritos.

Para que el referendo abrogatorio sea válido, es necesario que participe al menos el 40% de los electores inscritos en el registro civil y electoral. Sin embargo, están excluidas de este mecanismo las leyes relacionadas con el presupuesto, los impuestos, el crédito público, la amnistía, los derechos humanos y los tratados internacionales, garantizando así la estabilidad en áreas fundamentales para el Estado. Además, no puede realizarse más de un referendo abrogatorio sobre la misma materia durante un período constitucional.

B. *Las iniciativas populares*

a. *Iniciativa legislativa*

La Constitución de 1999, en el marco de un modelo dual de democracia representativa y participativa, consagra la iniciativa legislativa como un mecanismo de participación ciudadana esencial para la formación de las leyes.

De acuerdo con la doctrina, "(…) *la iniciativa legislativa ciudadana aparece como una proyección del derecho de participación, como uno de los instrumentos específicos a través de los cuales éste se articula y se concreta. Por tanto, se debe entender como extensión del derecho de todos los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos* (…)"[21].

De tal forma que este derecho permite a la ciudadanía presentar propuestas de proyectos de ley e impulsar el procedimiento legislativo en los diversos asuntos de interés público, reforzando su rol en la configuración del ordenamiento jurídico y su compromiso con la vida política.

Concretamente, el artículo 204 de la Constitución determina a quienes corresponde la iniciativa de las leyes, incluyendo en su numeral 7 a "*los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro civil y electoral*". De la misma forma, el artículo 205 establece que la Asamblea Nacional tiene la obligación de discutir los proyectos de ley presentados por iniciativa ciudadana; y en caso de que el debate no se inicie en el período de sesiones ordinarias siguiente a la presentación del proyecto, este se someterá a referendo aprobatorio.

b. *Iniciativa constitucional*

La Constitución de 1999 desarrolla en el título IX sobre la reforma constitucional, tres mecanismos de modificación del texto constitucional. Dicho título, tal y como lo dispone la Exposición de Motivos de la Constitución, "… *establece una serie de mecanismos a través de los cuales las posibilidades de modificación del texto constitucional sean factibles y accesibles, para evitar el divorcio entre la norma fundamental del sistema jurídico y la realidad social, política, cultural y económica*".

---

21 José Araujo-Juárez, "El Principio de Participación y la Iniciativa Legislativa Ciudadana", *Principios Fundamentales del Derecho Público. Desafíos Actuales,* segunda edición, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2021. p. 148.

Concretamente, la Constitución establecen tres formas para realizar cambios al texto constitucional, todos los cuales son instrumentos del ejercicio de la soberanía venezolana, cuyo único titular es el pueblo (artículo 5 constitucional).

El primero de esos mecanismos es la enmienda constitucional, cuyo fin es adicionar o modificar uno o varios artículos del texto constitucional, siempre que no se altere su estructura fundamental. Este instrumento incluye, entre sus formas de activación, la iniciativa popular, como una forma de participación democrática directa, que permite a un quince por ciento (15%) de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y Electoral proponer enmiendas Constitucional, según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 340.

Otra forma de modificación del texto constitucional es la reforma propiamente dicha, cuyo objeto es la una revisión parcial de la Constitución mediante la sustitución de una o varias de sus artículos, siempre que no se alteren su estructura ni los principios fundamentales. Este instrumento también puede ser activado -entre otros- por iniciativa popular, que faculta a un número no menor del quince por ciento (15%) de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y Electoral para proponer una reforma.

Recuérdese, ambas formas para modificar el texto constitucional deben someterse a referendo aprobatorio, lo que asegura que cualquier modificación al texto constitucional cuente con la aprobación directa del soberano. Estos medios permiten adaptar la Constitución a las demandas sociales, políticas o económicas del momento, garantizando que los cambios respeten la estabilidad estructural del ordenamiento jurídico y los valores esenciales del Estado.

c. *Iniciativa constituyente*

El último y más complejo instrumento de modificación de la Constitución es el proceso constituyente -de rango constitucional, de naturaleza compleja, que se ejecuta en varias fases-, que tiene como fin modificar de forma sustancial el texto constitucional, y es llevado a cabo por medio de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). La ANC es la representación del poder constituyente, y tiene por objeto redactar una nueva Constitución, dirigida a crear un nuevo ordenamiento jurídico y transformar el Estado.

El artículo 347 constitucional establece que "*El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar a una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución", y en este sentido, del propio texto constitucional puede desprenderse que la naturaleza jurídica de la ANC, "no es otra que un órgano del Estado, sometido a la soberanía popular, con carácter temporal, cuyo objeto es el de transformar al Estado mediante la creación de una nueva Constitución*"[22] .

Dentro de las fases del proceso constituyente se consagran diversas formas de participación política directa, que representa la expresión más amplia del principio de soberanía popular. En efecto, según lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución, la iniciativa de convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) le corresponde, entre otros, a un mínimo del quince por ciento (15%) de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral.[23]

---

[22] *Cfr.* Fernando Sanquírico Pittevil, , "Las facultades (i)limitadas de la Asamblea Nacional Constituyente de acuerdo a la Constitución de la República", en Allan Brewer Carías y Carlos García Soto (compiladores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente*, Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana. Bogotá/Caracas, 2017. p. 432.

[23] Además de la iniciativa de convocatoria que tienen el quince por cierto (15%) de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral, también tienen iniciativa para convocar a un proceso

Una vez que haya sido formulada la iniciativa por cualquiera de los legitimados para ello, la misma debe consignarse junto con las bases comiciales (estatuto) ante el Poder Electoral, con el fin de que el órgano encargado para ello, el Consejo Nacional Electoral, proceda a convocar un referendo para que el pueblo, mediante votación universal, directa y secreta, decida si adopta o no dicha iniciativa para convocar la ANC.

Sin embargo, corresponde únicamente al pueblo, como depositario del poder constituyente originario, decidir mediante referendo si se convoca o no la ANC. Esta consulta popular es el paso indispensable para activar el proceso constituyente, ya que garantiza que la convocatoria sea producto del ejercicio libre y directo de la soberanía popular, y no de la imposición de los poderes constituidos.

De tal forma que, mientras que el artículo 348 constitucional limita a los poderes constituidos la posibilidad de promover la iniciativa a un proceso constituyente, el artículo 347 otorga al pueblo la facultad exclusiva y excluyente de convocar mediante referendo a una ANC. En consecuencia, el pueblo, en ejercicio del poder constituyente originario, es quien debe decidir directamente sobre la procedencia de la convocatoria, las bases comiciales y los límites del proceso, y determinar la misión que cumplirá la ANC.[24]

C. *El cabildo abierto y las asambleas de ciudadanos*

La Constitución también prevé al cabildo abierto y a las asambleas de ciudadanos como medios de participación política en ejercicio directo de su soberanía, y dispone que las decisiones tomadas en esos espacios populares tienen carácter vinculante, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70 constitucional.

Ahora bien, más allá de ello, la Constitución no detalla la organización, funcionamiento o procedimientos específicos de estos mecanismos de participación ciudadana, delegando a la ley la responsabilidad de establecer las condiciones necesarias para su efectiva materialización. No obstante, la legislación en la materia no solo ha sido insuficiente y deficiente, sino que han buscado la implementación de un Estado Comunal que atentan a los principios democráticos más elementales.

Téngase por ejemplo a Ley Orgánica del Poder Popular consagra a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas como la "*máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada*", "*para el ejercicio directo del poder y protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para la comunidad, las distintas formas de organización, el gobierno comunal y las instancias del Poder Público*" (artículo 8.1).Este esquema otorga a las asambleas un poder amplio, pero sin garantizar procedimientos claros y democráticos, lo que facilita su manipulación. Así, la Ley permite a estas asambleas elegir y revocar a los voceros de los Consejos Comunales (artículo 23.3), sin definir de manera precisa los mecanismos electorales que deben seguirse, dejando una gran discrecionalidad en su ejecución.

De la misma forma, los voceros elegidos por estas Asambleas tienen la facultad de designar las juntas parroquiales, entidades que anteriormente eran electas mediante sufragio directo, secreto y universal, según lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

---

constituyente el Presidente de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y los Consejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos.

[24] Sobre este tema véase en Rafael Badell Madrid, *La Asamblea Nacional Constituyente en la Constitución de 1999*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2018. p. 47 y ss.

Esta transformación altera el principio de participación democrática al reemplazarlo por un sistema de grados sucesivos, en el que las decisiones recaen en representantes electos indirectamente. Todo lo cual evidencia cómo la base del Estado Comunal es la creación de asambleas que eligen a "voceros" en elecciones de grados sucesivos, en mero rechazo del voto como método de elección de los miembros de los representantes y en franca violación los criterios democráticos en la Constitución y en los tratados internacionales en la materia.[25]

IV. LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

La Constitución de 1999 no solo amplió los medios de participación ciudadana, sino que también estableció que un Poder Electoral autónomo, independiente y con el mismo rango de las otras ramas del Poder Público. Para ello, creó el Consejo Nacional Electoral (CNE) como órgano encargado del Poder Electoral, con la función de organizar, dirigir, normar y supervisar los procesos electorales, referendos y consultas populares, así como las actividades de sus órganos subalternos. Y de otra parte estableció, dentro de la rama judicial, la jurisdicción electoral para asegurar el control de la legalidad y la constitucionalidad en materia electoral y para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de contenido político consagrados en el capítulo IV, título III de la Constitución.

1. *El Consejo Nacional Electoral (CNE)*

Una de las innovaciones de la Constitución de 1999 fue la consagratoria del Consejo Nacional Electoral (CNE), que había reemplazado el entonces Consejo Supremo Electoral, como una institución central del sistema democrático venezolano. En este sentido, la exposición de motivos de la Constitución establece lo siguiente:

> Como expresión del salto cualitativo que supone el tránsito de la democracia representativa a una democracia participativa y protagónica, se crea una nueva rama del Poder Público, el Poder Electoral, ejercido por órgano del Consejo Nacional Electoral que tiene por objeto y regular el establecimiento de las bases, mecanismos y sistemas que garanticen el advenimiento del nuevo ideal u objetivo democrático. Una nueva cultura electoral cimentada sobre la participación ciudadana.
>
> Para dimensionar su contenido es necesario integrar las disposiciones en este Capítulo V del Título V con las establecidas en el Capítulo IV de los Derechos Políticos y del Referendo Popular perteneciente al Título III del nuevo texto constitucional.

De tal forma que, a los efectos de materializar el principio de la participación política y los derechos fundamentales de contenido político, la Constitución creó una nueva organización administrativa encargada de ejercer el Poder Electoral, conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) como órgano rector, y por los organismos subordinados a éste: la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento (artículo 292 constitucional).

La función primordial del CNE es la de "*organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos"* (artículo 293.5), incluyendo además la de organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley.

Asimismo, el CNE tiene la facultad de organizar los procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) (artículo 293.6). Este mecanismo implica una forma de inter-

---

[25] Para un estudio sobre la materia véase en Rafael Badell Madrid, *Del Estado Federal al Estado Comunal*, Serie de estudios N° 133, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021.

vención estatal en la esfera privada de los particulares, so pretexto de garantizar la participación ciudadana. Como señala María Amparo Grau "(…) *la extensión de lo electoral a toda organización de la sociedad civil no es verdad que ejecute la participación ciudadana en el Poder a que se refiere la Constitución, al contrario se da paso a exactamente lo opuesto, esto es, la intervención del poder en la vida de los ciudadanos*"[26].

En todo caso, resulta claro que el CNE ejerce primero y principalmente una *función administrativa* y en consecuencia se le aplican los principios de buena administración a que se refiere al artículo 141 de la Constitución la cual que expresa en estos términos:

> Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Este dispositivo constitucional de la buena administración comprende, a la vez, un derecho fundamental y un principio de actuación administrativa.[27]

Como derecho fundamental, la buena administración comprende el derecho de los ciudadanos a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la administración. Tal y como lo dispone el capítulo primero de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, el derecho a una buena administración implica poder exigir de las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la administración pública, actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general y consecuente con la promoción de la dignidad humana.

Aparte de ser un derecho fundamental, la buena administración es también un principio de actuación administrativa, que obliga a la administración, en un Estado democrático, a llevar adelante la actuación administrativa en beneficio del interés general. Esta obligación de la administración pública deriva precisamente de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social. Esta buena administración se cumple prestando un servicio público orientado al interés general y al correcto reconocimiento y respeto de los derechos y libertades, y que tenga como meta la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas.

Además de lo anterior, la Constitución prevé, de forma especial y particular, los principios que rigen los procesos electorales, como son la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional (artículo 293).

Como rama del poder público, la actuación de los órganos del Poder Electoral se rige por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios (artículo 294).

---

26 María Amparo Grau, "Jurisdicciones constitucionales: Lo electoral como función con su propia justicia constitucional", ponencia en el IX Congreso Iberoamericano de Derecho Procesal, homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, video de YouTube, minuto 4:00:43, 23 de noviembre de 2024. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=8tvI4-RAlpQ&t=14292s.

27 Para un estudio sobre este tema véase en Rafael Badell Madrid, "El Derecho a la Buena Administración", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 161, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2022. p. 1531-1581.

Los principios y normas que rigen los procesos electorales y las actuaciones de los órganos del Poder Electoral, dispuestos tanto en la Constitución como la Ley Orgánica de Procesos Electorales[28], son consecuencia del principio básico del Estado democrático, a saber, el principio de la soberanía popular, según el cual el fundamento jurídico-político de cualquier sociedad estatal es la voluntad libremente expresada del pueblo (artículo 5 constitucional).

De conformidad con el artículo 2 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, "*El proceso electoral constituye los actos y actuaciones realizados en forma sucesiva por el Consejo Nacional Electoral dirigidos a garantizar el derecho al sufragio, la participación política y la soberanía popular, como fuente de la cual emanan los órganos del Poder Público*"; y se rige por los principios de democracia, soberanía, responsabilidad social, colaboración, cooperación, confiabilidad, transparencia, imparcialidad, equidad, igualdad, participación popular, celeridad, eficiencia, personalización del sufragio y representación proporcional (artículo 3 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales).

Por proceso electoral debe entenderse el conjunto de acciones que, ordenadas por etapas y establecidas previamente en la Constitución y en las leyes electorales, están dirigidas por los organismos electorales para la realización de las elecciones y consultas populares. De otra parte, el proceso electoral es definido como "*el conjunto de actos ordenados por la legislación vigente que han de cumplir las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos para la renovación periódica de los poderes ejecutivo y legislativos…*"[29].

De esta forma, al ser la democracia un sistema competitivo basado en la existencia de instituciones y sistemas tendientes a asegurar la libertad, la imparcialidad y la igualdad de la escogencia entre diferentes opciones políticas, el proceso electoral siempre ha de tener la característica implícita de ser un elemento básico del régimen democrático y representativo, en el que el valor del voto de cada ciudadano es trascendental para canalizar la voluntad del pueblo hacia las decisiones políticas[30].

Así pues, como postulado fundamental del Estado democrático, las elecciones de los representantes de los ciudadanos deben ser el resultado de la libre expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo, por lo que sí concurren vicios en el proceso electoral que alteren el resultado de las votaciones, al punto de no conocerse lo realmente querido por los electores, ello "conlleva naturalmente la anulación de la respectiva elección".

La existencia de un árbitro electoral independiente e imparcial es un elemento fundamental y esencial del derecho al voto y de las directrices constitucionales exigidas para la integración del CNE como órgano del Poder Electoral. En efecto, el artículo 296 de la Constitución determina que el CNE "*… estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos tres (3) de ellos postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de la Universidades nacionales y uno por el Poder Ciudadano*"; y además que: "*Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados o designadas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes*".

---

28 Gaceta Oficial N° 5.928 Extraordinario, de fecha 12 de agosto de 2009.

29 Ricardo O. Zurita, "Curso de Inducción", programa de Formación y Desarrollo. Instituto Federal Electoral. México, 1993. p. 75. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1113/6.pdf

30 Luis Sánchez Agesta, "Democracia y procesos electorales", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1986. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2018/3.pdf

Según el precitado artículo 296 constitucional, los rectores del CNE durarán siete (7) años en el ejercicio de sus funciones y "*serán elegidos o elegidas por separado: los tres postulados o postuladas por la sociedad civil al inicio de cada período de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo*".

2. *La justicia electoral*

La justicia electoral, también denominada "jurisdicción contencioso-electoral", comprende el conjunto de órganos que les corresponde conocer del control de la legalidad y de la constitucionalidad de los actos, actuaciones, vías de hecho u omisiones de contenido electoral, así como la protección de los derechos fundamentales de contenido político y, en general, de todo derecho y garantía de los ciudadanos antes, durante y después del proceso electoral.

A diferencia de lo que sucede en otros países, en Venezuela los órganos encargados de la justicia electoral forman parte del Poder Judicial; no son órganos de naturaleza administrativa perteneciente a la administración electoral, sino órganos jurisdiccionales que actúan de forma independiente y separada del CNE.

En efecto, la Constitución de 1999, a los fines de ejercer el control judicial de los actos, actuaciones y abstenciones de naturaleza electoral, estableció una jurisdicción contencioso-electoral constituida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y por los demás tribunales que determine la ley (art. 297). Debe aclararse, no obstante, que los tribunales de la jurisdicción electoral aún no han sido creados, por lo cual le corresponde de forma exclusiva y excluyente a la Sala Electoral del TSJ la competencia para conocer de los asuntos contenciosos electorales.

La creación constitucional de esta nueva jurisdicción contenciosa sustrajo del conocimiento de la Sala Político-Administrativa el control de la constitucionalidad e ilegalidad de los actos administrativos de contenido electoral[31]; lo cual condujo a que los asuntos electorales dejaran de formar parte de la jurisdicción contencioso administrativa general, para pasar conformar una nueva especialidad dentro del contencioso administrativo.

En otro sentido, María Amparo Grau plantea que la justicia electoral es una jurisdicción especial creada por la Constitución que se asocia a la innovación introducida por el constituyente de 1999 de concebir a lo electoral como una función propia del Estado y, por tanto, como un poder autónomo e independiente, al lado de las otras ramas tradicionales del Poder Público; todo ello so pretexto de garantizar una mayor participación ciudadana.[32]

En uno y otro caso, la jurisdicción contencioso electoral tiene su razón de ser servir como garante del sistema democrático. En efecto, su principal función es controlar el ejercicio del poder por parte de los órganos encargados de la función electoral, sin que ello implique que el juez electoral pueda sustituirse en la autoridad electoral o que pueda invadir injustificadamente la esfera privada de los particulares.

---

31 A este respecto debe advertirse que el antiguo criterio trazado en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, y el cual otorgaba carácter *electoral* únicamente a los recursos interpuestos contra los llamados *actos electorales,* ha perdido virtualidad en la actualidad, dado que conoce, la Sala Electoral, de todos los recursos interpuestos contra actos del Poder Electoral, aún aquellos que no guarden directa relación con algún proceso comicial (sentencia de la Sala Electoral de 20 de diciembre de 2000, caso: Gregorio Salazar Torres).

32 María Amparo Grau, "Jurisdicciones constitucionales: Lo electoral como función con su propia justicia constitucional", ponencia en el IX Congreso Iberoamericano de Derecho Procesal, homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, video de Youtube, minuto 3:56:33, 23 de noviembre de 2024. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=8tvI4-RAlpQ&t=14292s

A esta jurisdicción especial, actualmente regulada por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia[33] y la Ley Orgánica de Procesos Electorales, le corresponde conocer del control de las actuaciones relacionadas con los procesos electorales o al ejercicio de los medios de participación política, sea que estos provengan de los órganos de la administración electoral o de sindicatos, universidades, colegios profesionales, organizaciones gremiales o con fines políticos, y otras organizaciones de la sociedad civil (como es el caso de las asociaciones), mediante el conocimiento de los recursos de inconstitucionalidad e ilegalidad que se interpongan contra los actos electorales, el recurso de carencia o abstención y la interpretación de las normas electorales de rango legal.[34]

De otra parte, la Sala Constitucional (SC) del TSJ, en su condición de órgano jurisdiccional especializado, que concentra el control de la constitucionalidad, tiene la facultad de declarar la inconstitucionalidad de leyes o disposiciones de rango sub legal, vista su colisión con el texto fundamental, con efectos *erga omnes*, así como otras facultades tales como ejercer la revisión constitucional de sentencias que hayan sido dictadas por otros tribunales en contravención de los postulados constitucionales, para garantizar la supremacía, efectividad y uniforme interpretación de las normas, principios y derechos constitucionales, incluidos los derechos electorales.

V. DESVIACIONES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO CONSAGRADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Aunque la democracia es un principio jurídico fundamental del Estado venezolano, tal como lo dispone el artículo 2 constitucional, debemos tener en cuenta que la democracia es un "*proceso dinámico que siempre corre el riesgo de retroceder; esto es, de desdemocratizarse*"[35]. La desdemocratización supone la mecánica opuesta a la democratización, es decir, un proceso que deteriora constantemente la naturaleza democrática de las instituciones del Estado.

En Venezuela ha ocurrido un proceso de desdemocratización del Estado de Derecho consagrado en la Constitución de 1999. Este proceso de desdemocratización se ha manifestado a través de múltiples prácticas que han erosionado la naturaleza democrática de las instituciones del Estado vulnerando los principios fundamentales consagrados en la Constitución de 1999. Entre ellos destacan: primero, las violaciones al principio de independencia orgánica e imparcialidad de los órganos electorales; segundo, la manipulación del registro electoral, que afecta la transparencia y equidad de los procesos comiciales; tercero, el uso arbitrario de inhabilitaciones políticas para excluir a opositores de los procesos electorales; cuarto, la figura de la reelección indefinida, contraria al principio de alternabilidad del poder; y, quinto, la intervención de la Sala Constitucional del TSJ en competencias propias de otros órganos del Poder Público.

1.- Conviene destacar, en primer lugar, las violaciones al principio de independencia orgánica e imparcialidad de los órganos electorales, consagrado en el artículo 294 constitucional, como una de las formas más grave de desdemocratización del Estado venezolano. Uno

---

33 Gaceta Oficial N° 6.684 Extraordinario, de fecha 19 de enero de 2022.

34 Sobre la jurisdicción contencioso electoral véase en Daniela Urosa Maggi, "La jurisdicción contencioso-electoral", *Derecho Contencioso Administrativo. Libro homenaje al profesor Luis Henrique Farías Mata*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Librería J. Rincón, Lara, 2006.

35 Véase José María Infante, "Reseña de 'DEMOCRACY' de Tilly, Charles", en *Trayectorias,* vol. X, núm. 27, julio-diciembre, 2008, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, México, 2008. pp. 123-124. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/607/60712752014.pdf

de los pilares fundamentales para garantizar el derecho al sufragio, como máxima expresión de la soberanía popular, es la existencia de órganos electorales autónomos e imparciales, capaces de actuar como árbitros confiables en los procesos electorales. Sin embargo, en Venezuela, el sistema electoral actual carece de esta garantía esencial, dado que el Consejo Nacional Electoral (CNE) está conformado por rectores designados sin cumplir los requisitos constitucionales y legales para su designación; lo que ha hecho nugatorias las garantías de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia que deben regir todos los procesos electorales.

La composición actual del Consejo Nacional Electoral (CNE) transgrede los requisitos que deben cumplirse para la conformación del órgano rector del Poder Electoral, consagrados tanto el artículo 296 de la Constitución como el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, concretamente en lo que se refiere a la prohibición expresa de que sus integrantes tengan afiliación política. A pesar de ello, los rectores en ejercicio fueron designados únicamente por sus manifiestos vínculos políticos con el partido de gobierno, desatendiendo el principio de imparcialidad que debe caracterizar a este órgano, y solo con el propósito de controlar el destino de las elecciones presidenciales del 28 de junio de 2024.

El incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para la designación de los rectores del Consejo Nacional Electoral impide conformar un órgano electoral independiente, autónomo e imparcial y una de las garantías fundamentales de los procesos electorales, para asegurar el derecho al sufragio como máxima expresión de la voluntad popular es, precisamente, la existencia de órganos electorales autónomos e independientes. Lejos de ello, este organismo se ha convertido en un instrumento subordinado al Poder Ejecutivo y al Gobierno, comprometiendo la legitimidad de los procesos electorales y afectando gravemente el derecho de los ciudadanos a participar en condiciones de igualdad y equidad en la competencia política.

2.- Otra forma en que se ha desdemocratizado el Estado de Derecho en Venezuela es mediante la manipulación y desviación del registro electoral. La actualización y depuración de este registro constituye la base esencial sobre la cual se asegura el ejercicio efectivo del derecho al sufragio activo. Sin embargo, en Venezuela, esta tarea fundamental, asignada a la Comisión de Registro Civil y Electoral, ha sido sistemáticamente obstaculizada. En particular, se ha negado la inscripción de millones de ciudadanos venezolanos residentes en el exterior mediante la imposición de requisitos restrictivos no contemplados en la normativa electoral y la habilitación insuficiente de consulados.

3.- A esta lista debe agregarse también el uso arbitrario de las inhabilitaciones políticas para impedir que candidatos opositores puedan participar en los procesos eleccionarios. Estas inhabilitaciones, muchas de las cuales carecen de fundamento jurídico y son aplicadas sin el debido proceso, vulneran el derecho al sufragio pasivo y restringen el pluralismo político, esencial para un sistema democrático.

En este contexto, la reciente "Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa de la República Bolivariana de Venezuela"[36] agrava esta situación al establecer la inelegibilidad perpetua para cargos de elección popular (artículo 9) y permitir inhabilitaciones políticas de hasta sesenta (60) años (artículos 13 y 15), para quienes comentan las conductas allí sancionadas; lo cual resulta notoriamente inconstitucional, si se confronta con el artículo 44.3 que limita cualquier sanción penal a un máximo de treinta (30) años. Estas disposiciones, no solo reflejan un claro signo de desdemocratización del Estado de Derecho, sino que más bien consolidan un sistema de gobierno autoritario.

---

[36] Gaceta Oficial N° 6.859 Extraordinario, de fecha 29 de noviembre de 2024.

De la misma forma, la manipulación del proceso de postulaciones a cargos de elección popular en Venezuela evidencia un atentado sistemático contra las instituciones democráticas. Según el artículo 43 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, este proceso debería garantizar la inscripción equitativa de aspirantes, con la finalidad de hacer efectivo el derecho al sufragio pasivo. Sin embargo, en los últimos procesos eleccionarios han sido constantes las denuncias sobre irregularidades técnicas y operativas que afectaron especialmente a candidatos de la oposición, que van desde inhabilitaciones arbitrarias, hasta la imposibilidad de acceder al sistema automatizado de postulaciones. Este trato discriminatorio restringe la oferta electoral para la ciudadanía y compromete la igualdad de condiciones en la contienda política. Tales prácticas constituyen una vulneración al derecho de participación política y al principio de igualdad, pilares fundamentales de un sistema democrático transparente y legítimo.

4.- Otro ejemplo emblemático de la desdemocratización del Estado de Derecho en Venezuela es la enmienda constitucional de 2009 que introdujo la figura de la reelección indefinida para la mayoría de los cargos de elección popular, incluyendo gobernadores (artículo 160), concejales legislativos (artículo 162), alcaldes (artículo 174), diputados de la Asamblea Nacional (artículo 192) y el presidente de la República (artículo 230). Al permitir la reelección ilimitada, dicha enmienda quebrantó el principio de alternabilidad del gobierno democrático, consagrado en el artículo 6 de la Constitución, que constituye un pilar esencial para evitar la concentración del poder y garantizar la renovación de las autoridades en un sistema verdaderamente plural y participativo. Este cambio, lejos de fortalecer la democracia, consolidó un esquema que fomenta el continuismo y debilita los contrapesos institucionales necesarios para la preservación del orden constitucional.

De hecho, este nuevo régimen de reelección indefinida determinado en la Constitución resulta incompatible con la democracia representativa en el sistema interamericano de derechos humanos, en tanto que viola el pluralismo político, debilita los partidos políticos, afecta la independencia y separación de poderes, y vulnera las condiciones de igualdad para la elección de cargos populares, tal como quedó establecido recientemente mediante opinión consultiva 28/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 7 de junio de 2021. En dicha Opinión Consultiva, la Corte IDH dio respuesta a una solicitud presentada el 29 de octubre de 2019 por la República de Colombia, respecto de "*la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*"; determinando que:

> i. La reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la CADH ni por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos.
>
> ii. La prohibición de la reelección indefinida es compatible con la CADH, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana.
>
> iii. La reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la CADH y a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

A la luz de esa Opinión Consultiva 28/21, las normas constitucionales enmendadas en 2009 para establecer la reelección indefinida son todas inconvencionales, por contrariar los artículos 1, 23, 24 y 32 de la CADH, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la OEA y de la Carta Democrática Interamericana. Lo cual obligaría a los órganos internos del Estado venezolano, especialmente a los jurisdiccionales, mediante el control de convencionalidad a ejercer acciones tendientes a armonizar el régimen jurídico interno con las disposiciones del sistema interamericano de derechos humanos, que incluyen, por supuesto, las opiniones consultivas de carácter vinculante de la Corte IDH que interpretan dichas disposiciones.

En estos casos de declaración de normas constitucionales inconvencionales, el Poder Legislativo, que fundamentalmente es un poder constituido, por exigencia de la jurisdicción convencional, puede llegar a convertirse, en determinado momento, en Poder Constituyente derivado, para cumplir con el mandato de la Corte IDH, a través de la promulgación de una legislación convencionalizante de la Constitución. Es decir que, mediante la sanción de normas legales que modifiquen la Constitución, el Poder Legislativo, actuando como poder constituyente derivado, terminaría de ejecutar la reforma ordenada o promovida por la Corte IDH en su fallo, con el objeto de hacer cesar la discrepancia o el conflicto existente entre el bloque de la convencionalidad y la Constitución.[37]

5.- De la misma forma, el papel que ha desempeñado por la Sala Constitucional del TSJ ha constituido un factor fundamental en ese proceso de desdemocratización del país[38]. Ciertamente, la SC desdemocratizó el país cuando obstruyó reiteradamente el ejercicio de las funciones propias de la AN, máximo representante democrático de la voluntad popular, desde el año 2016. Además, violó los principios básicos democráticos al autorizar la convocatoria de una AN Constituyente unilateralmente convocada por el presidente de la República en el año 2017 sin ningún tipo de consulta popular, y por ende, sin participación de la soberanía popular y que, en lugar de tener por fin la redacción de un nuevo texto constitucional, como establece la Constitución como competencia única para este tipo de órgano, lo que se pretendía y a lo que se dedicó fue a dictar leyes denominadas inconstitucionalmente "leyes constitucionales" (categoría inexistente en el ordenamiento jurídico venezolano) y a usurpar las funciones del parlamento, todo con la anuencia de la SC.

La SC desdemocratiza el Estado también cuando usurpó las funciones constitucionales de la AN al modificar normas legales a través de la jurisdicción normativa; al designar titulares de los órganos constitucionales, como lo fue el caso del nombramiento de las autoridades del CNE[39]. También desdemocratiza el Estado cuando interviene los principales partidos políticos del país, en detrimento de los derechos constitucionales de asociación con fines políticos y a la participación política[40].

CONCLUSIONES

1.- La democracia es un derecho fundamental reconocido universalmente, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana, que ha tenido un desarrollo extenso, constante y permanentemente en desarrollo por parte de la jurisprudencia y la doctrina.

---

37 Sobre este tema véase en Rafael Badell Madrid, "La reelección presidencial indefinida como violación a la Convención Americana de Derecho Humanos, la Declaración Americana, la Declaración Americana de Derechos Humanos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales,* N° 166, homenaje a Gonzalo Parra Aranguren, Caracas, octubre-diciembre 2021. p. 479-517.

38 Para un estudio en la materia véase en Rafael Badell Madrid, "Desconstitucionalización, desdemocratización y deslegalización en Venezuela desde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia", *Falseamiento del Estado de Derecho*, World Jurist Association, World Law Foundation, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021. p. 161 y ss.

39 Véase en Rafael Badell Madrid, "Algunas consideraciones sobre las inconstitucionales sentencias 68,69 y 70 de la Sala Constitucional relativas al nombramiento de las autoridades del Consejo Nacional Electoral", *Estudios sobre la ilegitimidad e inconstitucionalidad de las elecciones parlamentarias de 2020*, colección Estudios N° 124, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2020. p. 161 y ss.

40 Sobre este tema véase en Rafael Badell Madrid, "Consideraciones sobre las sentencias 71, 72 y 77 de la Sala Constitucional por medio de las cuales se intervinieron los partidos políticos Acción Democrática, Primero Justicia y Voluntad Popular", *Estudios sobre la ilegitimidad e inconstitucionalidad…* ob. cit., pp. 203 y ss.

2.- En Venezuela, la democracia se encuentra recogida en la Constitución de 1999 como un principio esencial y constitutivo del Estado venezolano, así como un derecho fundamental que contribuye al pleno goce y disfrute de todos los derechos humanos.

3.- La democracia se compone de un conjunto elementos o atributos, tales como la separación e independencia de los poderes públicos, el respeto a libertades fundamentales, el pluralismo político, la libertad de expresión y de información, el derecho al sufragio universal y elecciones periódicas, la participación política, el derecho a instituciones de gobierno responsables y transparentes, y la supremacía constitucional; que son indispensable para el correcto funcionamiento de las instituciones que conforman el Estado Constitucional de Derecho.

4.- Entre los elementos fundamentales de la democracia consagrados en la Constitución destaca la participación política, entendida como el derecho de los ciudadanos a intervenir en los asuntos públicos, ya sea de forma directa o indirecta.

5.- La participación indirecta se materializa a través del sufragio, tanto activo como pasivo, que permite a los ciudadanos elegir a sus representantes y delegarles la responsabilidad de dirigir y gestionar los asuntos públicos. Este mecanismo consolida el principio de representación, mediante el cual los ciudadanos ejercen de forma indirecta la soberanía popular, confiando a sus representantes la conducción de la gestión pública y la defensa de los intereses de la colectividad.

6.- Los mecanismos de participación directa ofrecen herramientas complementarias, como los referendos, las iniciativas populares, control de la gestión pública, las asambleas ciudadanas y el cabildo abierto, que amplían su capacidad de intervenir activamente y de forma más inmediata y concreta en las decisiones fundamentales de interés colectivo. La democracia directa, en conjunto con los procesos electorales, refuerzan la legitimidad del sistema democrático, asegurando la inclusión política y permitiendo que la voluntad popular se exprese de manera efectiva en todos los niveles de la vida política.

7.- La Constitución de 1999 estableció un conjunto de instituciones encargadas de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y el mantenimiento del sistema democrático. Así, se estatuyó al Consejo Nacional Electoral como órgano autónomo encargado del nuevo Poder Electoral; y a la jurisdicción contencioso-electoral como garante del control de la legalidad y constitucionalidad de los actos y omisiones en materia electoral.

8.- Pese a que el texto constitucional consagró a la democracia como un principio esencial del Estado venezolano y estableció instituciones y mecanismos para garantizar su efectividad, desde su promulgación no solo ha existido un grave retroceso en la construcción de un sistema político verdaderamente representativo, participativo y plural, sino que se ha promovido un grave proceso de desdemocratización del Estado Constitucional de derecho.

9.- Este proceso de desdemocratización se ha manifestado a través de variadas prácticas que han erosionado la naturaleza democrática de las instituciones del Estado vulnerando los principios fundamentales consagrados en la Constitución de 1999. Entre ellos destacan: primero, las violaciones al principio de independencia orgánica e imparcialidad de los órganos electorales; segundo, la manipulación del registro electoral que afecta la transparencia y equidad de los procesos comiciales; tercero, el uso arbitrario de inhabilitaciones políticas para excluir a opositores de los procesos electorales; cuarto, la figura de la reelección indefinida, contraria al principio de alternabilidad del poder; y, quinto, la intervención de la Sala Constitucional del TSJ en competencias propias de otros órganos del Poder Público.

BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO-JUÁREZ, José, "El Principio de Participación y la Iniciativa Legislativa Ciudadana", , *Principios Fundamentales del Derecho Público. Desafíos Actuales,* segunda edición, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2021.

BADELL MADRID, Rafael, "El Derecho a la Buena Administración", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nro. 161, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2022.

_____ *Del Estado Federal al Estado Comunal*, Serie de estudios Nro. 133, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021.

_____ "La reelección presidencial indefinida como violación a la Convención Americana de Derecho Humanos, la Declaración Americana, la Declaración Americana de Derechos Humanos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales,* N° 166, homenaje a Gonzalo Parra Aranguren, Caracas, octubre-diciembre 2021.

_____ "Desconstitucionalización, desdemocratización y deslegalización en Venezuela desde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia", *Falseamiento del Estado de Derecho*, World Jurist Association, World Law Foundation, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021.

_____ "Principio de separación de poderes", en Alla R. Brewer-Carías y José Araujo-Juárez (coords.) Principios fundamentales del derecho público. Desafíos actuales. Libro conmemorativo de los 51 años de la publicación de la Constitución de 1999, Editorial Jurídica Internacional, Caracas, 2020.

_____ "Algunas consideraciones sobre las inconstitucionales sentencias 68, 69 y 70 de la Sala Constitucional relativas al nombramiento de las autoridades del Consejo Nacional Electoral", *Estudios sobre la ilegitimidad e inconstitucionalidad de las elecciones parlamentarias de 2020*, colección Estudios N° 124, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2020.

_____ "Consideraciones sobre las sentencias 71, 72 y 77 de la Sala Constitucional por medio de las cuales se intervinieron los partidos políticos Acción Democrática, Primero Justicia y Voluntad Popular", *Estudios sobre la ilegitimidad e inconstitucionalidad de las elecciones parlamentarias de 2020*, colección Estudios N° 124, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2020.

_____ *La Asamblea Nacional Constituyente en la Constitución de 1999*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2018.

_____ "Ese libro de tantas ediciones", en Asdrúbal Baptista (Coord.) *Venezuela siglo XX. Visiones y testimonio,* Tomo III, Fundación Polar, Caracas, 2003.

BREWER CARÍAS, Allan R., *Debate constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente),* Tomo I (8 agosto- 8 septiembre), Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999.

_____ "Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal". Disponible en: https://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I.1.896.pdf

DUQUE CORREDOR, Román, "Elecciones en tiempos de la dictadura del Maduronato (No es el título de una novela sino de las elecciones del Maduronato)", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N°. 174, Caracas, octubre-diciembre, 2023.

FERNÁNDEZ MASÍS, Héctor, "El proceso electoral", en *Revista de Derecho Electoral* número 1, Primer Semestre, Costa Rica, 2005. Disponible en: http://www.tse.go.cr/revista /art/1/fernandez.pdf 37

GARCÍA ROCA, Javier "Del principio de la división de poderes", en *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, número 108, Madrid, abril-junio, 2000.

GRAU, María Amparo, "Jurisdicciones constitucionales: Lo electoral como función con su propia justicia constitucional", ponencia en el IX Congreso Iberoamericano de Derecho Procesal, homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, video de Youtube, minuto 4:00:43, 23 de noviembre de 2024. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v =8tvI4-RAlpQ&t=14292s

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, "Los principios del derecho electoral", artículo web disponible en: https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1994-01-004-025.pdf

INFANTE, José María, "Reseña de 'DEMOCRACY' de TILLY, CHARLES", en *Trayectorias,* vol. X, núm. 27, julio-diciembre, 2008, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, México, 2008. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/607/60712752014.pdf

NJAIM, Humberto, "Reflexión sobre el pluralismo a más de 10 años de 'Vigencia' de la Constitución", en Jesús M. Casal H. (Coord.), *Defender la Constitución*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2011.

Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Venezuela: Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral*, Doc. 253/24, 27 de diciembre 2024

RODRÍGUEZ CUADROS, Manuel, "El derecho humano a la democracia", *Derecho y realidad*, Núm. 23, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1 semestre, 2014.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis "Democracia y procesos electorales", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1986. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2018/3.pdf

SANQUÍRICO PITTEVIL, Fernando, "Las facultades (i)limitadas de la Asamblea Nacional Constituyente de acuerdo a la Constitución de la República", en Allan Brewer Carías y Carlos García Soto (compiladores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente*, Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana. Bogotá/Caracas, 2017.

UROSA MAGGI, Daniela "La jurisdicción contencioso-electoral", *Derecho Contencioso Administrativo. Libro homenaje al profesor Luis Henrique Farías Mata*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Librería J. Rincón, Lara, 2006.

ZURITA, Ricardo O., "Curso de Inducción", programa de Formación y Desarrollo. Instituto Federal Electoral. México, 1993. p. 75. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1113/6.pdf

La formación del Ius Administrativum y el pensamiento jurídico humanista de Allan R. Brewer-Carías

José Ignacio Hernández G.*

Profesor de Derecho en la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Central de Venezuela

Estudio preliminar del libro *El pensamiento jurídico en el Derecho administrativo* de Allan R. Brewer-Carías, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, 2024.

Resumen: *Durante los últimos sesena años, la obra de Allan R. Brewer-Carías ha estudiado de manera sistemática al Derecho administrativo, como un Derecho humanista, esto es, orientado al servicio de la persona, su dignidad y derechos humanos. Desde el método comparado, el pensamiento jurídico de Brewer-Carías se inserta en los esfuerzos por consolidar el poder burocrático de la Administración pública sometida a la Ley y al Derecho, pero de manera consistente con los valores y principios democráticos. Desde el Derecho de Venezuela, el Derecho administrativo de Brewer-Carías es definido como un Derecho estatal, y como el Derecho del Estado de Derecho, o sea, el Derecho de la Administración que actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, todo lo cual se enuncia sin negar la necesidad de la discrecionalidad administrativa. El resultado es un Derecho administrativo de equilibrio, en el cual, además, se conjugan técnicas del Derecho público y Derecho privado. Desde el Derecho humanista, el pensamiento de Allan R. Brewer-Carías ayuda a diferenciar al verdadero Derecho administrativo del falso Derecho administrativo que, tras el abuso de formas constitucionales y legales, es empleado para materializar violaciones a derechos humanos.*

Palabras Clave: *Derecho administrativo, Derecho administrativo comparado, Actividad administrativa, dignidad humana, Allan R. Brewer-Carías.*

Abstract: *Over the last sixty years, the work of Allan R. Brewer-Carías has systematically studied Administrative law as a humanistic law, that is, oriented to the service of the person, his dignity, and human rights. From the comparative method, Brewer-Carías' legal thought is inserted in the efforts to consolidate the bureaucratic power of the Public administration subject to the legality principle but in a manner consistent with democratic values and principles. From the perspective of Venezuelan Law, Brewer-Carías' Administrative law is defined as statehood law and as the law of the rule of law, that is, the law of the Administration wholly subordinated to the legal order, without denying the need for administrative discretion. The result is a balanced Administrative law in which, in addition, techniques of public law and private law are combined. From the perspective of humanistic law, the thought of Allan R. Brewer-Carías helps to*

* Profesor de Derecho Administrativo y Constitucional en la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Central de Venezuela. Profesor invitado, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y Universidad Castilla-La Mancha y Universidad La Coruña. Asociado, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Washington D.C.

differentiate true administrative law from false administrative law, which, after abusing constitutional and legal forms, is used to materialize human rights violations.

Key words: *Administrative law, Comparative administrative law, Administrative activity, human dignity, Allan R. Brewer-Carías.*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

I. EL DERECHO ADMINISTRATIVO, LA ACCIÓN COLECTIVA Y LAS RAÍCES HUMANISTAS DEL *IUS ADMINISTRATIVUM*

II. LA CONVERGENCIA DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL SIGLO XXI Y LA VUELTA A LA TRADICIÓN LEGAL CLÁSICA DEL *IUS ADMI-NISTRATIVUM*

III. EL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA CREACIÓN DEL ESTADO NACIONAL -LIBERAL Y AUTOCRÁTICO- EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO A PARTIR DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN INICIADO EN 1958 Y EL PENSAMIENTO DE ALLAN R. BREWER-CARÍAS

V. LAS TRES ETAPAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO A LA SOMBRA DEL PETRO-ESTADO, Y EL ROL DEL PENSAMIENTO DE ALLAN R. BREWER-CARÍAS

VI. EL PENSAMIENTO HUMANISTA DE ALLAN R. BREWER-CARÍAS Y LA REACCIÓN FRENTE AL FALSO DERECHO ADMINISTRATIVO

INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo, estudiado a través de las instituciones que facilitan la acción colectiva dentro del Estado, comenzó a cobrar realce a fines del siglo XIX, debido a la consolidación del Estado y su poder administrativo. Fue en todo caso en el siglo XX cuando el moderno Estado Administrativo llevó a la doctrina, legislación y jurisprudencia ha abstraer, de la acción estatal, aquella orientada a la gestión concreta de los cometidos públicos. Inicialmente, y desde el método comparado, este esfuerzo estuvo muy influenciado por la distinción -más teórica que práctica- entre el *common* y el *civil* law, impulsada por la hegemonía del Derecho Administrativo de Francia, entendido como el régimen exorbitante basado en privilegios y prerrogativas. En el siglo XXI, en todo caso, esta distinción ha comenzado a ceder ante la difusión trasnacional de instituciones administrativas que tratan de hacer más eficiente la acción colectiva, tanto más, en una era de riesgos globales, como la pandemia, el cambio climático y la inteligencia artificial.

También en el siglo XXI ha quedado en evidencia el riesgo y la necesidad del Estado administrativo. El riesgo viene determinado por regímenes autocráticos que se escudan en formas legales, y en concreto, tras los privilegios y prerrogativas, resultando en una deriva autoritaria-populista. La necesidad queda marcada por la fragilidad estatal y en especial, la fragilidad del Estado administrativo, lo que hace ineficiente la acción colectiva, como por lo demás quedó comprobado en la pandemia de la COVID-19. De allí que, en el siglo XXI, está quedando en evidencia la necesidad del Estado administrativo organizado en torno a instituciones orientadas al bien común y centradas en la dignidad humana, que reduzcan de manera eficiente los costos de la acción colectiva necesaria para cumplir el creciente y contradictorio catálogo de cometidos derivados del Derecho Internacional, Constitucional y en suma, Global.

En esta historia del Derecho Administrativo que comienza a formarse en el siglo XX, destaca el pensamiento jurídico de Allan R. Brewer-Carías, inspirado en las particularidades del fenómeno administrativo que hacen, del Derecho Administrativo, un Derecho estatal, en tanto sus instituciones son necesarias para la efectiva materialización de los cometidos públi-

cos siempre partiendo de la centralidad de la persona, su dignidad y derechos humanos. Esto hace que el pensamiento de Brewer-Carías sea humanista, orientado en los últimos sesenta años a tres grandes objetivos, como son la consolidación del Derecho Administrativo bajo el principio de legalidad y los principios fundamentales del Derecho Público; la centralidad de los derechos humanos y, finalmente, la reacción frente al falso Derecho Administrativo que comienza a emerger en el siglo XXI.

I. EL DERECHO ADMINISTRATIVO, LA ACCIÓN COLECTIVA Y LAS RAÍCES HUMANISTAS DEL *IUS ADMINISTRATIVUM*

La historia del Derecho Administrativo es tan antigua como la historia de la comunidad política y, por ende, de la propia humanidad. No nos referimos, por supuesto, al elaborado modelo de Derecho Administrativo que resultó de la Revolución Francesa, ni al Derecho del Estado administrativo que surge en el siglo XX. Aludimos, más bien, a la idea de Derecho Administrativo basada en el concepto de instituciones, como éste es empleado en las ciencias económicas y políticas. Toda comunidad política, más allá de su grado de madurez, requiere de instituciones que faciliten la gestión concreta o material de sus tareas o cometidos comunes y que, como tal, demandan una acción colectiva, esto es, la organización de recursos, medios y personal. De ello resulta que toda comunidad política cuenta con una administración política.

El tránsito de la administración política a la Administración Pública -como administración estatal- responde a un proceso mucho más reciente, que comienza a darse especialmente en Europa hacia el absolutismo, y que cobraría pleno realce -allende las fronteras europeas- hacia fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. En América Latina el proceso es mucho más tardío, al punto que es en el siglo XX cuando comienza a consolidarse el todavía imperfecto proceso de formación del Estado. En todo caso, con el advenimiento del Estado surgió el Estado administrativo, o sea, las instituciones orientadas a la gestión concreta y material de los cometidos estatales. A mediados del siglo XX, y con ocasión a la transformación del Estado Liberal en Estado Social, emergió el moderno Estado administrativo, en el cual las instituciones jurídico-administrativas se caracterizan por una mayor interacción económica y social.

La necesidad de estudiar de manera jurídica y comprensiva la actividad del Estado orientada a la gestión concreta de sus cometidos, fue la primera razón que llevó a pensar al Derecho Administrativo. A principios del siglo XIX, en la que suele ser considerada como la primera obra en la materia, Romagnosi observó que dentro del Estado, es posible abstraer la actividad orientada a administrar o gobernar, a través de la cual la autoridad incide en la *cosa pública*, o sea, en los asuntos comunes del cuerpo político. El interés público es, así, el interés común de la sociedad política. Este interés público o interés general es, al mismo tiempo, el fin y el medio a través del cual la autoridad sirve a la comunidad política. La administración de estos asuntos políticos es, por ende, Administración Pública, y las reglas que rigen a esa administración conforman al Derecho Administrativo, diferenciado como tal del Derecho Constitucional o del llamado Derecho Político[1].

El interés o cosa pública es el concepto nuclear del Derecho Administrativo. En la tradición legal clásica propia del *ius commune*[2], el interés público entronca con el concepto de

---

[1] Romagnosi, D., *Principi Foudanentali di Diritto Amministrativo*, Giovanni Silvestri, Milán, 1837, pp. 1-2.

[2] El *ius commune* es una construcción medioeval (entre los siglos XII y XV), basada en la relación entre el Derecho positivo -*ius civile*- el Derecho Natural y el Derecho Canónico, que especialmente se extendió en Europa no solo como resultado de la expansión del Derecho Romano, sino también, del Derecho eclesiástico. Este *ius commune* se sistematizó después que el *common law* anglosajón,

comunidad política, de acuerdo con el pensamiento de Aristóteles[3], y que Santo Tomás de Aquino resumiría en la idea del bien común[4]. Así, toda comunidad política requiere de una administración orientada al servicio del bien común, que no se opone -ni puede oponerse- al bien individual, en tanto éste requiere de una comunidad ordenada[5]. La persona es tal sí y solo sí realiza su dignidad dentro de una sociedad ordenada por el bien común[6]. No negamos que esta visión se basa en una suerte de teoría moral del Derecho Público, que condiciona su validez no a elementos formales sino a su compatibilidad con la dignidad humana, base del bien común. Pero este es el pensamiento en el que descansa, en especial, la historia de las instituciones políticas y administrativas en Hispano-América.

En efecto, siguiendo a Luigi Labruna[7], podemos observar que la tradición romanista se difundió en la región con las instituciones jurídicas pre-colombinas. El carácter humanista del *ius commune* -basado en la dignidad inherente a la persona humana- fue el principal alegato empleado en 1511 por Antonio de Montesinos, ampliados luego por Bartolomé de las Casas, para la defensa de la dignidad de los indígenas[8]. Estos alegatos estaban inspirados en las *Leyes de las Siete Partidas* de Alfonso El Sabio y, en suma, en el *ius commune* medioeval que, a partir de la tradición romanista, realzó la centralidad de la dignidad humana[9]. La tradición humanista -escribe Helmut Coing- es uno de los grandes aportes del *ius commune*[10].

El primer constitucionalismo latinoamericano reflejó esta tradición humanista al partirse del reconocimiento de derechos inherentes a la persona humana, según quedó reflejado en las

---

lo que ha sido considerado como una de las razones que explican la diferencia entre el Derecho anglosajón y el continental. *Vid.*: Combalía, Zoila, "La influencia del ius commune en la formación del Derecho anglosajón", en González-Varas Ibáñez, Alejandro (coordinador), *El ius commune y la formación de las instituciones del Derecho Público*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 68 y ss.

3 La ciudad -escribió Aristóteles- no puede estar "*sin los magistrados necesarios, y sin los que tienen cargo del buen orden y policía de ella no se puede vivir bien y honestamente*". *La política,* traducción de Pedro Simón Abril, Ediciones Nuestra Raza, Madrid, 1910, p. 223.

4 Para Santo Tomás, la sociedad de los libres es gobernada hacia el bien común, lo que resulta en una forma recta y justa de gobierno. Así, en *Suma Teológica* se lee: *"también el rey, que procura el bien común de todo el reino, con su mandato mueve a cada uno de los magistrados a quienes les tiene encomendado el gobierno de las distintas ciudades*" (I, q. 82, a.4).

5 Es por ende inherente a la naturaleza de la persona desenvolverse en la sociedad y dentro de la comunidad política, la cual solo puede existir desde y para el bien común, lo que presupone la existencia de la autoridad. La persona "*tiene por consiguiente necesidad de un agente que lo dirija a su fin y por eso, y para eso, le ha sido infundada la luz de la razón natural*". Santo Tomás de Aquino, *El Gobierno Monárquico o sea el libro De Regimine Principum*, Imprenta y Librería de D.A. Izquierdo, Sevilla, 1861, p. 3

6 Maritain, Jacques, *The person and the common good,* University of Notre Dame Press, Indiana, 2012, pp. 47 y ss., así como *Christianity and Democracy-The rights of man and the natural law*, Ignatius Press, San Francisco, 2011, pp. 100 y ss.

7 Labruna, Luigi, "Tra Europa e América Latina; principio giuridici, tradizione romanística e "humanitas" del Diritto", en *Revista Da Faculdade De Direito* n° 99, 2004, pp. 61 y ss.

8 Sardiñas, Loida, *Dignidad humana*, Ediciones USTA, Bogotá, 2019, pp. 106 y ss.

9 Torrent, Armando *Fundamentos del Derecho Europeo. Ciencia del Derecho: Derecho Romano-Ius Commune-Derecho Europeo,* Edisofer, Madrid, 2017, pp. 240 y ss. Véase en especial a Filippi, Alberto, "Introducción histórica", en García Netto, Irma (ed), *Principios generales del Derecho Latinoamericano,* Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009, así como Murillo Rubiera, Fernando, *América y la dignidad del hombre,* Colecciones Mapfre, Madrid 1992, pp. 58 y ss.

10 Coing, Helmut, "La contribución de las naciones europeas al Derecho Común", en Pérez Martín, Antonio (ed) *España y Europa, un pasado jurídico común,* Instituto de Derecho Común, Murcia, 1985, p. 45.

declaraciones de derechos y primeras Constituciones[11]. En especial, la Constitución de Venezuela de 1811 reflejó la tradición del *ius commune* mediante la recepción de la *libertad republicana*, que como explicó el jurista venezolano Juan Germán Roscio, no era equivalente al libertinaje. La libertad republicana se basa en virtudes que apuntalan principios orientados al bien común, que como la Constitución de Venezuela de 1811 indicó, es la justificación primera del Gobierno[12].

Situar al interés general o público desde el bien común, ayuda a comprender el fundamento de la comunidad política y de todo el Derecho Público es la dignidad humana, y por ende, el Derecho Natural[13]. De allí que toda autoridad -y toda Ley- que atente contra la dignidad humana es intolerable. La primacía del fondo sobre las formas legales, como Rommen observó tras el advenimiento del Tercer Reich, es la última barrera de protección de la persona frente al Estado y, en especial, el Estado administrativo. Tal es la piedra en que se sostiene el Derecho Administrativo en el Derecho Interamericano, o sea, el Derecho Administrativo Interamericano, de acuerdo con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[14].

Tal es, en apretada síntesis, el fundamento del *ius administrativum,* o sea, las instituciones administrativas influenciadas por la tradición legal clásica. Pero lo cierto es que la necesidad de estudiar a las instituciones administrativas, separadas de las instituciones políticas y constitucionales, solo surge en el siglo XIX, con ocasión a la consolidación del Estado administrativo. Aquí debemos detenernos para explicar que el Estado administrativo no es otra cosa que la organización política en la cual la Administración Pública es la herramienta para lograr la materialización concreta de los cometidos públicos.

Precisamente, la consolidación del Estado[15], siguiendo a Heller[16] y Jellinek[17], requiere elementos de cohesión social basados en la Administración Pública y su burocracia[18]. Esta

---

11 Lobrano, Giovanni, "Derecho Romano y Constitutionalismo Latino", en Cardilli, Ricardo et al., (ed), *Diritto Romano, Constitionalismo Latino e Nuova Constutuzione Cubana,* Wolters Kluwer Italia S.r.L., Milán, 2019, p. 31. Véase también a Catalano, Pierangelo, *Constitución romana y pueblos de América Latina,* Universidad Externado, Bogotá, 2020, pp. 63 y ss. En general, vid. Fernández Sebastián, Javier, "Introducción. En busca de los primeros liberalismos iberoamericanos", en Fernández Sebastián, Javier (ed), *La aurora de la libertad. Los primeros liberalismos en el mundo iberoamericano,* Marcial Pons Historia, Madrid, 2021, p. 9.

12 Véase nuestro análisis en Hernández G., José Ignacio, "El pensamiento constitucional de Juan Germán Roscio y Francisco Javier Yanes", en Brewer-Carías, Allan (ed) *La independencia y el estado constitucional en Venezuela: como obra de civiles: (19 de abril de 1810, 5 de julio de 1811, 21 de diciembre de 1811)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2018, pp. 238 y ss.

13 Finnis, John, *Natural Law & Natural Rights,* Oxford University Press, 2011, pp. 134 y ss.

14 La Declaración resalta, en su considerando, que "*los pueblos americanos han dignificado la persona humana*", y que "l*as instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad"*

15 La referencia primera al concepto moderno de Estado es usualmente Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe. La mandrágora,* Cátedra Letras Libres, Madrid, 2003, p. 73. *Vid.*: Njaim, Humberto y Leu, Hans-Joachim, *Selección de textos en torno al Estado,* Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Caracas, 1968, pp. 1 y ss.

16 Heller, Herman, *Teoría del Estado,* Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2002, pp. 169 y ss. La cohesión social encuentra, en la Administración Pública, un punto central de apoyo, en especial, en términos de ejército, burocracia y finanzas. El ejército permanente –de acuerdo con esta tesis- "*y la burocracia de carácter continuo suponen la planificación de la administración financiera del Estado*" (p. 174). De allí que sea necesario "*la constitución de un patrimonio del Estado y el aseguramiento de una tributación regular*" (p, 174). Advertimos que Heller cuestiona la denomina-

cohesión, a su vez, precisa de un poder central que ejerza el poder político único y unitario. Sin poder político consolidado, no puede haber en realidad proceso de democratización. Por ello, la primera tarea del Derecho Constitucional -de acuerdo con James Madison- es crear a un Gobierno que gobierne, para luego controlar su poder[19]. Esta idea del poder político consolidado daría lugar al que es, quizás, el concepto más difundido de Estado, propuesto por Max Weber: el poder político que ejerce el monopolio legítimo de la fuerza[20]. Tal y como García-Pelayo observó, el Estado se sostiene en el "*monopolio legítimo del poder público*" ejercido por un "*solo centro soberano y originario*"[21].

Las ciencias políticas han prestado especial atención al proceso de formación del Estado a partir de la cohesión y consolidación del poder político[22]. En especial, el interés se ha centrado en comprender cuáles son las condiciones que favorecen a esa cohesión, como es el caso, por ejemplo, de las guerras[23]. En concreto, la ineficiencia social de la violencia -cuando ésta es fragmentada, como sucedía por ejemplo con los señores feudales- genera incentivos de cooperación, todo lo cual permite transitar desde relaciones de poder personales o patrimoniales, a relaciones de poder ordenadas de manera general y abstracta[24]. Empleando la conocida expresión de Weber, este poder general y abstracto descansa en mecanismos de dominación burocráticos[25]. Tal es, precisamente, el rol de la Administración Pública, cuya existencia es una condición necesaria para la conformación y existencia del Estado. En realidad, la cohesión que hace posible al Estado es, ante todo, cohesión de las instituciones administrativas, pues solo esa organización de la acción colectiva hace posible el advenimiento del Estado.

Por ello, la Administración Pública es causa y consecuencia del proceso de formación del Estado. Desde las ciencias económicas, se ha observado cómo el Estado precisa de mecanismos que hagan más eficiente la acción colectiva[26]. También, se ha señalado que el Gobierno existe en función a las externalidades, pues la acción colectiva es desincentivada por la

---

ción *Estado medieval,* dado que hay ciertos requisitos mínimos para afirmar la existencia del "*verdadero poder estatal*".

17 Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado,* Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981, pp. 130 y ss. De acuerdo con este principio "*la unificación de las relaciones de voluntad es la que se nos presenta como Estado*". Para el autor, el Estado "*es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio*" (p. 133).

18 Weber, Max, *Max Weber's Complete Writings On Academic and Political Vocations*, Algora Publishing, 2013, p. 367.

19 *Federalist N° 51*: "*In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself*"

20 Weber, Max, *Weber's Complete Writings On Academic and Political Vocations*, Algora Publishing, Nueva York, 2013, p. 367.

21 García-Pelayo, Manuel, "Estado", en *Obras Competas, Tomo III*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 2951 y ss.

22 Huntington, Samuel, *Political order in changing democracies,* Yale University Press, New Haven, 1968, p. 8.

23 Tilly, Charles, "War making and State Making as Organized Crime", en Evans, Peter, *et al.* (ed.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, pp. 167 y ss.

24 North, Douglass, et al., *Violence and social order. A conceptual framework for interpreting recorded human history*, Cambridge University Press, Nueva York, 2012, pp. 11 y ss.

25 Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, Tomo I,* Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 170 y ss.

26 Olson, Mancur, *The logic of collective action,* Harvard University Press, Cambridge, 1971, pp. 5 y ss.

preferencia individual de no apoyar tal acción, en espera de recibir, de igual manera, sus beneficios. El resultado es, en todo caso, paradójico: para paliar esa externalidad, la sociedad crea al Gobierno que, a su vez, genera externalidades[27]. En cualquier caso, la administración -como actividad- es inherente a toda comunidad política, pues a través de ella se facilita la acción colectiva.

Fue en todo caso durante el siglo XX cuando la acumulación y expansión de los cometidos del Estado realzó la importancia de la Administración Pública, surgiendo de esa manera el *moderno* Estado administrativo, esto es, la Administración Pública del Estado Social y Democrático de Derecho. La expansión de lo cometidos estales llevó a ampliar los cauces de la actividad administrativa, pero siempre en función al rol que ésta cumple en la promoción de la acción colectiva[28].

Si volvemos a Romagnosi, entonces, podremos comprender cómo el Derecho Administrativo no es más que la abstracción del Derecho creado por la sociedad para organizar a la acción colectiva. En economía, y gracias a North, se estudia cómo las reglas que inciden de manera coactiva en la conducta humana, esto es, las instituciones, inciden en el desempeño económico y, agregamos, en la eficacia de la acción colectiva[29]. Las instituciones políticas son, así, las reglas que inciden sobre la construcción del poder del Estado[30], de forma tal que instituciones políticas ineficientes, impactan adversamente en la efectividad del Estado[31]. Dentro de esas instituciones políticas, las instituciones administrativas resultan especialmente influyentes en el desempeño del Estado, al punto que, para algunos, es la calidad institucional la clave del desarrollo[32].

Esto permite explicar por qué, en el creciente interés en torno a la capacidad estatal como condición al desarrollo, la capacidad burocrática o administrativa ocupa un lugar central[33]. El concepto de Estado frágil describe, de esa manera, cómo limitaciones de capacidad pueden impedir el efectivo cumplimiento de los cometidos estatales[34], lo que puede dar lugar a áreas de limitada estatalidad, o sea, áreas en las cuales las instituciones formales del Derecho Público no se aplican efectivamente, y en su lugar surgen instituciones informales e ineficientes[35]. Precisamente, en América Latina, la fragilidad estatal deriva en la fragilidad de

---

27 Tullok, George, *Public Goods, Redistribution and Rent Seeking*, The Locke Institute, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008, pp. 28 y ss.

28 La transformación del Estado Liberal en Estado Social, y la consecuente expansión de la actividad administrativa, ha sido un tema ampliamente estudiado en el Derecho Comparado. Véase el trabajo clásico de Parejo Alfonso, Luciano, *Estado social y administración pública. Los postulados de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 82 y ss.

29 North, Douglass, *Institutions, institutional change and economic performance,* Cambridge University Press, 1999, pp. 36 y ss.

30 Fukuyama, Francis, *State Building,* Cornell University Press, 2014, pp. 1 y ss

31 Fukuyama, Francis, *Political order and political decay,* Farrar, Strauss and Giroux, New York, 2014, pp. 26 y ss.

32 Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Why Nations Fail,* Crown Business, New York, 2012, pp. 70 y ss.

33 Dincecco, Mark, *State Capacity and Economic Development,* Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 3.

34 Rotberg, Robert, "Odious and Failed States, Humanitarian Responses", en Trauschweizer, Ingo and Miner, Steven (ed), *Failed states and Fragile Societies. A New World Disorder?,* Ohio University Press, Ohio, 2014, pp. 119 y ss.

35 Börzel Tanja A., et al, "Governance in Areas of Limited Statehood: Conceptual Clarifications and Major Contributions of the Handbook" en Börzel Tanja A. et al (ed), *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood,* Oxford University Press Oxford, Oxford, 2018, pp. 3-6.

las instituciones[36], todo lo cual deriva en un círculo vicioso que afecta la calidad de la democracia[37]. De estas fallas de capacidad estatal surge el Derecho Administrativo Fallido, o sea, las instituciones administrativas de Estados frágiles, que no logran promover una acción colectiva eficaz y eficiente.

Administración Pública y Estado aparecen entonces relacionados de manera indivisible. Por ello, la condición esencial para que exista Administración es que exista Estado, lo que permite explicar cómo algunas técnicas de la intervención administrativa son anteriores al Estado de Derecho, que emerge a partir del siglo XVII[38]. La dependencia del Derecho Administrativo al Estado, como observó Sabino Cassese[39], es el signo característico del Derecho Administrativo. De allí surge también -Linde Paniagua- la concepción del Derecho Administrativo como una categoría histórica, o sea, un producto de la evolución de la sociedad y del Estado[40].

Si es cierta la premisa de acuerdo con la cual allí donde hay Derecho hay sociedad (*ubi societas, ibi ius*)[41], entonces, habría que concluir que allí donde hay comunidad política organizada hay, también, Administración Pública. De allí, por ejemplo, el creciente interés en estudiar el Derecho Administrativo dentro del Derecho Romano[42]. Esto además explica por qué, en tanto categoría histórica, la Administración Pública resulta del amalgamamiento de diversas fases históricas marcadas por signos de ruptura y continuidad. Así, la evolución del Estado forzará a desechar ciertos medios de la acción administrativa, pero otros medios se mantendrán. La continuidad histórica de la Administración Pública es, en suma, una condición derivada de la propia existencia de la comunidad política: más allá de sus cambios, su propia existencia depende del hilo conductor de la acción administrativa[43].

---

36 Brinks, Daniel et al., *Understanding Institutional Weakness. Power and design in Latin American institutions,* Cambridge Elements. Political and Society in Latin América, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 18 y ss.

37 Mazzuca, Sebastián y Munck, Gerardo, *A Middle-Quality Institutional Trap. Democracy and State Capacity in Latin América,* Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 62 y ss.

38 Villar Palasí, José Luis, *El fin del antiguo régimen y los orígenes del Estado constitucional en España. La aparición del Derecho administrativo,* INAP, Madrid, 2001. Explica el autor: "*en el Derecho administrativo se da una paradoja muy singular, y es que las técnicas básicas, las categorías jurídicas esenciales, las técnicas fundamentales del Derecho administrativo tienen un origen muy anterior al mismo Derecho administrativo*" (p. 4). Véase el análisis de esta postura en Alli Aranguren, Juan-Cruz, *La construcción del concepto de Derecho administrativo español,* Civitas, Madrid, 2006, p. 94.

39 Cassese, Sabino, *Las bases del Derecho administrativo,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1994, p. 40.

40 Linde Paniagua, Enrique, *Fundamentos de Derecho administrativo. Del derecho del poder al Derecho de los ciudadanos,* UNED-Colex, Madrid, 2009, p. 92.

41 Escribe Ricardo Rivero Ortega que, desde esta perspectiva, el Derecho Administrativo ha existido siempre. *Derecho Administrativo,* Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023, p. 15

42 Entre muchos aspectos de interés, resaltamos aquí la impronta humanista que deriva del Derecho Romano. Se ha observado, con agudeza, que "*la opinión de que el derecho administrativo moderno nació solo en el siglo XIX, debido a la influencia ejercida por las ideas revolucionarias francesas, ha sido recientemente puesta en duda gracias también a las investigaciones de la romanística española, comprometida asiduamente en la reconstrucción histórico-dogmática de los institutos del derecho administrativo romano, a pesar de la conciencia de que los Romanos nunca concibieron un "ius administrativum". Cfr.:* Trisciuoglio, Andrea, *Temas de Derecho Administrativo Romano Comparado*, Dykson, Madrid, 2021, p. 49.

43 Muñoz Machado, Santiago, "Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración", en *Revista de Administración Pública N° 84,* Madrid, 1977, pp. 519 y

Esta visión institucional permite comprender por qué las grandes transformaciones del Estado no aparejan la destrucción de la antigua Administración y el advenimiento de una Administración nueva. Otto Mayer reflejó esta idea al señalar que la Constitución pasa pero el Derecho Administrativo queda, esto es, que más allá de los profundos cambios del Estado, siempre hay elementos de continuidad en la Administración Pública[44]. Este fue el principio que comprobó Tocqueville al observar cómo la Administración Pública derivada de la Revolución Francesa preservó ciertas técnicas del Antiguo Régimen. Ni siquiera esa Revolución logró demoler a la Administración Pública[45].

De igual manera que la energía no se extingue sino que se transforma, la Administración Pública del Estado tampoco rompe completamente sus estructuras a pesar de los cambios políticos. Como observó Eduardo García de Enterría, la Administración Pública se caracteriza por su cercanía al poder político[46]. En realidad, la persona solo se relaciona directamente con el Estado a través de la Administración Pública, lo que hace que las relaciones jurídico-administrativa resuman todas las tensiones del poder político del Estado. Es en la arena del Derecho Administrativo donde el Derecho Público -antes, Derecho Político- cobra vida: el Derecho Administrativo es, por ello, el Derecho Constitucional implementado, como entiende la doctrina alemana[47].

La esencia política de la Administración Pública como abstracción del Estado, es por ello independiente de cómo se organiza jurídicamente a la Administración Pública, lo que en suma dependerá del Derecho que cada sociedad crea en cada momento determinado. Esta observación fue empañada por la férrea división entre las familias del Derecho Civil y del Derecho Consuetudinario propuesta por René David[48], y por la peculiar y única formación del modelo de Derecho Administrativo derivado de la Revolución Francesa[49], modelo que en

---

ss. Más recientemente, vid. Muñoz Machado. Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo I. Historia de las instituciones jurídico-administrativas 1,* Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, pp. 73 y ss.

44 La frase está contenida en el prólogo de la tercera edición de su *Derecho administrativo Alemán* de 1923. Véase la explicación a las condicionantes históricas dentro de las cuales Mayer dio esta frase en Gallego Anabitarte, Alfredo y Marcos Fernández, Ana de, *Derecho administrativo I. Materiales,* séptima reimpresión corregida, Madrid, 1995, pp. 13 y ss. Refiere Gallego que Mayer quiso describir la continuidad de las instituciones administrativas luego de la promulgación de la Constitución de Weimar, que basó la Jefatura Presidencial sobre las raíces de la monarquía. Es en este sentido que hemos entendido la frase de Mayer, y no como una referencia a la supuesta –e improbable- separación entre el Derecho administrativo y la Constitución.

45 Alexis de Tocqueville (*El antiguo régimen y la Revolución,* Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 119 y ss.) puso en evidencia cómo la Revolución francesa preservó la estructura administrativa del Antiguo Régimen y, en especial, el centralismo, pudiendo incluso encontrarse, durante ese Régimen, claros indicios del establecimiento de un orden jurisdiccional especial para el control de esa Administración. La conclusión de Tocqueville es, en este sentido, bastante clara: *"el dominador cayó, pero quedó en pie lo más sustancial de su obra; una vez muerto su gobierno, su administración siguió viviendo*" (p. 287).

46 García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder,* Cuadernos Civitas, Madrid, 2004, p. 14

47 Schmidt-Assmann, Eberhard, "Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo Necesidad de innovación y presupuestos metodológicos", en Barnés, Javier (ed), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo,* Derecho Global, Sevilla, 2006, pp. 52 y ss.

48 David, Rene y Jauffret-Spinosi, Camille, *Les grands systemes de droit contemporains,* Précis Dalloz, Paris, 1992, pp. 1 y ss.

49 García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea,* Civitas, Madrid, 1994, pp. 41 y ss.

cierto modo se equiparó, sin más, al Derecho Administrativo de los modelos del Código Civil, esto es, los modelos basados en la centralidad de la Ley -el legiscentrismo- y el reconocimiento de privilegios y prerrogativas[50].

El Derecho Administrativo que emana de la Revolución Francesa ha sido caracterizado por dos expresiones, usualmente tratadas como sinónimos: *privilegios* y *prerrogativas*. La primera comprende a los poderes jurídicos de obrar que son privativos de la Administración Pública; la segunda define el régimen jurídico que protege a estos poderes. Por ejemplo, la autotutela administrativa es un privilegio, pues solo la Administración puede ejecutar forzosamente sus propias decisiones; la presunción de validez del acto es una prerrogativa, en tanto protege a la autotutela, incluso, mediando reparos al acto, en especial, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Este régimen exorbitante fue resultado de lo que García de Enterría denominó, con notable acierto, la disidencia revolucionaria[51].

La autotutela es, de esa manera, la marca del Derecho Administrativo Francés, cuyo origen -Prosper Weil- es milagroso, en el sentido que el Estado decidió controlar a su poder político más intrusivo, destacándose la labor creadora del Consejo de Estado[52]. Luego de la decisión Blanco, este modelo quedaría organizado en torno a la dualidad de jurisdicción de la Administración, lo que en palabras de Pierre Delvolvè, constituye una cuestión desesperante, ante la dualidad de jurisdicciones a la que se somete la Administración[53].

Este concepto exorbitante dio lugar al llamado régimen administrativo, cuya narrativa fue tan sugerente que llevó a su aplicación más allá de Francia y de la dualidad de jurisdicciones[54]. Tan es así que esta difusión del régimen administrativo generó el malentendido de considerar que solo ciertos países tienen Derecho Administrativo. Para Maurice Hauriou[55], todo Estado moderno tiene Administración Pública, pero no todo Estado tiene Derecho Administrativo, entendido como régimen administrativo. Dicey, en sintonía con esa observación, comentó que en el Reino Unido no existía tal cosa como Derecho Administrativo[56]. Este malentendido fue aclarado por Jezè, al observar que incluso en el Reino Unido hay Derecho Administrativo, aun cuando éste responde -como no podía ser de otra manera- a los moldes del Derecho Anglosajón, como derecho consuetudinario[57].

En efecto, más allá de la tradición cultural asociada a la formación histórica del Derecho centrado en la Ley -el modelo civilista de los Códigos- o del Derecho centrado en precedentes que derivan de los casos resueltos por las cortes -el modelo consuetudinario, o de derecho común- en todo Estado hay una Administración Pública que, vista las particularidades de la acción colectiva, debe sujetarse a reglas jurídicas especiales. La necesidad de la Administración Pública (y sus rasgos compartidos, más allá del modelo de Derecho de cada sistema

---

50 Bignami, Francesca, "Comparative administrative law", en *The Cambridge Companion to Comparative Law,* Cambridge, 2012, pp. 145 y ss.

51 García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea, cit.*

52 Weil, Prosper y Pauyaud, Dominique, *Le Droit administratif,* Puf, Paris, 2013, pp. 123 y ss.

53 Delvolvè, Pierre, *Le droit administratif,* Dalloz, Paris, 2006, p. 82.

54 Rose-Ackerman, Susan y Lindseth, Peter, "Comparative Administrative Law: an introduction", en *Comparative Administrative Law,* Edward Elgar, *Comparative Administrative Law* Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 1 y ss.

55 Hauriou, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public,* Dalloz, Paris, 2002 (reimpresión de la edición de 1933), pp. 1 y ss.

56 Dicey, Albert Venn, *Introduction to the study of the law and the Constitution,* novena edición, MacMillan and Col, Limited, Londres, 1952, pp. 328 y ss.

57 Jezè, Gaston, *Principios generales del Derecho administrativo, Tomo I,* Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948, p. 1.

jurídico) quedó especialmente en evidencia hacia fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, con las transformaciones del Estado impulsadas por la revolución industrial. John Maynard Keynes -del Reino Unido, paradójicamente- explicó cómo el dogma abstencionista del Estado había cedido hacia una mayor intervención estatal[58]. Esta mayor intervención estatal era, en esencia, intervención administrativa.

En Estados Unidos -cuyo sistema ha sido ajeno al modelo civilista o legiscentrista- Goodnow observó, en una fecha tan temprana como 1893, que "*los grandes problemas del Derecho Público moderno son casi exclusivamente de carácter administrativo. Mientras que la era que ha pasado era de constitucionalidad, la era actual es de reforma administrativa*"[59]. En ausencia de textos en inglés, Goodnow se avocó al estudio del Derecho Administrativo Comparado, para comprender mejor las transformaciones administrativas en Estados Unidos[60].

La división entre las familias civilistas y anglosajonas del Derecho opacó los signos comunes de esta trasformación administrativa, y que se consolidó en el moderno Estado administrativo[61]. En Estados Unidos, Adrian Vermeule ha explicado que estas transformaciones, ya en movimiento hacia fines del siglo XIX, marcaron la reducción del ámbito del dominio del Poder Legislativo a favor de un mayor margen de actuación de la acción administrativa[62]. Fue precisamente la ampliación de la acción administrativa la que impulsó a Elihu Root a postular, en Estados Unidos, la necesidad de crear un marco jurídico especial para las agencias, o sea, las organizaciones administrativas que, dentro del Poder Ejecutivo, acumulaban cada vez mayores tareas[63].

Hay, incluso, un episodio poco conocido en el ámbito de Hispanoamérica. La creciente organización administrativa llevó a postular la necesidad de llevar, a Estados Unidos, el modelo del Derecho Administrativo de Alemania, basado en cortes administrativas especiales, al entenderse que esta especialidad favorecería la conformación de un cuerpo jurídico especial. Como Daniel Ernst ha estudiado[64], Ernst Freund asumió esta idea, con el propósito de acotar la discrecionalidad de la Administración, en especial, por medio de principios gene-

---

58 Keynes, John, *The End of Laissez-faire*, C. Brown Reprint Library, Dubuque, 1970, p. 46.

59 Goodnow, Frank J. *Comparative Administrative Law; an Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany. Volume I. Organization*, G. P. Putnam's sons, New York, 1893, pp. iii y ss.

60 Goodnow reconoce que la expresión Derecho Administrativo era descocida en Estados Unidos, lo que no podía negar la existencia de la Administración Pública (pp. 3 y ss.).

61 Dwight, Waldo, *The administrative state. A study of the political theory of American public Administratio*n, Transaction Publishers, New Brunswick, 2007, pp. 65 y ss.

62 Vermeule, Adrian, *Law's Abnegation: From Law's Empire to the Administrative State,* Harvard University Press, Cambridge, 2018, pp. 24 y ss.

63 Hay un cambio inevitable -escribió Root- derivado del advenimiento de un cuerpo de Derecho Administrativo, el cual ha modificado el modelo tradicional de cumplimiento de la Ley a través de los tribunales. El creciente cúmulo de tareas del Estado solo pueden ser atendidas mediante la delegación de funciones en empleados administrativos, todo lo cual requiere desarrollar un sistema de Derecho Administrativo, todavía incipiente. *Vid.*: Lodge, Henry Cabot, y Elihu Root, *Public Service by the Bar. Address Delivered before the Annual Meeting of the American Bar Association Held in Chicago, Ill., on May 30, 1916, by Hon. Elihu Root. Presented by Mr. Lodge. May 29, 1917. -- Referred to the Committee on Printing*. Vol. Nº 43, 1917, Washington, DC., pp. 11 y ss. Véase el análisis de la posición de Root en Pierce, Richard, *Administrative Law Treatise,* Fifth Edition, Volumen I, Wolters Kluwer, 2010, pp. 13 y ss.

64 Ernst, Daniel, *Tocqueville's Nightmare: The Administrative State Emerges in América, 1900-1940,* Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 19 y ss.

rales aplicados en el marco del control judicial a través de cortes administrativas. Las "cortes administrativas" serían, así, cortes ubicadas dentro del Poder Judicial, pero con competencia solo para resolver disputas jurídico-administrativas. La creación de estas cortes especializadas, para Freund, permitiría la consolidación de una línea jurisprudencial igualmente especializada en torno a principios diseñados para las particularidades de las relaciones jurídico-administrativas, un objetivo que no podía lograrse en la medida en que esas relaciones quedasen sometidas al control de las cortes ordinarias en aplicación del Derecho Común[65].

La propuesta no avanzó, lo que llevó a que el incipiente Estado administrativo quedase sometido al control judicial de las cortes ordinarias, a través de las pretensiones ordinarias o procesales. Esto no impidió, en todo caso, reconocer la especialidad del fenómeno administrativo subyacente tras la apariencia de derecho común. De esa manera, Felix Frankfurter se propuso estudiar sistemáticamente el Derecho Administrativo, pero sin proponer un cambio en el sistema del derecho común, y en concreto, sin proponer remedios judiciales especiales. En su opinión, el sistema político de Estados Unidos permitiría crear controles sobre las agencias más allá de la revisión judicial[66]. No es de extrañar que, en el Reino Unido, Dicey decidiera finalmente dedicarse a estudiar el Derecho Administrativo[67].

---

65 Ya en 1911 Ernst observaba que la rama del Derecho Público dedicada al estudio de los departamentos administrativos del Gobierno había recibido poca atención en Inglaterra y Estados Unidos. En relación con Estados Unidos, se indicó que el Derecho Constitucional cubría ese estudio, aun cuando lo cierto es que cada vez más las Leyes administrativas tenían mayor importancia (Freund, Ernst, "The Law of the Administration in América", en *Political Science Quarterly Nº* IX- 3, Universidad de Chicago, 1894, pp. 0_002 y ss.). Algunos años después el autor comenzó a abordar sistemáticamente el estudio del Derecho Administrativo, con el propósito de fijar reglas y principios para resolver conflictos entre los poderes administrativos y los derechos individuales. Estas reglas y principios debían diferenciarse de aquellos que aplican a relaciones entre iguales, un objetivo que en Europa se había facilitado por el surgimiento de cortes administrativas especializadas, en contraposición al modelo del *Common Law* (Freund, Ernst, *Cases on Administrative Law*, West Publishing Company, St. Paul, 1911, pp. 1-3). Para sistematizar el estudio de esas Leyes administrativas, Freund propuso seguir la sistemática del Derecho Administrativo en Alemania, a los fines de implementar un conjunto de principios tendentes a controlar el poder administrativo, más concretos que aquellos que derivan del Derecho Constitucional, en especial, en cuanto a los poderes discrecionales, o sea, aquellos que no se limitan a la subsunción de hechos en la Ley (*Administrative Powers over persons and property. A comparative Survey,* The University of Chicago Press, Chicago, 1928, pp. 71 y ss.). A pesar de la existencia de Leyes especiales que confieren tal discrecionalidad, no existían en Estados Unidos remedios judiciales especiales, a diferencia del Derecho Europeo continental y, en especial, el Derecho de Alemania, estudiado a través de la obra de Mayer (pp. 229 y ss.).

66 *Cfr.*: Frankfurter, Felix, "The Task of Administrative Law", en *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register, Vol. 75, Nº 7*, 1927, pp. 614 y ss. Esta aproximación también está presente en Frankfurter, Felix, y J. Forrester Davison*, Cases and Other Materials on Administrative Law*, Commerce Clearing House, Inc., Looseleaf Service Division of the Corporation Trust Company, 1928, pp. 3 y ss. La necesidad de estudiar el Derecho Administrativo ante el surgimiento de las agencias se hizo desde el modelo del *Common Law*, sin necesidad de apelar al modelo europeo continental, como Freund observó al escribir una reseña de esa obra (*Harvard Law Review Nº 46*, 1932, pp. 167 y ss.).

67 "Development of Administrative Law in England" en *Law Quarterly Review N° 31,* 1915, pp. 148 y ss.

II. LA CONVERGENCIA DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL SIGLO XXI Y LA VUELTA A LA TRADICIÓN LEGAL CLÁSICA DEL *IUS ADMINISTRATIVUM*

El Estado administrativo que se consolida en el siglo XX trascendió las fronteras -más convencionales que reales- entre el derecho civilista y anglosajón. Sabino Cassese, por ejemplo, ha promovido el estudio comparado del Estado administrativo en Europa[68]. Quizás la tradición germano-románica de la Europa Continental facilitó el encuadramiento conceptual del Estado administrativo en un sistema más robusto de Derecho Público. Fue León Duguit el que logró capturar, con mayor claridad, el impacto de este cambio, al observar que el fundamento del Estado ya no era la soberanía sino la solidaridad, esto es, la satisfacción de necesidades de interés general[69]. Como resultado de ello, el modelo del orden público negativo del Código Civil Napoleónico debía ceder hacia una mayor penetración del Derecho Público, anclado en la idea del servicio público[70].

En Alemania, esta transformación daría lugar a la propuesta de Forsthoff sobre la procura existencial, esto es, los cometidos estatales orientados a garantizar la satisfacción de necesidades que la persona, con su acción individual, no puede atender adecuadamente[71]. El Estado administrativo no es solo aquél que limita la acción individual a través de la actividad de policía basada en el orden público, sino además -y tanto más- el Estado prestacional, esto es, aquél que asegura -incluso materialmente- la satisfacción de necesidades esenciales. Como Luciano Parejo Alfonso ha explicado, el concepto de Derecho Administrativo se amplió como consecuencia de todas estas transformaciones, al ser necesario organizar, jurídicamente, los nuevos cometidos que la Administración fue acumulando[72]. El resultado fue la concep-

---

68 Cassese, Sabino, "The Administrative State in Europe", en Cassese, Sabino *et al.*, (ed), *The Max Planck Handbooks in European Public Law: Volume I: The Administrative State*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 57 y ss

69 Duguit, León, *Manuel de Droit Constitutionel,* Fontemoing & Cie, Editeurs, Paris, 1911, pp. 1 y ss.). Este es el tema específicamente abordado en las recopilaciones de lecciones de Duguit recogidas en *Soberanía y Libertad* (Francisco Beltrán, Librería española y extranjera, Madrid, 1924). Para el autor "*la libertad no es un derecho, es un deber*". Como el hombre vive en sociedad, su conducta individual debe orientarse a sostener las condiciones de la estructura social, y de allí la *libertad solidarista* de la que habla Duguit. Esto daría lugar a un nuevo sistema jurídico, no basado en el *derecho subjetivo* (de raigambre individualista) sino en la *función social*.

70 De allí que su propuesta será conocida como la escuela realista, en el sentido que lo que predomina no son los derechos subjetivos sino la dimensión objetiva -o real- conformada por la idea de servicio público. De especial interés es la obra de Duguit es *Les transformations générales du droit privé depuis le code Napoléon,* publicado en 1912 luego de las conferencias pronunciadas en Argentina el año anterior. En 1913 Duguit publicó *Les transformations du droit public,* que sigue la línea de pensamiento de su obra anterior. Este pensamiento ha tenido profundo impacto en el Derecho Administrativo de Iberoamérica, en especial, con sus traducciones: *Las transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoleón,* segunda edición corregida y aumentada, Francisco Beltrán, Madrid, 1920, pp. 17 y ss., y *Las transformaciones del Derecho público,* Francisco Beltrán, Madrid, 1926, pp. 94 y ss.

71 Forsthoff, Ernst, *Sociedad industrial y Administración Pública,* Estudios Administrativos, Madrid, 1967, pp. 89 y ss.

72 *El concepto del Derecho administrativo,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 181 y ss.

ción servicial de la Administración Pública, estudiada especialmente en Alemania[73] a resultas de la impronta de la cláusula del Estado Social[74].

Esta transformación en Francia y más allá, en el Derecho Administrativo Iberoamericano, favoreció a la concepción del Derecho Administrativo como un Derecho exorbitante del Derecho Común, que descansa en la idea -ya comentada- de los privilegios y prerrogativas[75]. En todo caso, y debido a la creación milagrosa del Derecho Administrativo, como explicó Jean Rivero, estos privilegios y prerrogativas actúan a favor de la Administración -en más- pero también en contra de la Administración -en menos- en virtud del principio de legalidad: mientras que en el ámbito civil todo lo que no está prohibido es lícito, en el ámbito administrativo, solo las acciones habilitadas por la Ley son lícitas[76].

La autonomía del Derecho Administrativo, como Derecho exorbitante, es en todo caso una idea bastante confusa. En realidad, como la doctrina francesa observó, la pretendida autonomía del Derecho Administrativo fue un dogma falso[77]. Siguiendo a Sebastián Martín-Retortillo Baquer, podemos señalar que importantes instituciones civilistas se encuentran en los orígenes del Derecho Administrativo[78]. De otro lado, la narrativa de los privilegios y prerrogativas calzaba muy bien en la Administración policial del acto administrativo formada durante el siglo XIX, pero no así en la Administración prestacional que emerge en el siglo XX. Aquí, sin embargo, el concepto de servicio público se proyectó de manera especial sobre el Derecho Administrativo, definido incluso como el Derecho de los servicios públicos, al entenderse que éstos quedan sometidos a un régimen exorbitante[79].

En especial, en América Latina, la idea del servicio público cobró especial realce, en la formación doctrinal del Derecho Administrativo durante el siglo XX[80]. El Derecho Civil se reservó a los casos de la Administración Pública actuando como un particular[81], lo que encontró su mejor expresión en la tesis del contrato administrativo y sus cláusulas exorbitantes[82],

---

73 Wolff, Hans; Bachof, Otto y Stober, Rolf, *Direito Administrativo, Vol. 1,* Fundaçao Calouste Gulbenkian, Porto, 2006, pp. 38 y ss.

74 Parejo Alfonso, Luciano, "El Estado social y la Administración Prestacional", *Revista Vasca de Administración Pública,* Nº 57, Guipúzcoa, 2000, pp. 17 y ss.

75 El Derecho Administrativo se define no solo como una rama del Derecho Público, sino además, como un cuerpo jurídico que sale de la órbita del Derecho Civil, en tanto éste regula relaciones entre iguales, mientras que el Derecho Administrativo descansa en los privilegios y prerrogativas de la Administración, siempre, con sometimiento pleno al principio de legalidad. *Cfr.*: Araujo-Juárez, José, *Tratado de Derecho Administrativo General y Comparado. Volumen I. Fundamentos, Fuentes del Derecho,* CIDEP, Caracas, 2024, pp. 93 y ss.

76 Rivero, Jean, ¿Existe un criterio de Derecho administrativo?, en *Páginas de Derecho administrativo,* Universidad del Rosario, Bogotá, 2002, pp. 33 y ss.

77 Eisenmann, Charles, "Un dogme faux: l'autonomie du droit administratif", en *Perspectivas del Derecho público en la Segunda Mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso, Tomo IV,* Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, pp. 419 y ss.

78 Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, *El Derecho civil en la génisis del Derecho administrativo,* Civitas, Madrid, 1996, pp. 47 y ss.

79 Jezè, Gastón, *Principios generales del Derecho administrativo, Tomo II-1, cit.*, pp. 4 y ss.

80 Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo. Tomo I,* Depalma, Buenos Aires, 1955, pp. 199 y ss.

81 Marienfoff, Miguel, *Tratado de Derecho administrativo, Tomo I,* Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 41.

82 Farías Mata, Luis Henrique, "La teoría del contrato administrativo en la doctrina, legislación y jurisprudencia venezolanas", en *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet, Tomo II,* Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1981, pp. 935 y ss.

como poderes unilaterales y extracontractuales[83]. Esa visión fue resumida por Escola al explicar cómo el interés público es el fundamento del Derecho Administrativo. El interés público o interés general justifica el régimen exorbitante y la primacía de la potestad a la persona, aquí degradada al rol de administrado[84]. Esta visión, como luego ampliamos, es cuestionada en un movimiento que interpretamos como la vuelta a los fundamentos humanistas del Derecho Administrativo.

En todo caso, la fuerza del Derecho exorbitante ha sido tal que se ha llegado a afirmar que el origen histórico del Derecho Administrativo es la Revolución Francesa[85]. Lo que surgió en la Revolución Francesa fue un especial modelo de Derecho Administrativo, caracterizado por la dualidad de jurisdicciones a la cuales se somete la Administración Pública, ante la decisión -política, primero, legal, después- de excluir a la Administración de los tribunales. Esto ha dado lugar a la cuestión desesperante antes mencionada, en tanto hay en esta visión dos parcelas divididas de la actividad administrativa: una sometida a Derecho Privado, otra a Derecho Público.

Lo peculiar de la trasposición de este modelo francés de la dualidad de jurisdicciones al ámbito de América Latina, es que aquí no existe, como regla, dualidad de jurisdicción, todo lo cual hace que el esfuerzo de diferenciar uno y otro tipo de actividad -el contrato administrativo y el contrato de la administración- resulta inútil: siempre la actividad e inactividad administrativa se somete a la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero a pesar de este dato, lo cierto es que la fuerza del régimen administrativo se proyectó al punto que trazó una frontera que, además de confusa, es imaginaria. Esto es, la frontera de la Administración Pública que según los fines perseguidos, se somete o no a Derecho Administrativo y a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Incluso en el Reino Unido, como el propio Dicey advirtió, la idea de la Administración Pública que no actúa como *potentior personae* quedó muy atrás[86]. De hecho, se debe a la doctrina inglesa -Wade- uno de los más difundidos conceptos de Derecho Administrativo, como el cuerpo jurídico que, desde el Derecho Constitucional, se orienta a prevenir el abuso del poder administrativo, como un poder esencialmente político[87]. Debemos destacar lo obvio: si existe la necesidad del Derecho Administrativo, es por cuanto hay un poder administrativo que controlar. En Estados Unidos, por ello, Richard Stewart observó que las trasformaciones impulsadas por el *New Deal* derivaron en la proliferación de leyes administrativas especiales -estatutos- que empoderaron a la Administración Pública, a través de las agencias, a actuar de manera unilateral por medio de actos de imperio, desde reglamentos (*rulemaking*) hasta decisiones en casos individuales (*adjudication*)[88].

---

83 Benavides, José Luis, *El contrato estatal entre el Derecho Público y el Derecho Privado,* segunda edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004, pp. 322 y ss.

84 Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos, Volumen I. Parte General,* primera edición, Ediciones DePalma, Buenos Aires, 1977, p. 405. Véase del autor, en especial, *El interés público como fundamento del Derecho administrativo*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989, pp. 33 y ss.

85 Peña Solís, José, *Manual de Derecho administrativo. Volumen Primero,* Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004, pp. 121 y ss. Véase la nueva edición actualizada por Nélida Peña, CIDEP, Caracas, 2021, pp. 65 y ss.

86 "Development of Administrative Law in England", *cit.*

87 Wade, William*, Administrative Law,* Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 4.

88 Stewart, Richard, "Administrative law in the Twenty-First Century", en *New York University Law Review,* Volúmen 79, Número 2, 2003, pp. 437 y ss.

Por ello, también en Estados Unidos -Schwartz- se concluye que el Derecho Administrativo previene la arbitrariedad del poder administrativo[89].

Mientras que en Estados Unidos el estudio del Derecho Administrativo se plasmó en los casos, precedentes y estatutos, en Iberoamérica, la mayor penetración del pensamiento jurídico clásico facilitó el estudio sistemático del Derecho Administrativo, en especial, como parte del Derecho Público y, más allá, del Derecho Constitucional[90]. Del sesgo autocrático del Derecho Administrativo del Estado Liberal, se pasó a la visión constitucional del Derecho Administrativo, o como señala Luis Arroyo Jiménez, la administrativización del Derecho Administrativo evolucionó hacia su constitucionalización[91].

La constitucionalización del Derecho Administrativo no es, por supuesto, el estudio de las bases de la Administración Pública en la Constitución, sino el pensamiento jurídico que concibe al Derecho Administrativo desde la centralidad de la persona y su dignidad humana[92]. De allí que, en el Derecho Administrativo de América Latina, esta constitucionalización es, en realidad, parte de la centralidad de los derechos humanos reconocidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De allí la importancia de la Convención Americana y la convencionalidad como fuente primera de los principios y valores del Derecho Administrativo, como ha estudiado Jaime Orlando Santofimio Gamboa[93].

Más recientemente, la centralidad de la persona y su dignidad humana ha fundamentado la difusión de un principio emergente del Derecho Público Iberoamericano, como es la buena administración, impulsado con fuerza desde el Derecho Europeo[94], y recibido ampliamente en América Latina[95]. Lo distintivo de la buena administración no son los principios que de ella se derivan -en ocasiones, enumerados en una larga y ambiciosa lista- sino el paradigma del cual parte[96]. Tal y como Jaime Rodríguez-Arana Muñoz ha resumido, ese paradigma no es

---

89 Schwartz, Bernard, *Administrative Law,* Little Brown, Boston, 1991, p. 1.

90 Aquí se ha apreciado la especial influencia del pensamiento de Schmidt-Assmann, Eberhard, en *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, Marcial Pons-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, pp. 15 y ss. Más recientemente, vid. *La dogmática del Derecho Administrativo,* Global Law Press, Sevilla, 2021, pp. 5 y ss. La dogmática es considerada como una tarea comunitaria y compartida entre la práctica del Derecho Administrativo y las Ciencias Jurídicas, todo lo cual facilita no solo el estudio sistemático del Derecho Administrativo -en su parte general y especial- junto con el Derecho Constitucional, sino además, la revisión de las categorías jurídicas de acuerdo con su aplicación cotidiana, a los fines de su adaptación a los cambios sociales y económicos.

91 Arroyo Jiménez, Luis, "Las bases constitucionales del Derecho Administrativo", Rodríguez de Santiago, José María et al., *Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I,* Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 561 y ss.

92 No exageramos al señalar que la constitucionalización del Derecho Administrativo es, por sobre todo, la primacía de la dignidad humana. *Vid.*: Carvajal, Bernardo, *La dignidad humana como norma de derecho fundamental,* Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2020, pp. 150 y ss.

93 Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *Compendio de Derecho Administrativo,* Universidad Externado de Colombia-Tirant Lo Blanch, Bogotá, 2023, pp. 262.

94 Meilán Gil, José Luis, "El paradigma de la buena administración", en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña, Número 17,* 2013, pp. 239 y ss.

95 Brewer-Carías, Allan R. y Hernández G., José Ignacio, "Introducción general sobre la buena administración en Iberoamérica", en Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime y Hernández G., José Ignacio (ed), *Estudios sobre la Buena Administración en Iberoamérica,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017, pp. 25 y ss.

96 Durán Martínez, Augusto, "La buena administración", *Estudios de Derecho Administrativo N° 1,* La Ley, 2010, pp. 109 y ss.

otro que pasar de un Derecho Administrativo centrado en el poder, a uno centrado en la persona[97]. En la práctica, esto supone, por un lado, realzar y proteger el carácter vicarial de la Administración Pública como una organización puesta al servicio de las personas. Por el otro, este cambio de paradigma pasa por introducir un elemento cualitativo en la valoración de la actividad administrativa: ante el cúmulo de tareas que la Administración Pública tiene a su cargo, es insuficiente postular solo el control de legalidad, pues lo cierto es que incluso dentro de la Ley, la actividad administrativa puede ser ineficiente. Esta valoración cualitativa, incluso, ha sido ampliamente estudiada desde el Derecho de Estados Unidos a través del análisis costo-beneficio[98].

La buena administración entronca con los fundamentos humanistas del Derecho Público en América Latina y tanto más, de Hispano-América. Aludir al bien común en lugar del interés público genera importantes consecuencias, pues ello implica pasar del *administrado* sujeto al poder administrativo, a la *persona* como sujeto que cuenta con una dignidad que antecede y se antepone al Estado. Hay, en la literatura de mediados de siglo, un lenguaje que colocó el énfasis en el poder administrativo y la subordinación del administrado, todo lo cual llevó a un Derecho Administrativo autoritativo, o sea, las instituciones que se justifican por y para el poder. La constitucionalización del Derecho Administrativo y en concreto, la primacía de la Convención, suponen una vuelta al *ius administrativum* humanista.

En el siglo XXI, el cúmulo de tareas del Estado administrativo y los riesgos globales -como la pandemia, el cambio climático y la inteligencia artificial- han exacerbado las tensiones entre el poder administrativo y la libertad. Estas tensiones están especialmente presentes en el Derecho Administrativo de Estados Unidos, pues sus precarias bases constitucionales escritas, plantean un problema de interpretación constitucional que la Corte Suprema, en especial desde el 2023, parece zanjar a favor de la interpretación original de la separación de poderes que hace recaer el proceso de toma de decisiones en el Poder Legislativo[99].

Esta crisis constitucional del Derecho Administrativo en Estados Unidos coloca de relieve que, en la práctica, existe un poder administrativo que lleva a cabo actividades que reflejan la idea de los privilegios y prerrogativas. No obstante, debido a la ausencia de un sistema racional de Derecho Administrativo y la precariedad de las bases constitucionales de esta disciplina, se ha desatado una feroz crítica al Estado administrativo, que va desde cuestionar su racionalidad[100] hasta negar su constitucionalidad[101]. Ello, a pesar de que la Ley de Procedimiento Administrativo, de 1946, sistematizó el régimen jurídico de las agencias, no solo en cuanto al procedimiento administrativo sino también, en cuanto a su control judicial.

---

97 Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, "El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas", en *Revista de Derecho Público Nº 113*, Caracas, 2008, pp. 31 y ss.

98 Jackson, Vicki y Dawood, Yasmin, "Constitutionalism and Effective Government. Rights, Institutions and Values", en Jackson, Vicki y Dawood, Yasmin (ed), *Constitutionalism and a Right to Effective Government?* Cambridge, Cambridge University Press, 2022, pp. 3 y ss.

99 Tamir, Oren, "Getting Right What's Wrong with the Major Questions Doctrine", *Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 62, Forthcoming*, tomado de: https://ssrn.com/abstract=4422714.

100 Epstein, Richard, *The dubious morality of modern administrative law*, Rowman & Littlefield, Nueva York, 2020, pp. 9-32

101 Hamburger, Philip, *Is Administrative Law Unlawful?* University of Chicago Press, Chicago, 2014, pp. 377 y ss.

Aquí, sin embargo, el problema sin resolver del margen de deferencia que las agencias pueden tener frente al control judicial ha realzado las críticas al moderno Estado administrativo, o sea, aquél que emerge tras el *New Deal*[102].

Sunstein y Vermeule, frente a esta realidad, han propuesto un término medio entre la supresión del moderno Estado administrativo y la imprecisa situación actual, a través de la sistematización de lo que ellos llaman los principios de la moralidad del Derecho Administrativo[103], en referencia a la obra de Fuller sobre la moralidad interna del Derecho[104]. Esta moralidad interna alude a principios generales que se orientan a asegurar la racionalidad del ordenamiento jurídico, y por ende, su eficacia, como por ejemplo, la prohibición de decisiones retroactivas. En realidad, estos principios de la moralidad no son otra cosa que los principios generales del Derecho, en su momento sistematizados por el Consejo de Estado en Francia[105] y que, hoy día, representan una fuente principal del Derecho Administrativo en Iberoamérica[106], especialmente, impulsados por el pensamiento de Eduardo García de Enterría[107].

En la filosofía del Derecho, la distinción entre las reglas y los principios está influenciada por el pensamiento de Dworkin, quien reconoce que las relaciones sociales no siempre pueden encerrarse en el binomio validez-invalidez de las reglas, sino más bien admite que las relaciones sociales pueden desenvolverse en diversos sentidos, pero siempre en una dirección[108]. Los principios son esenciales al Derecho -ellos son un componente fundamental del Código Civil-pero son tanto más necesarios para ordenar racionalmente a la acción colectiva. Por ello los principios generales son una de las fuentes más importantes del Derecho Administrativo, en tanto ellos fijan la dirección hacia la cual debe orientarse la acción colectiva, comenzando por el principio general de la interdicción de la arbitrariedad[109]. Estos principios

---

102 Lawson, Gary S., "The Rise and Rise of the Administrative State", en *Harvard Law Review N° 107*, 1994, pp. 1231 y ss.

103 *Law & Leviathan. Redeeming the administrative state,* The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2020, pp. 8 y ss.

104 Fuller, Leon. *The morality of Law. Revised edition,* Yale University Press, New Haven, 1964, pp. 33 y ss. Para la traducción al español, vid. *La moral del Derecho,* Editorial Olejnk, Chile, 2019. Véase lo que explicamos en Hernández G., José Ignacio "La moralidad del derecho administrativo en Estados Unidos: una visión comparada desde los principios generales del derecho administrativo en América Latina", en *Revista de Administración Pública N° 215*, Madrid, 2021, pp. 289 y ss.

105 Rivero, Jean, "Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo contemporáneo francés", en *Revista de Administración Pública N° 6,* Madrid, 1951, pp. 289 y ss.

106 Delpiazzo, Carlos, *Derecho Administrativo. Volumen I,* Montevideo, 2020, p. 130. Del autor, en similar sentido, vid. "Fuentes del Derecho Administrativo", en Rodríguez-Arana, Jaime, y Rodríguez, Libardo (directores), *Curso de Derecho Administrativo Iberoamericano*, Comares-INAP, Granada, 2015, pp. 125 y ss.

107 "Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo", en *Revista de Administración Pública número 40*, Madrid, 1963, p. 198. El trabajo, ampliado, ha sido luego publicado como libro (Cuadernos Civitas, Madrid, 2016). Sobre la influencia de este pensamiento, vid. Rodríguez, Libardo, "Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo", en Brewer-Carías, Allan, *et al., La protección de los derechos frente al poder de la Administración,* Temis. Bogotá, 2014, pp. 37 y ss.

108 Dworkin, Ronald, *Taking Rights seriously,* Harvard University Press, Cambridge, 1978, pp. 26 y ss.

109 Véase, como referencia general, a Santamaría Pastor, Juan Alfonso (ed), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo,* La Ley, Madrid, 2010. En especial, en esa obra, véase a M. Sánchez Morón, "Legalidad y sometimiento la Ley y al Derecho" (pp. 55 y ss.). Asimismo, *vid.* Cassagne, Juan Carlos, *Los grandes principios del Derecho Público (Constitucional y Administrativo),* Madrid, Reus, 2016, pp. 33 y ss.

se determinan (*determinatio*) del ordenamiento jurídico, por el método inductivo, de forma tal que a pesar de los cambios del Derecho Positivo, los principios generales ayudan a preservar la estabilidad del propio ordenamiento jurídico-administrativo[110].

Estos principios generales, retomando a Aristóteles, son inherentes a la gestión concreta de los asuntos propios de la comunidad política[111]. Si la persona es inherente a la comunidad - la persona solo puede realizar su dignidad a través de la comunidad- entonces, cabría afirmar que estos principios generales son también inherentes a toda comunidad. Especialmente en la América Española, esta observación ha llevado a realzar la fundamentación *ius naturalista* de los principios generales, así como a enfatizar que el bien común es la justificación de la autoridad administrativa propia de toda comunidad[112]. Por ello, y a pesar de sus diferencias, el Derecho Administrativo en Estados Unidos y en Iberoamérica se enfrentan, en pleno siglo XXI, a problemas de similar entidad, relacionados con la actividad administrativa necesaria para elevar la eficiencia de la acción colectiva. De allí los principios generales comunes, como la interdicción de la arbitrariedad.

El primero de esos principios compartidos es la interdicción de la arbitrariedad. Aquí, la expansión del Estado administrativo ha llevado a tensiones no resueltas, pues lo cierto es que, a mayor poder administrativo, mayor riesgo a la libertad general. Este riesgo es más elevado en el régimen administrativo, en tanto la idea de privilegios y prerrogativas deriva en instituciones que tienden a fortalecer el poder administrativo, como la autotutela y la presunción de legitimidad del acto. Este Derecho Administrativo autoritativo, como observó Hayek, puede derivar en coacciones arbitrarias[113], en especial, desde técnicas como la planificación, que pueden degenerar en mecanismos colectivos de dominación[114]. Esta crítica no niega la necesidad de la acción colectiva[115], pero sí recuerda los riesgos de instituciones pensadas desde el poder administrativo. Pues como recuerda Santamaria Pastor[116]:

> "El poder, aunque se disfrace de benéfico prestador de servicios públicos o de protección a los ciudadanos, es autoridad pura y dura, y el derecho administrativo participa de esta naturaleza".

---

110 Esta es la *determinatio* a la cual se refirió Santo Tomás en I-II q. 95, a.2

111 Seguimos lo expuesto en Hernández G., José Ignacio, "El Derecho Administrativo Interamericano, la dignidad humana y el bien común", en Ruocco, Gabriela y Vásquez, Cristina (ed)., *Estudios jurídicos en Homenaje al profesor Dr. Augusto Durán Martínez,* Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2023, pp. 165 y ss.

112 Entre otros, vid. Cassagne, Juan Carlos, "Reflexiones sobre el bien común y el interés público como fines y principios de la actividad estatal", en *El Derecho Nº 15.191*, Buenos Aires, 2021, pp. 1 y ss.; Coviello, Pedro J. J., "Una introducción iusnaturalista al Derecho Administrativo", en *Estudios de Derecho Administrativo en homenaje al Profesor Julio Rodolfo Comadira,* Biblioteca de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009, pp. 22 y ss.; Delpiazzo, Carlos, "Bien común, sociedad y Estado", en *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo Nº 11,* Uruguay, 2012, pp. 83 y ss., y Durán Martínez, Augusto, "El Derecho Administrativo al servicio de la casa común", en Durán Martínez, Augusto (coordinador), *El Derecho Administrativo al servicio de la casa común,* Ediciones Información Jurídica, Montevideo, 2017, pp. 42 y ss.

113 Hayek, Friedrich, *Law, Legislation and Liberty, Volume I. Rules and Order,* Routledge, Londres, 1998, pp. 137 y ss.

114 Von Mises, Ludwig, *Sobre liberalismo y capitalismo,* Unión Editorial, Madrid, 1995, pp. 37-38.

115 Incluso desde el pensamiento liberal sea reconocido que hay necesidades que solo pueden satisfacerse a través de la acción colectiva. Hayek, Friedrich, *Los fundamentos de la libertad,* Unión Editorial, 1998, pp. 347 y 350

116 Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *El poder, la libertad, la Administración y su derecho,* Discurso de recepción a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2022, p. 132

Pero sin poder administrativo, la libertad general estaría también riesgo. Por ello, una vez superada la visión cuantitativa del Estado derivada del Consenso de Washington, hay una preocupación cada vez más creciente por realzar la calidad de la acción administrativa para elevar la eficiencia de la acción colectiva[117]. La arbitrariedad de la actividad administrativa no solo se determina, entonces, por su abuso sino también por su ausencia, en especial, aquella derivada de fallas en la capacidad institucional que afectan adversamente su alcance.

La fragilidad es especialmente evidente frente a la atención de riesgos globales, o sea, aquellos que van allende las fronteras del Estado. Aquí entra en juego la globalización del Derecho Administrativo, un tema en que se ha apreciado, con especial intensidad, el diálogo entre diversas "familias" de Derecho Administrativo[118]. El impacto de la globalización o mundialización del Derecho[119], sin duda, ha estado influenciado por la globalización económica, especialmente, apreciada a fines del siglo pasado en el contexto de las políticas de liberalización[120]. La otra gran fuerza motora ha sido la universalización de los derechos humanos[121], lo que ha llevado al estudio del Derecho Constitucional Global[122].

Para poder comprender mejor el impacto práctico del llamado Derecho Administrativo Global[123], es preciso ampliar su estudio, desde los organismos internacionales considerados como administraciones públicas globales, hacia el impacto que tiene, en la actividad adminis-

---

117 Singer, Joseph, *No freedom without regulation: the hidden lesson of the subprime crisis*, Yale University Press, New Haven, 2015, pp. 59 y ss.

118 Fue la doctrina de Estados Unidos la primera en llamar la atención sobre el impacto de la globalización en el Derecho Administrativo. *Cfr.*: Aman, Alfred, *Administrative Law in a Global Era,* Cornell University Press, 1992, pp. 131 y ss. La Universidad de Nueva York mantuvo una intensa línea de investigación. *Cfr.*: Kingsbury, Benedict, Krisch, Nico y Stewart, y Richard B., "The emergence of Global Administrative Law", *Law & Contempary. Problems N° 68, 2005, Duke University, pp. 15 y ss. A partir de allí, el estudio del Derecho Administrativo Global se ha difundido en la Europa Continental. Cfr.:* Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, "El derecho administrativo global: un derecho principal", en *Revista de Derecho Público Nº 120,* Caracas, 2009, *pp.* 7 y ss. En especial, *vid*. Cassese, Sabino, *Advanced Introduction to Global Administrative Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2021. En América Latina, puede verse, entre otros, a Muci-Borjas, José Antonio, *El derecho administrativo global y los Tratados Bilaterales de Inversión (BITs),* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 51 y ss.

119 La mundialización del Derecho refleja, quizás mejor que la expresión globalización, la expansión del ámbito territorial del Derecho, más allá del Estado. *Vid.*: Auby, Jean-Bernard, "Globalización y descentralización", en *Revista de Administración Pública Nº 156,* Madrid, 2001, pp. 7 y ss.

120 Rodrik, Dany, *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*, W. W. Norton &., Nueva York, 2011, pp. 207 y ss. La globalización económica se orienta a la gradual integración de los mercados, todo lo cual supone la integración de las instituciones jurídicas. Por ello, en sus inicios, el impacto de la globalización fue mayor en el Derecho Mercantil Internacional. Pero en la era del Estado administrativo, era inevitable la mundialización de las instituciones jurídico-administrativas.

121 Nikken, Pedro, *La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo*, Civitas, Madrid, 1987, pp. 29 y ss.

122 Uno de los componentes de la globalización del Derecho Constitucional es, precisamente, la vigencia universal de los derechos humanos. *Cfr.*: Goldoni, Marco, "Introduction to the Material Study of Global Constitutional Law", en *Global Constitutionalism 8, no. 1*, 2019, pp. 71 y ss.,

123 Suárez Mejía, Jorge Luis, *Globalización jurídica, Derecho Administrativo Global y Administración Pública. El caso Colombia,* CIDEP, Caracas, 2022, pp. 23 y ss. Véase también a Vivas, Jessica y Sira, Gabriel (ed), *El Derecho Administrativo Comparado y el Derecho Administrativo Global. Jornada Anual de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo*, AVEDA, Caracas, 2022.

trativa, los principios generales sistematizados por instancias internacionales[124]. Estos principios, a veces tratados como estándares, suelen equiparase con el llamado derecho flexible o *soft law*[125]. Esta es una expresión bastante confusa. Por un lado, lo cierto es que estos estándares, aun no siendo coactivos, influyen directamente en la actividad administrativa, en especial, cuando las Administraciones Públicas actúan en redes globales que aprueban lineamientos o guías que, posteriormente, permean al ordenamiento jurídico doméstico[126]. Pero hay también decisiones adoptadas desde el espacio global que, al menos en teoría, son vinculantes, como es el caso de las decisiones que resuelven disputas entre el Estado y el inversor en el marco del Derecho Internacional de Inversiones[127]. De todo ello resulta que, en el siglo XXI, la Administración Pública se somete no solo al ordenamiento jurídico doméstico, sino también al ordenamiento jurídico derivado de tratados y, más allá, al ordenamiento jurídico -más heterogéneo y frágil- que deriva de principios generales usualmente considerados como estándares internacionales[128]. En el fondo, esta transformación no es otra cosa que la incidencia, en el ámbito administrativo, del cambio que está quedando en evidencia en el siglo XXI: el Estado, como poder político único y unitario, no es ya el único centro autárquico de poder[129]. No es de extrañar que esta pérdida de autarquía esté teniendo un efecto tan importante en el Derecho Administrativo[130].

El resultado de lo anterior ha sido la difusión de instituciones jurídico-administrativas en el Derecho Administrativo Comparado[131]. Quizás la institución que mejor refleja esa difusión es la regulación. De un concepto cardinal en el Derecho Administrativo de Estados

---

124 Como se ha observado, "*en la actualidad, el Derecho tiende a emanciparse de manera creciente de las estructuras estatales como consecuencia de su apertura a la globalización y a las transformaciones que ésta produce". Cfr.*: Arroyo Jiménez, Luis, *et al.*, "Presentación", en *Derecho Público Global. Fundamentos, actores y procesos*, Iustel, Madrid, 2020, p. 13.

125 Por ejemplo, vid. Savino, Mario, "Global Administrative Law meets "soft" powers: The uncomfortable case of INTERPOL Red notices", en *International Law And Politics N° 43,* 2011, pp. 243 y ss.

126 Tal y como observó Slaughter, Anne-Marie, "Governing the Global Economy through Government Networks", en *The Role of Law in International Politics,* Oxford, 2001, pp. 177 y ss.,

127 Nuestra posición, en Hernández G., José Ignacio, *Derecho Administrativo y arbitraje internacional de inversiones*, Editorial Jurídica Venezolana-CIDEP, Caracas, 2016. También, véase lo que exponemos en "El control de la Administración Pública a través del arbitraje internacional de inversiones", *Entre Tribunales. Libro homenaje a Pablo García Manzano,* Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 239 y ss.

128 En nuestra opinión, es preciso diferenciar entre el Derecho Doméstico, Internacional y Global. Los dos primeros son Derechos producidos por el Estado, en ejercicio de su soberanía doméstica o mediante tratados, que son acuerdos entre Estados. Pero el Derecho Global abarca a fuentes que no son estatales, o sea, no derivan directamente de la voluntad del Estado sino de organismos de muy variada naturaleza y que cuentan con ámbitos de autarquía y autonomía. Aquí se incluyen desde redes de organismos públicos hasta tribunales internacionales que resuelven disputas jurídico-administrativas. *Cfr.*: Ortega Carcelén, Martín, *Derecho global. Derecho internacional público en la era global,* Tecnos, Madrid, 2014, pp. 21 y ss.

129 Kissinger, Henry, *World Order,* Penguin, Nueva York, 2014, p. 26.

130 Meilán Gil, José Luis, *Una aproximación al Derecho administrativo global,* Global Law Press – Editorial Derecho Global, Madrid, 2011, pp. 15 y ss.

131 D'Alberti, Marco, *Diritto admministrativo comparato,* il Mulino, Bologna, 2019, pp. 22 y ss., y Napolitano, Giulio, *Introduzione al diritto Amministrativo comparado,* Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 17 y ss.

Unidos[132], pasó a difundirse en el Derecho Europeo[133] y en especial, en América Latina[134]. Esta difusión ha traspasado al ámbito del ordenamiento jurídico positivo, como lo reflejan las Leyes de mejora regulatoria impulsadas especialmente en América Latina[135], y que en suma, parten de preceptos muy arraigados en el Derecho Administrativo de Estados Unidos, como el análisis costo-beneficio[136]. En este contexto, seguir aludiendo a las familias de Derecho Administrativo del *civil law* y del *common law* responde, cada vez más, a un ejercicio académico de escaso arraigo en la realidad.

Otro ejemplo lo encontramos en la actividad contractual de la Administración. La rígida separación entre el contrato administrativo y el contrato de la administración -desconocida en el *common law*- ha dado lugar a una visión holística en torno al contrato público y, en especial, la procura, licitación o procedimiento de selección de contratistas[137]. Los estándares promovidos por instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para fomentar el valor público y la calidad de las políticas de contrataciones, han favorecido a la globalización del régimen jurídico de la contratación pública[138]. Aquí también puede apreciarse la impronta de la buena administración, en el sentido que el objetivo final es reforzar la calidad de las políticas de contrataciones públicas.

¿Qué puede explicar esta difusión de instituciones? En nuestra opinión, la clave está en ubicar principios fundamentales de la organización política que, arraigados en el problema de la acción colectiva hacia el bien común, reflejan una suerte de *ius administrativum* común. No pretendemos afirmar, por supuesto, la existencia de un Derecho Administrativo universal y etéreo. Por el contrario, cada sociedad crea, en su propio momento, su específico Derecho Administrativo, que es, así, un "producto de la tierra"[139]. Como observó Forsthoff, "*cada época de la historia de los Estados produce un tipo propio de Administración, caracterizado por sus fines peculiares y por los medios de que sirve*"[140]. Pero si partimos de la premisa según la cual la comunidad política y la persona son recíprocamente inherentes, entonces, tendremos que concluir que hay elementos comunes, si se quiere, del *ius naturale*, en toda

---

132 Breyer, Stephen, *Regulation and its reform,* Harvard University Press, Cambridge, 1982, pp. 341, y Schwartz, Bernard, *The economic regulation of business and industry, Volume I,* Nueva York, Chelsea House Publishers, 1973, pp. 17 y ss.

133 Cruz Ferrer, Juan de la, *Principios de regulación económica en la Unión Europea,* Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 2002, pp. 217 y ss., y Esteve Pardo, José, *Principios de Derecho regulatorio*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 71 y ss.

134 Moreno Castillo, Luis Ferney, *Teoría de la regulación. Hacia un Derecho Administrativo de la regulación,* Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2019, pp. 56 y ss.

135 Carvajal, Bernardo, "¿Cómo asegurar calidad regulatoria?, en *Revista Digital de Derecho Administrativo n° 9*, Bogotá, 2013, pp. 41 y ss. Véase, por ejemplo, la *Ley de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites* de República Dominicana.

136 Sunstein, Cass, *The cost-benefit revolution,* The MIT Press, Cambridge, 2018, pp. 67 y ss.

137 Como hemos explicado en Hernández G., José Ignacio, "El contrato administrativo en el Derecho Administrativo global. Una perspectiva Iberoamericana", en Acaraz, Hubertm y Vergara, Alejandro, *Itinerario Latinoamericano del Derecho Público Francés. Homenaje al profesor Franck Moderne*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 367 y ss.

138 Moreno Molina, José Antonio, *Derecho Global de la Contratación Pública,* primera edición, Ubis, México, 2011, pp. 1 y ss.

139 *Vid.* Ballbé, Manuel, "Derecho administrativo", en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, *Tomo I,* F. Seix, Editor, Barcelona, 1985, p. 66. Para el autor, "*la función administrativa, y por ende, el Derecho administrativo supone la existencia de un Estado constituido*".

140 Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 35 y ss.

comunidad política, y esos elementos comunes son tanto más intensos en relación con el poder administrativo, pues solo éste lleva a cabo las actividades materiales para la gestión concreta de los asuntos propios de la comunidad.

El siglo XXI, con una velocidad mucho mayor a la capacidad de adaptación institucional de los Estados, está colocando en evidencia la existencia de este *ius administrativum* común. Así, la principal lección de la pandemia de la COVID-19 es que los Estados no tienen capacidad suficiente para responder a riesgos globales que requieren coordinar acciones colectivas en el espacio global[141]. Esta fragilidad fue especialmente visible en América Latina[142]. Y cuando la humanidad todavía no ha reflexionado sobre estas lecciones, debe afrontarse a los retos de la gobernanza global frente al cambio climático[143]. A todo lo anterior debemos agregar los retos derivados de la cuarta revolución industrial y, en concreto, de la inteligencia artificial, que colocará más en evidencia la fragilidad del Estado para promover la acción colectiva más allá de sus fronteras[144].

Si apreciamos la evolución del *ius administrativum*, veremos cómo la historia del Derecho Administrativo, desde la perspectiva aristotélica de la acción colectiva orientada al bien común, es en parte la historia de la humanidad reunida en torno a la comunidad, especialmente, luego de la revolución agrícola[145]. Desde que existe comunidad, la persona ha orientado sus esfuerzos a hacer más efectiva la acción colectiva, o sea, a promover mecanismos eficientes de gobernanza que pasan siempre por la gestión material de los asuntos comunes, esto es, por la acción de administrar, que en la comunidad política adquirió la forma de administración pública. Antes del advenimiento del Estado en el contexto del absolutismo, las instituciones administrativas eran muy precarias, pero ello no impide apreciar su existencia, como sucede por ejemplo con las instituciones del Derecho Romano.

La consolidación del Estado llevó a la consolidación de esas instituciones, siempre de acuerdo con los valores culturales propios de cada sociedad, pues el Estado es una comunidad imaginaria[146]. Durante el siglo XX, la fuerza del modelo francés fue tal que llevó a pensar que solo las sociedades con un régimen administrativo tenían, en efecto, Derecho Administrativo, y que éste respondía a instituciones bastante similares, derivadas del régimen exorbitante[147]. No obstante, el régimen jurídico bajo el cual esa acción colectiva se logra era un elemento de segundo orden. Así, por ejemplo, la acción colectiva puede organizarse través de las *public utilites* del Derecho de Estados Unidos o del *service publique* del régimen francés,

---

141 Zakaria, Fareed, *Ten lessons for a post-pandemic world,* W.W. Norton & Company, Inc., Nueva York, 2020, pp. 56 y ss.

142 Hernández G. José Ignacio, *La pandemia de la COVID-19 y el Derecho Administrativo en América Latina. Un estudio sobre la fragilidad de las Administraciones Públicas*, Tirant Lo Blanch-Universidad del Rosario, Bogotá, 2022, pp. 294 y ss.

143 Nordhaus, William, "Climate Change: The Ultimate Challenge for Economics", en *109(6) American Economic Review*, 1991.

144 Suleyman, Mustafa y Bhaskar, Michael, *The Coming Wave. Technology, power and the twenty-first century´s most significant dilemma,* Crown, Nueva York, 2023, p. 183.

145 Noah Harari, Yuval, *Sapiens. A Brief history of humankind,* Harper Perennial, Nueva York, 2015, pp. 165 y ss.

146 Anderson, Benedict R., *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, Londres, 1991, pp. 37 y ss.

147 Moles Caubet, Antonio, "La progresión del Derecho administrativo", en *Estudios de Derecho público,* Instituto de Derecho público de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997, p. 26.

pero esa acción siempre tendrá principios similares o comunes[148]. Sin embargo, ese elemento de segundo orden nubló el análisis comparado, al punto de considerarse que solo los Estados con régimen administrativo tienen Derecho Administrativo, y que éste nace en la Revolución Francesa.

Fue también en el siglo XX, pero hacia su final, cuando el brumoso panorama comenzó a despejarse, por la fuerza inusitada del Consenso de Washington, que llevó a generalizar, como vimos, la institución de la regulación, promoviendo así la fusión entre las *public utilites* y el *service publique*, en lo que se dio por llamar el nuevo servicio público[149]. Más allá de la denominación, esta difusión demostró que, en el fondo, hay un problema común, de estudio frecuente en la economía: cómo organizar la acción colectiva para atender fallos de mercado, como es el caso del monopolio natural derivado de la red de telecomunicaciones, que dio lugar, primero, a la intervención pública sobre el sector, incluso mediante su gestión directa por el Estado, y luego, a su liberalización[150]. Más allá del modelo concreto de Derecho Administrativo, hay instituciones comunes derivadas de la necesidad de promover la eficiencia en la acción colectiva.

Si la necesidad de organizar y estudiar a la acción colectiva administrativa fue especialmente intensa durante el siglo XX, fue debido a las transformaciones derivadas de la revolución industrial, que no repararon en la vigencia o no del régimen administrativo. El moderno Estado administrativo es, así, un producto del siglo XX, el cual podría ser estudiado como el siglo del Derecho Administrativo, o mejor -para no generar más confusión- el siglo de la Administración Pública y, por ello, el siglo de la tensión entre la libertad de la persona y la autoridad administrativa. La sociedad quiso crear un poder administrativo de intenso alcance, solo para intentar controlarlo de inmediato y así, prevenir su arbitrariedad. La interdicción de la arbitrariedad es, por ello, el gran concepto transversal del Derecho Administrativo Comparado[151]. Por supuesto, para prevenir la arbitrariedad -recordemos a Madison- primero debe existir un poder administrativo. Precisamente, el siglo XX es el siglo de la consolidación del poder administrativo y, por ende, de la consolidación del *ius administrativum*, o sea, las instituciones políticas orientadas a prevenir el abuso o arbitrariedad de ese poder y, con ello, promover de manera más eficiente la acción administrativa hacia el bien común.

---

148 La idea del *service publique* de Duguit, como tal, es desconocida en el Derecho Administrativo de Estados Unidos. Sin embargo, éste también se ha encargado de cómo promover la acción colectiva para asegurar la satisfacción de necesidades de interés general de manera regular. *Vid.*: Freund, *Administrative Powers over persons and property. A comparative Survey,* The University of Chicago Press, Chicago, 1928, pp. 71 y ss.

149 Esta fusión fue especialmente promovida por Gaspar Ariño Ortiz, al analizar la realidad del servicio público desde el prisma de las *public utilities* de Estados Unidos. *Vid.*: Ariño Ortiz, Gaspar, "Sobre el significado actual de la noción de servicio público y su régimen jurídico (hacia un nuevo modelo de regulación)", en Ariño Ortiz, Gaspar, *et al, El nuevo servicio público,* Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 17 y ss. Nuestra posición, más bien crítica, en Hernández G., José Ignacio, "Servicio público y regulación económica: una perspectiva desde la América española", en *Derecho administrativo y regulación económica. Liber amicorum profesor Doctor Gaspar Ariño Ortiz,* La Ley, Madrid, 2011, pp. 877 y ss.

150 Kahn, Alfred, *The economics of regulation. Principle and institutions*, The MIT Press, Cambridge, 1988, 11 y ss.

151 Fernández, Tomás-Ramón, *Arbitrario, arbitraire, arbitrary. Pasado y presente de un adjetivo imprescindible en el discurso jurídico,* Iustel, Madrid, 2016, pp. 45 y ss.

III. EL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA CREACIÓN DEL ESTADO NACIONAL -LIBERAL Y AUTOCRÁTICO- EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

La formación del Derecho Administrativo en Venezuela, como sucede en especial en América Latina, está asociada a la formación del Estado, que fue mucho más tardía que la formación de los Estados europeos. Especialmente en Hispano-América o la América Española, la revolución hispanoamericana de inicios del siglo XIX forjó nuevos estados que se organizaron como repúblicas democráticas -siguiendo de cerca el modelo de Estados Unidos- Sin embargo, entre la Constitución de Venezuela de 1811 -primera constitución nacional en español- y la de España de Cádiz de 1812, media en realidad mucho más que un año. En 1811, Venezuela como Estado solo existía en la Constitución, de efímera vigencia; pero ya para entonces el Estado español era una realidad práctica[152].

La paulatina centralización y transición del modelo de caudillos[153] a instituciones de dominación más burocráticas -que solo pudieron formarse al amparo de regímenes autoritarios- llevó a la gradual pero inacabada consolidación del Estado en América Latina hacia el siglo XX[154]. En ese momento, la doctrina, que en realidad, había comenzado a estudiar a las instituciones políticas hacia fines del siglo anterior, interpretó a las incipientes instituciones del Estado administrativo bajo el molde del régimen administrativo[155]. Las conferencias de Duguit en Argentina a inicios del siglo anterior demuestran un prematuro interés por comprender al Estado administrativo desde la idea del régimen exorbitante del Derecho Común. En la América Española, la cercanía con España también facilitó la comprensión del Derecho Administrativo bajo el molde del régimen administrativo, a pesar de que como regla, el modelo de control jurisdiccional de la Administración Pública fue judicialista, como lo fue también el modelo del *judicial review* de Estados Unidos. Esto dio lugar a una paradoja, quizás, no explorada suficientemente: la del Derecho Constitucional de la América Española influenciado por el constitucionalismo de Estados Unidos, pero que dio lugar a un modelo de Derecho Administrativo inspirado en el régimen francés. Lo que Freund intentó sin éxito en Estados Unidos a inicios de siglo, se logró en la América Española: crear cortes especiales para conocer de las disputas con la Administración Pública[156].

---

152 Artola, Miguel, *Los orígenes de la España contemporánea, Tomo I,* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977, pp. 13 y ss

153 Lynch, John, *Caudillos in Spanish América 1800-1850*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 402 y ss.

154 Mazzuca, Sebastián, *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin América*, Yale University Press, New Haven, 2021, pp. 387 y ss.

155 Sobre la formación histórica del Derecho Administrativo en la región, puede verse el libro coordinado por Montaña, Alberto y Matilla Correa, Andry (ed), *Ensayos de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Jorge Fernández Ruiz,* Universidad Externado, Bogotá, 2016. Salvado las diferencias propias de cada país, un rasgo distintivo es la formación del Derecho Administrativo a través de leyes administrativas dictadas en el proceso de construcción de capacidades estatales, en especial, a nivel nacional. La doctrina y jurisprudencia, gradualmente, fueron interpretando esas Leyes a la luz de la influencia del Derecho Administrativo Francés, y de allí la común referencia al régimen jurídico exorbitante, o la definición del Derecho Administrativo como rama del Derecho Público. Por ejemplo, en el libro comentado, vid. Moraga Klenner, Claudio, "Orígenes del Derecho Administrativo Chileno", pp. 317 y ss. En especial, vid. Rodríguez, Libardo, "La explicación histórica del Derecho Administrativo", en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (ed.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo,* Universidad Autónoma Nacional de México, México D.F., 2005, pp. 293 y ss.

156 Mairel, Héctor, "The need for a comparative Administrative Law studies in Latin America" en *Comparative Law Review N° 6-1,* 2015, pp. 1 y ss.

La evolución del Estado en Venezuela responde a estos trazos generales. Del país archipiélago del siglo XIX[157], se pasó a la centralización a inicios del siglo XX, muy en especial, bajo el largo régimen autocrático de Juan Vicente Gómez, considerado -con acierto- como una autocracia liberal[158]. En realidad, los orígenes no-democráticos del gobierno facilitaron el ocaso del caudillismo y el lento proceso de centralización en torno a la Ley como idea de orden[159], y por medio de un proceso de cohesión social alcanzado a través de la formación de la Administración Pública, en concreto, a través del ejército nacional, el fisco nacional y las infraestructuras nacionales y, en suma, la incipiente dominación burocrática[160]. Esta centralización se tradujo en el aumento del número de Leyes administrativas, lo que en 1907, fue la principal justificación para crear la primera cátedra de Derecho Administrativo, y con el tiempo, las primeras obras escritas. Como disciplina académica, el Derecho Administrativo surgió a partir de la exégesis de las diferentes Leyes administrativas, cuyo propósito final fue incrementar la eficiencia y la eficacia de la incipiente acción colectiva[161].

El petróleo influyó en este proceso, pero no de manera tan decisiva como pudiera considerarse. Así, cuando surge la industria petrolera -1914- ya el proceso de centralización del Estado administrativo estaba en marcha, y se encontraba bastante consolidado en la década siguiente, cuando el ingreso fiscal petrolero aumentó su peso en las finanzas[162]. La principal influencia del petróleo fue que elevó las demandas por instituciones administrativas, al ser necesario procurar la coordinación de la industria petrolera. El petróleo aumentó las demandas sociales a favor del Estado administrativo y se convertiría, a partir de la década de los cuarenta, en la principal justificación de la intervención del Estado en la economía. El aumento de la intervención administrativa, junto al rol central de la Ley como instrumento a favor del orden -no así a favor de la libertad, vista la continuidad de los regímenes autocráticos luego de la muerte de Gómez, en 1937- incrementó los conflictos jurídico-administrativos, que fueron resueltos por el Poder Judicial, en una incipiente jurisdicción contencioso-administrativa.

No es de sorprender que estos conflictos eran, en su gran mayoría, los propios de la industria petrolera y del título habilitante por medio del cual la inversión privada intervenía, a saber, la concesión. Hasta mediados de la década de los cuarenta, la jurisprudencia interpretó a la concesión como un contrato mixto, esto es, regido por el Derecho Civil y por la regulación de las Leyes administrativas. Según esta interpretación, la Administración quedaba sometida y vinculada al contrato, negándose toda posibilidad de accionar unilateral. Esto es, que el concepto de autotutela -piedra del régimen administrativo- era desconocida en el incipiente Derecho Administrativo de Venezuela[163].

---

157 Pino Iturrieta, Elías, *País archipiélago, Venezuela, 1830-1858,* Fundación Bigott, Caracas, 2004, pp. 210-211.

158 Caballero, Manuel, *Gómez, el tirano liberal,* Alfadil ediciones, Caracas, 2007, pp. 73 y ss.

159 Quintero, Inés, *El ocaso de una estirpe,* Editorial Alfa, Caracas, 2006, pp. 11 y ss.

160 Hernández G., José Ignacio, "La formación de la administración pública venezolana bajo el régimen de Juan Vicente Gómez", en *Revista de Derecho Público N° 159-160*, Caracas, 2019, pp. 79 y ss.

161 Hernández G., José Ignacio, "Perspectiva histórica de los textos fundamentales del Derecho Administrativo en el centenario de la cátedra", en *Textos fundamentales del Derecho Administrativo*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2010, pp. XI y ss.

162 Straka, Tomás "Introducción", en Straka, Tomás (ed.), *La Nación Petrolera: Venezuela, 1914-2014*, Academia Nacional de la Historia-Universidad Metropolitana, Caracas, 2014, p. 8.

163 Hernández G., José Ignacio, "Hacia los orígenes históricos del Derecho Administrativo venezolano: la construcción del contrato administrativo, entre el Derecho Público y el Derecho Privado", en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales N° 147*, Caracas, 2009, pp. 41 y ss.

El impacto del régimen administrativo francés terminó de permear en la jurisprudencia con la sentencia de la Corte Federal y de Casación de 5 de diciembre de 1944, caso *Astilleros La Guaira.* Esta decisión es conocida por introducir el concepto de contrato administrativo[164], pero en realidad, sus consecuencias fueron mucho mayores, pues ella interpretó al Derecho Administrativo venezolano a través del molde del régimen administrativo. El máximo tribunal incluso reconoció que la recepción de esta figura no respondía a una decisión del Legislador, sino a los grandes autores del Derecho Administrativo Francés. Con lo anterior se marcó el fin del Derecho Administrativo como un régimen jurídico híbrido, para pasar a conformarse como un régimen jurídico exorbitante del Derecho Común. La concesión petrolera, por ello, dejó de estar regulada por el Derecho Civil y pasó a estar regida por instituciones de Derecho Administrativo, lo que décadas después, facilitaría el proceso de nacionalización petrolera a través de la reversión[165].

La recepción de la figura del contrato administrativo se hizo, en Venezuela -como en general sucedió en la región- sin basamento en el modelo constitucional judicialista. En realidad, la diferencia entre el contrato administrativo y el contrato de la administración era irrelevante para determinar cuál orden jurisdiccional conocería de la pretensión: siempre lo conocería el orden jurisdiccional del poder judicial. Pero la incipiente doctrina, en todo caso, se adaptó gradualmente a este cambio y comenzó a interpretar a las Leyes administrativas con instituciones propias del régimen administrativo, en especial, la figura del acto administrativo basado en la autotutela[166].

Este Derecho Administrativo tenía, en todo caso, severas limitaciones. Por un lado, prevalecía el método exegético y positivista, lo que hacía que la disciplina fuese, en realidad, la glosa de las Leyes administrativas, pero sin pretensión de construir un sistema racional. De otro lado, Venezuela no había alcanzado todavía la modernidad del siglo XX, como resultado de la todavía incipiente evolución de las instituciones del Estado administrativo de corte prestacional. Finalmente, el régimen autoritario impedía avanzar en la idea del Derecho Administrativo como medio para prevenir la arbitrariedad. En realidad, y como resultado de la centralidad de la Ley en el régimen de Gómez, el Derecho Administrativo no era otra cosa que el control de la actividad administrativa para reforzar su adecuación a la legislación autocrática, para favorecer la eficiencia y eficacia de la acción colectiva en un régimen no-democrático.

---

164 Pérez Luciani, Gonzalo, "Los contratos administrativos en Venezuela", en *Escritos del doctor Gonzalo Pérez Luciani,* Fundación Bancaribe, Caracas, 2013, pp. 611 y ss. Sobre el impacto de esta sentencia en la teoría general del contrato administrativo, vid. Iribarren Monteverde, Henrique, "Presentación", *Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Tomo I. En homenaje al Prof. Luis H. Farías Mata,* Universidad de Margarita, 2006, pp. 7 y ss. En general, *vid*. Araujo-Juárez, José, *Acto y contrato administrativo*, Paredes, Caracas, 2011, pp. 255 y ss.

165 Hernández G., José Ignacio, *El pensamiento jurídico venezolano en el Derecho de los Hidrocarburos,* Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2016, pp. 5 y ss.

166 Hernández Ron, J.M., *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I,* segunda edición, Caracas, 1943, pp. 161 y ss. El autor deriva el régimen del contrato administrativo del régimen del servicio público, y de allí que acepta la revocabilidad del contrato en función a la mutabilidad del servicio público. Al esbozar la tesis del servicio público (pp. 145 y ss.), el autor sigue de cerca de las diversas corrientes imperantes entonces en la doctrina francesa (Duguit, Jezè, Bonnard, Berthélemy y Waline, entre otros).

IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO A PARTIR DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN INICIADO EN 1958 Y EL PENSAMIENTO DE ALLAN R. BREWER-CARÍAS

El inicio de la democratización en Venezuela en 1958 cambió este presupuesto, pues se elevaron las demandas sociales para avanzar más aceleradamente en la modernidad del Estado administrativo, ahora, bajo la forma del Estado Social y Democrático de Derecho, como fue sancionado en la Constitución de 1961. El frágil y autocrático Estado administrativo que había surgido del país archipiélago, estaba dando paso al moderno Estado administrativo adaptado a la creciente complejidad de los cometidos estatales y de la acción colectiva necesaria para su materialización efectiva. También en Venezuela, el moderno Derecho Administrativo se presentaba como un producto del siglo XX. Su principal impulsor es Allan R. Brewer-Carías, cuyo pensamiento jurídico fue marcado -y marcó- los esfuerzos iniciados desde 1958 por democratizar a las instituciones políticas venezolanas.

Como lo describió el expresidente venezolano Rafael Caldera, Brewer-Carías se "reconoce miembro de la generación de 1958, surgida a la vida nacional precisamente en los momentos en que se iniciaba el nuevo experimento democrático"[167]. En el plano del Derecho Comparado, esto implica que la singladura académica de Brewer-Carías coincide con el apogeo del moderno Estado administrativo y, en especial, con el impulso renovador de la Revista de Administración Pública de España. En el plano doméstico, su ubicación en la generación de 1958 sitúa al autor en un momento fundacional: la democratización del moderno estado Administrativo venezolano, formado lentamente a lo largo del siglo XX.

En efecto, Brewer-Carías inicia sus estudios de Derecho en la Universidad Central de Venezuela, en el último año de la larga Venezuela autocrática: 1957. El inicio de la travesía democrática coincide entonces con el propio inicio de su carrera académica, que se topa con el estudio del Derecho Administrativo, más comparado que venezolano, debido a la ausencia -ya señalada- de un cuerpo dogmático ajustado a la realidad del país. En 1960, inició su carrera de investigación académica, primero en el Instituto de Estudios Políticos fundado por Manuel García Pelayo y luego, en el Instituto de Derecho Público, dirigido por el profesor español Antonio Moles Caubet. Ello marcó su pensamiento jurídico hacia el Derecho Público, tanto más, luego de trabajar, también, en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia del entonces Ministerio de Justicia. Fue allí cuando descubre una profusa jurisprudencia hilvanada a la andadura del incipiente Estado administrativo, que demostraba la existencia de un ordenamiento jurídico-administrativo que iba más allá de las Leyes[168].

Este descubrimiento aportó al Derecho Administrativo venezolano el elemento que le faltaba, esto es, su ordenación sistemática y racional en torno a principios generales que solo pueden ser inducidos por la jurisprudencia, con ocasión a resolver las controversias jurídico-administrativas que, por su parte, solo pudieron presentarse como consecuencia de la gradual formación del Estado administrativo[169]. Por ello, Brewer-Carías nació en el momento adecuado: veinte años antes, probablemente las condiciones favorables derivadas del proceso de democratización hubiesen impactado adversamente en su obra; veinte años después, quizás, se habría topado con un Derecho Administrativo ya formado sistemáticamente.

---

167 Caldera, Rafael, "Prólogo", en *Política, Estado y Administración Pública,* Editorial Ateneo de Caracas, Caracas, 1978, p. 6.

168 Seguimos los datos biográficos de Dahbar, Sergio, *Allan Brewer-Carías: Una Vida*, Dahbar, Madrid, 2019. pp. 47-53.

169 Véase Brewer-Carías, Allan, "Algunas bases del Derecho Administrativo Pública en la Jurisprudencia venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho n° 27,* Caracas, 1963, pp. 143 y ss.

El resultado fue su tesis de doctorado terminada en París en 1963, y publicada al año siguiente. Los dos primeros párrafos de la Nota Introductora de esa obra resultan claves para comprender los fundamentos de su pensamiento jurídico[170]:

> "Ciertamente, no era yo el llamado a escribir por primera vez en Venezuela sobre la Teoría General del Derecho Administrativo venezolano actual. Sin embargo, cuando se cree tener responsabilidades, la conciencia exige la asunción de ellas, y más, cuando tengo el convencimiento de que, como ha señalado Jesús González Pérez, "*el hecho de que, en buen número de casos, no se haya logrado alcanzar un auténtico saber científico del Derecho, no es una imposición de la realidad investigada, no es que ésta se rebele a un conocimiento científico, sino una falla de sus investigadores, que no han logrado alcanzar aquel plano del saber que constituye la Ciencia*".
>
> *Hasta tal punto esta falla existe, que algunas veces se ha dudado de las propias bases fundamentales del Derecho Administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano, y de la posibilidad real de la sumisión de la Administración a la Legalidad. Al contrario, con este estudio pretendo demostrar que sí puede hablarse en Venezuela, con propiedad, de la existencia de un Derecho Administrativo y, por tanto, que podemos calificar a nuestro sistema como de Régimen Administrativo. La Administración, en nuestro sistema jurídico, está sometida a la Ley, y por ello es responsable ante los administrados por su actuación ilegítima"*.

Volvamos brevemente unos años atrás. Como explicamos, los inicios de la doctrina de Derecho Administrativo venezolana fueron tardíos, como tardía fue la formación del Estado. Fue en 1944 cuando la jurisprudencia decide interpretar al incipiente Estado administrativo desde el prisma del régimen administrativo, lo que se tradujo en una importante -aun cuando dispersa- jurisprudencia. Sin embargo, la predominancia del método exegético impidió la formación sistemática del Derecho Administrativo de Venezuela, hasta que Brewer-Carías no solo descubrió la jurisprudencia que sistematizaba principios generales, sino que además, logró unir los dispersos fallos en un sistema ordenado que, como no podía ser de otra manera, partió del estudio comparado del Derecho Administrativo, incluyendo por su puesto el modelo francés pero también otros modelos, en especial, el español. Así lo destacó el director de la tesis, Moles Caubet, al observar -en el informe del tutor- que la obra "*representa el intento, perfectamente logrado, de hacer una exposición comparativa del Derecho Administrativo venezolano que, a través de semejante prisma categorial, permite ser bien conocido y valorado*"[171].

Tal y como el propio autor recordaría décadas después[172]:

> "Por ello, también mencioné en la Presentación, que mi intención con el libro era llenar el vacío que para ese momento existía de obras nacionales en la materia, y así ayudar a los estudiantes de nuestras Facultades de Derecho y a los profesionales preocupados, en la iniciación al estudio o en el estudio de la teoría general del derecho administrativo venezolano, pues sin duda, en ese entonces, nuestra disciplina jurídica había sido quizás la menos afortunada en cuanto a estudios doctrinales se refiere, excepción hecha de la obra de nuestro primer y entonces único tratadista, J. M. Hernández Ron publicado en los años cuarenta. Pretendía, por tanto, con el libro, comenzar a llenar el vacío que hasta ese momento existía, y que coin-

---

170 *Las instituciones fundamentales del Derecho Adminisrrativo y la Jurisprudencia Venezolana,* Colección Tesis de Doctorado, Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, p. 11.

171 Id., p. 2.

172 "Nota sobre la historia de las Instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana, 1964", en Hernández G., José Ignacio (ed), *Libro homenaje a las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana del profesor Allan R. Brewer-Carías en el cincuenta aniversario de su publicación 1964-2014,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015, p. 15.

cidentemente también se había comenzado a llenar con el Manual de Derecho Administrativo del profesor Eloy Lares Martínez, editado en Caracas por la misma Imprenta universitaria en junio de 1963, cuando yo ya había concluido mi Tesis".

Así, sobre este libro, hemos señalado lo siguiente[173]:

"La tesis de Brewer-Carías se convirtió en el testimonio de la época fundacional del Derecho administrativo venezolano contemporáneo. En efecto, de acuerdo a la apretada evolución histórica que hemos hecho, nuestro Derecho administrativo es tributario de dos cambios históricos fundamentales: la centralización del Estado a través de Leyes administrativas, y el desarrollo e interpretación de esas Leyes por la jurisprudencia bajo los cánones del régimen administrativo francés. De allí que las bases o fundamentos de nuestro Derecho administrativo están expuestas, con notable lucidez, en ese libro"

El moderno Estado administrativo venezolano se había comenzado a formar a la sombra de los regímenes autoritarios que finalizaron en 1958, y que a pesar de ello, lograron importantes avances en la jurisprudencia, la cual afirmó la sujeción de toda la actividad administrativa al principio de legalidad. La sistematización lograda por Brewer-Carías en su obra terminada en 1963 y publicada al año siguiente, otorgó el apoyo indispensable para la democratización de ese Estado administrativo, pues identificó los principios generales del Derecho Administrativo y, con ello, facilitó el estudio de las instituciones necesarias para la materialización de los cometidos definidos en la Constitución de 1961.

V. LAS TRES ETAPAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO A LA SOMBRA DEL PETRO-ESTADO, Y EL ROL DEL PENSAMIENTO DE ALLAN R. BREWER-CARÍAS

El pensamiento jurídico del autor puede ser estudiado en tres etapas históricas: *(i)* la consolidación de las bases del Estado social y democrático de Derecho (1964-1984); (ii) el fortalecimiento del Estado administrativo desde la centralidad de la persona y sus derechos humanos (1984-2004) y *(iii)* la denuncia del falso Derecho Administrativo en la era de la globalización (2004-2024). A lo largo de estos sesenta años, el pensamiento jurídico de Brewer-Carías, cuyo estudio es el objeto de este libro, ha sido fundamental a los fines de identificar las particularidades del fenómeno administrativo, esto es, de las instituciones que, dentro del Estado, surgen para la mejor gestión material de los asuntos propios de la comunidad política. El desarrollo de este pensamiento jurídico-administrativo, además, coincide con el ciclo de consolidación, democratización y revisión del moderno Estado administrativo.

Este libro estudia el pensamiento jurídico-administrativo de Brewer-Carías a lo largo de estos sesenta años, con lo cual expondremos, en esta introducción, los trazos centrales de la evolución del Derecho Administrativo en este período.

Así, la primera etapa coincide con los esfuerzos orientados a procurar el sometimiento pleno de toda la Administración Pública al ordenamiento jurídico, como corresponde por lo demás con la democracia constitucional. Por ello, los condicionantes políticos del pensamiento jurídico de Allan R. Brewer-Carías eran especialmente favorables, pues la idea de la Administración Pública actuando con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico para prevenir su arbitrariedad, encontraba un sólido sustento en la Constitución de 1961. En especial, el artículo 206 de ese texto recogió las modernas tendencias del Derecho Administrativo al reconocer que el sometimiento de la Administración Pública, además de pleno, aplica respecto de todo el ordenamiento jurídico, y no solo en relación con la Ley.

---

173 Hernández G., José Ignacio, "Presentación", en *Libro homenaje a las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana del profesor Allan R. Brewer-Carías en el cincuenta aniversario de su publicación 1964-2014,* cit., p. 26

Para remachar esta sólida base, la norma en cuestión acotó que el control de la jurisdicción contencioso-administrativa aplica, incluso, frente a la desviación de poder[174].

La constitucionalización del Derecho Administrativo incentivó el mestizaje entre las nacientes instituciones administrativas surgidas al amparo de la Constitución de 1961, y el método comparado en el estudio del Derecho Administrativo, especialmente, a través del Derecho Europeo Continental. Además de la influencia de la doctrina francesa (no solo en temas como la justicia administrativa, sino en especial, la responsabilidad patrimonial[175]), destaca también la influencia de la doctrina italiana, en especial, en la teoría de la actividad administrativa[176]. Por supuesto, la doctrina española ha tenido especial influencia, en concreto, en la figura de Eduardo García de Enterría[177]. Como resultado de lo anterior, el estudio del Derecho Administrativo en Venezuela, en esta etapa de consolidación, se enfocó en la actividad y función administrativa[178] y su principal manifestación, como es el acto administrativo. Este énfasis se hizo no solo para reconocer privilegios y prerrogativas -lo que ha dado lugar a una corriente crítica- sino también, al control de ese poder administrativo[179].

Así, el control del poder administrativo por medio del principio de legalidad y de la jurisdicción contencioso-administrativa, responde, en realidad, a los principios decantados por la jurisprudencia con anterioridad a la Constitución de 1961[180]. Lo que este Texto hizo fue justificar tal control no solo en una herramienta de eficiencia administrativa, sino en especial, en un componente central del Estado de Derecho consolidado en esa Constitución. Por ello, en Venezuela, la constitucionalización del Derecho Administrativo creó las condiciones favorables para superar el método exegético entonces imperante, enfatizado en la llamada parte especial[181].

---

174 García, Carlos, "Incluso por desviación de poder". Notas acerca de los orígenes de una parte de la norma constitucional sobre la jurisdicción contencioso-administrativa (o de cómo los profesores Manuel Ballbé y Jesús González Pérez influyeron en la Constitución de Venezuela)", en *Revista española de derecho administrativo n° 167,* Madrid, 2014, pp. 349 y ss.

175 Iribarren Monteverde, Henrique, "La responsabilidad administrativa extracontractual", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello N° 44,* Caracas, 1992, pp. 133 y ss. Su pensamiento en este tema puede consultarse en *El régimen venezolano (paradójicamente clásico) de la responsabilidad administrativa extracontractual*, Ediciones Liber, Caracas. 2006.

176 Rondón de Sansó ha sido uno de los autores más influyentes en esta materia, a partir de su clásico libro *Teoría general de la actividad administrativa,* Ediciones Liber, Caracas, 2000, pp. 16-17.

177 Hernández G., José Ignacio, "La influencia del Profesor Eduardo García de Enterría en el Derecho Administrativo Venezolano", en *Revista de Derecho Público n° 135,* Caracas, 2013, pp. 13 y ss.

178 Pérez Luciani, Gonzalo, "Funciones del Estado y actividades de la Administración", en *Escritos del Dr. Gonzalo Pérez Luciani,* cit., pp. 205 y ss.

179 Herrera Orellana, Luis Alfonso, *La potestad de autotutela administrativa,* Paredes, Caracas, 2008, pp. 109 y ss.

180 Moles Caubet, Antonio, "El principio de legalidad y sus implicaciones", en *Estudios de Derecho público,* Instituto de Derecho público de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997, pp. 277 y ss.

181 Polanco Alcántara, Tomás, *Derecho Administrativo Especial*, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, 1959, tomado de Colección Clásicos Jurídicos Nº 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012. Sobre la impronta de esta obra, vid. Hernández G., José Ignacio, "Palabras de presentación de la reimpresión de la obra Derecho Administrativo Especial del Profesor Tomás Polanco Alcántara", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales n° 152*, Caracas, 2014, pp. 183 y ss.

Esta superación marcó el inicio de la sistematización del Derecho Administrativo, no solo con las *Instituciones fundamentales* de Brewer, sino también con el *Manual de Derecho Administrativo* de Eloy Lares Martínez[182].

Este control era, además, consustancial al Estado Democrático sancionado en la Constitución de 1961. Tal fue, sin duda, el gran cambio dado al principio de legalidad, al punto que cabría diferenciar entre el principio de legalidad autocrático, antes de 1958, y el principio de legalidad democrático, luego de ese año y, en especial, desde los fundamentos del Texto de 1961, anclados en el pacto de gobernanza democrática conocida como Pacto de Puntofijo[183]. La elección directa, secreta y universal del titular de la Presidencia de la República y de los miembros del entonces Congreso de la República, en el marco del principio de controles interorgánicos definidos en la Constitución, fueron condiciones favorables para ampliar la calidad y alcance del control sobre la Administración Pública, más allá del control de la jurisdicción contencioso-administrativa[184].

Finalmente, el Derecho Administrativo consolidó su rol prestacional a través de la fórmula del Estado Social. El abandono del así llamado dogma liberal -el Estado no interviene en la economía salvo en materias de orden público- había comenzado a abandonarse, en realidad, hacia fines del régimen de Juan Vicente Gómez, con la creación de las primeras empresas del Estado[185]. Además, luego de 1939, el Estado amplió su rol regulador en la economía al amparo de un régimen de excepción que, sin embargo, se mantendría hasta la década de los noventa[186]. El Estado Social no solo permitió ampliar el rol del servicio público como institución medular del Derecho Administrativo, sobre todo, por medio de la figura del contrato administrativo y la cláusula exorbitante[187]. Además, el Estado Social conformó a la Administración Económica para intervenir limitando el ejercicio de la libertad de empresa[188].

Esta expansión del Estado administrativo no solo respondió a las causas generales explicadas en la sección anterior, sino además, al impacto del petróleo. Este impacto no fue del todo apreciado desde el Derecho Administrativo, pues éste se enfocó en regular los cauces

---

182 La primera edición del Manual fue publicada en 1963. Véase, sobre esta obra, lo que explicamos en Hernández G. José Ignacio, "Nota preliminar", en Pérez Olivares, Enrique y Hernández G., José Ignacio (ed), *El derecho administrativo en los umbrales del siglo XXI. Libro homenaje al Manual de Derecho Administrativo de Eloy Lares Martínez,* Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, pp. 23 y ss., así como "Un siglo de Derecho Administrativo. A propósito del centenario del nacimiento de Eloy Lares Martínez", en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales n° 152*, Caracas, 2014, pp. 133 y ss.

183 Aveledo, Ramón Guillermo, "Valoración histórica y actual del Pacto de Puntofijo", en Aguiar, Asdrúbal y Brewer-Carías, Allan (ed), E*l Pacto de Puntofijo; orígenes, actores, significados, implementación y efectos*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2024, pp. 69 y ss.

184 Rodríguez García, Armando, "Apuntes sobre la caracterización de lo contencioso administrativo", en *Actualidad del Contencioso administrativo y otros mecanismos de control del Poder Público,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, pp. 49 y ss.

185 Caballero Ortiz, Jesús, *Las empresas públicas en el Derecho venezolano,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 53 y ss.

186 Linares Benzo, Gustavo, "Regulación y economía: juntas y bien revueltas", en *Venezuela Siglo XX: Visiones y Perspectivas, Tomo II,* Fundación Polar, Caracas, 2000, pp. 351 y ss. Desde una perspectiva general, *vid.* Suárez, Jorge Luis, "Lo público y lo privado en las actividades económicas en Venezuela", en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas número 101,* Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996, pp. 144-183.

187 Badell Madrid, Rafael, *Régimen jurídico del contrato administrativo,* Caracas, 2001, pp. 127 y ss.

188 Hernández G., José Ignacio, *La libertad de empresa y sus garantías jurídicas. Estudio comparado del Derecho español y venezolano,* IESA-FUNEDA, Caracas, 2004, pp. 86 y ss.

jurídicos para la conducción de la así llamada nacionalización petrolera, en especial, a través del rol de la empresa petrolera estatal[189]. La nacionalización petrolera acordada en 1975 no solo consolidó el pensamiento estatista en relación con el petróleo sino, más allá, en relación con toda la economía, como quedó reflejado en el V Plan de la Nación, el cual concibió al Estado -y en específico, su Administración Pública- como el principal actor de la economía. Por ello, la concepción del Derecho Administrativo como un Derecho exorbitante del Derecho Común y la importancia de instituciones como el servicio público[190], reflejaron -y siguen reflejando- el rol del Estado administrativo impulsado por el Petro-Estado.

Tras este pensamiento subyacía, en todo caso, un cambio de mayor envergadura, identificado por Terry Lynn Karl, cual es la conformación de Venezuela como Petro-Estado, esto es, la organización política en la cual la autoridad central gestiona la industria petrolera capta el ingreso petrolero -que es una renta, en términos económicos- y lo distribuye[191]. Como resultado de las instituciones del Petro-Estado, la Administración Pública es propensa a tener una baja capacidad burocrática, con tendencias hacia la conducción de políticas clientelares, distributivas y rentistas[192].

Frente al Derecho Administrativo, las instituciones del Petro-Estado elevaban la exigencia de los controles para prevenir la arbitrariedad, vista la expansión del Estado administrativo, mucho más allá de los cauces del Estado Social. Por consiguiente, las instituciones del Petro-Estado también influyeron en el Derecho Administrativo. De esa manera, este Derecho se consideró como exorbitante no solo en función a la trasposición de los principios del régimen administrativo y la distinción entre la Administración Pública actuando en función al servicio público y actuando como un particular. Tanto más, el Derecho Administrativo asumió un rol exorbitante pues ello facilitó la expansión de las técnicas de intervención administrativas al amparo del Petro-Estado, lo que se tradujo en la gradual captura del Derecho Mercantil por el Derecho Administrativo[193].

Que el Derecho Administrativo como instrumento del Petro-Estado bajo un régimen exorbitante del Derecho Común no haya derivado en un régimen político autocrático, se debe al éxito de los mecanismos de peso y contrapeso definidos en la Constitución de 1961 y, en concreto, a la sistematización del Derecho Administrativo, bajo el impulso de la jurisprudencia. Así, la teoría del acto administrativo (que resume todo el poder exorbitante de la Administración del Petro-Estado) fue desarrollada por la jurisprudencia, a partir del estudio de los requisitos de validez, tanto de forma como de fondo, incluso, en lo que respecta al control de la discrecionalidad administrativa[194]. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de

---

189 Boscán de Ruesta, Isabel, "Consideraciones sobre la naturaleza legal de Petróleos de Venezuela, S.A.", en *Revista de Derecho Público N° 9,* Caracas, 1982, pp. 60 y ss., y Duque Corredor, Román, *El Derecho de la nacionalización petrolera,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, pp. 71 y ss.

190 Turuhpial, Héctor, *La actividad administrativa,* CIDEP, Caracas, 2021 (versión electrónica, n° 5.432 y ss.)

191 *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, 1997, pp. 6 y ss.

192 Ross, Michael "Does Taxation Lead to Representation?", en *34 B.J.Pol.S.,* 2004, pp. 229–249.

193 Morles Hernández, Alfredo, *Curso de Derecho Mercantil. Introducción. La empresa. El empresario, Tomo I,* Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2004, pp. 23-24.

194 Urdaneta Troconis, Gustavo, "Los motivos de impugnación en la Jurisprudencia Contencioso Administrativa venezolana en las últimas tres décadas", en *Derecho contencioso administrativo. Libro homenaje al Profesor Luis Henrique Farías Mata,* Librería J. Rincón, Barquisimeto, 2006.

1976[195], y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de 1981[196], constituyen los dos grandes pilares sobre los que se asentó el Derecho Administrativo, decantados por la labor de la jurisprudencia, tanto de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo como de la Sala Político-Administrativa[197].

La mejor muestra de esta consolidación fue la fundación de la Revista de Derecho Público en 1980, bajo la dirección de Allan R. Brewer-Carías[198]. El enfoque desde el Derecho Público -y no solo desde el Derecho Administrativo- reflejó la necesidad de abordar el estudio jurídico de las instituciones políticas desde un prisma general, como explicó Moles Caubet en la presentación de la Revista[199]. Este Derecho Público, bajo el Estado Social y Democrático de Derecho previsto en el Texto de 1961, permitió consolidar al Derecho Administrativo desde el principio de legalidad y el control universal del acto administrativo[200]. Ello se hizo, en todo caso, a partir de un sistema predominantemente objetivo y revisor centrado en el recurso de nulidad como medio de impugnación. En todo caso, el resultado fue la conquista de la Administración Pública y su poder político por el Derecho, como barrera para prevenir la arbitrariedad[201].

La *segunda etapa* del Derecho Administrativo, que inicia en 1984, quedó marcada por dos movimientos, como lo son la crisis del Estado y la consolidación de los derechos humanos. Así, el llamado viernes negro, de 1983, colocó en evidencia el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la expansión del Petro-Estado, en especial, a través de su Administración Pública[202].

---

195 Pérez Guevara, Martín, "Bases normativas del control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela", en *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1979, pp. 15 y ss.

196 Ruan, Gabriel, "La Administración y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", en *Revista de Derecho Público N° 18,* Caracas, 1984, pp. 57 y ss. Véase la obra fundamental de José Araujo Juárez *Principios generales del Derecho Administrativo Formal,* publicada inicialmente en 1989, posteriormente ampliada bajo el título *Tratado de Derecho Administrativo Formal,* Vadell, Valencia, 2001, pp. 61 y ss.

197 Por ejemplo, sobre la importancia de los precedentes derivados de ponencias de la profesora Josefina Calcaño de Temeltas, vid. Belén, Ramírez y Grau, María Amparo (ed). *Josefina Calcaño de Temeltas: Análisis doctrinario de su emblemática obra jurisprudencial,* FUNEDA-AVEDA-Editorial Jurídica Venezolana y Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2024.

198 Véase la obra colectiva *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006. Como escribe Olivo Rodríguez, la Revista ha sido motor fundamental de la renovación del Derecho Público, no solo en Venezuela sino en América Latina en general. *Vid.*: "Testimonio de Amistad", en *Estudios de Derecho Público Administrativo y Constitucional. Reflexiones en la República Dominicana,* Centro Hostos de Estudios Constitucionales-Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, 2022, p. 36.

199 "Presentación", *Revista de Derecho Público nº 1*, Caracas, 1980, pp. 3 y ss.

200 Entre otros, vid. Moles Caubet, Antonio, "El sistema contencioso administrativo venezolano en el Derecho Comparado", *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, tercera edición, Caracas, 1993, p. 10, y Rondón de Sansó, Hildegard, "El sistema contencioso-administrativo en el contexto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La distribución de competencias", en *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela,* cit., pp. 34 y ss.

201 Grau, María Amparo, "La materia contencioso administrativa", en *I Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan R. Brewer-Carías,* FUNEDA, Caracas, 1995, p. 131.

202 Caballero, Manuel, *Las crisis de la Venezuela contemporánea (1903-1992)* Alfadil, Caracas, 2007, pp. 173 y ss.

Debido al prolongado régimen de excepción que acompañó a la Constitución de 1961, la libertad de empresa nunca fue, en los hechos, un verdadero derecho público subjetivo, sino más bien un derecho precario y maleable[203]. Además de la expansión del Estado administrativo promovida por la visión estatista de la economía, el Estado fue degenerando en torno a la centralización y la democracia de partidos[204]. Para revertir ese proceso, en 1984 se creó a la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), que postuló políticas para rescatar la economía de mercado, promover la descentralización, reforzar la calidad de la separación de poderes y profundizar la democratización[205].

La reforma del Estado permeó en la Administración Pública, al realzarse sus bases constitucionales a partir de la centralidad de los derechos humanos. En esta transformación, la jurisdicción contencioso-administrativa fue la gran protagonista, al impulsar la universalidad del control del acto administrativo desde la protección del derecho a la tutela judicial efectiva[206]. Gradualmente, los privilegios y prerrogativas de la Administración Pública pasaron a valorarse desde el balance con los derechos humanos. Desde el punto de vista procesal, esto permitió ampliar la actividad e inactividad administrativa sujeta a control jurisdiccional, a través de la pretensión procesal administrativa[207].

Otro cambio que impulsó la centralidad de los derechos humanos fue el reconocimiento del derecho y la acción de amparo, incluso, frente a la Administración Pública. La protección jurídica de los derechos humanos amplió los poderes del juez contencioso-administrativo y, con ello, mejoró la calidad del control de la Administración Pública[208].

La descentralización político-territorial, iniciada en 1989, también permitió la renovación de la Administración Pública, al construirse capacidades administrativas estadales y, especialmente, municipales[209]. Las instituciones del Derecho Administrativo formadas bajo la centralización del Estado pudieron desplegarse gradualmente a las Administraciones estadales y municipales, todo lo cual coadyuvó a fortalecer al procedimiento administrati-

---

203 Mayobre, José Antonio, "Derechos económicos", en *Estudios sobre la Constitución. Libro homenaje a Rafael Caldera, Tomo II,* Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1979, pp. 1.127 y ss.

204 Rachadell, Manuel, *Evolución del Estado venezolano 1958-2015. De la conciliación al populismo autoritario*, Editorial Jurídica Venezolana-FUNEDA, Caracas, 2015, pp. 20 y ss.

205 Carrera Damas, Germán, *La necesaria reforma democrática del Estado,* COPRE, Caracas, 1988, pp. 29 y ss.,

206 Linares Benzo, Gustavo, "El carácter subjetivo del procedimiento contencioso administrativo", en *XVII Jornadas J.M. Domínguez Escobar. Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela, Tomo I,* Barquisimeto, 1993.

207 Urosa Maggi, Daniela, "Origen y evolución del contencioso administrativo en Venezuela. ¿Influencia francesa o española? Repercusiones en la situación actual de la justicia administrativa venezolana y en sus perspectivas de cambio", en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales N° 147*, Caracas, 2009, pp. 114 y ss. Véase asimismo a Torrealba, Miguel Ángel, "El acto administrativo como objeto de la pretensión procesal administrativa y su tratamiento jurisprudencial a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia", en *El contencioso administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, FUNEDA, Caracas, 2009, pp. 121 y ss.

208 Briceño León, Humberto, "Tendencias actuales del contencioso administrativo en Venezuela", en *I Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías",* FUNEDA, Caracas, 1995, pp. 770 y ss., y Sosa Gómez, Cecilia, "Efectos del recurso", en *XVIII Jornadas "J.M. Domínguez Escovar" Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela, Tomo II,* Barquisimeto, 1993, *pp.* 293 y ss.

209 Urdaneta Troconis, Gustavo, *La idea de municipio en Venezuela: El arduo tránsito del municipio territorial al municipio-colectividad,* CIDEP, Caracas, 2020, pp. 19 y ss.

vo, no solo como un cauce de garantía del principio de legalidad y ejercicio del derecho a la defensa, sino de participación ciudadana, en especial, de sectores vulnerables[210].

También el Derecho Administrativo recibió la influencia de las políticas adoptadas a partir de 1989, y que replantearon el rol del Estado en la economía, a través de mecanismos como la privatización de empresas públicas y la promoción de la inversión privada bajo el régimen de concesión[211]. De igual manera, la firma de tratados bilaterales de inversión (TBIs) favoreció la apertura del Derecho Administrativo a la inversión privada[212]. El restablecimiento de las garantías jurídicas de la libertad de empresa favoreció el avance del Derecho Administrativo Económico, inspirado en el sistema de economía social de mercado[213].

Pero sin duda, el principal cambio que se registró en este período derivó de la aprobación de la Constitución de 1999 que, salvando sus muchos defectos, reconoció de manera expresa las bases fundamentales del Derecho Administrativo[214]. El artículo 141 define a la Administración Pública como una organización servicial, o sea, una organización al servicio de las personas y, por ende, al servicio del bien común, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho[215]. Como resultado de este cambio, se impulsó la renovación del procedimiento administrativo, por medio de instituciones como la simplificación administrativa, orientada a realzar la calidad de la actividad administrativa[216].

Además, las políticas de liberalización en los sectores de electricidad, gas, hidrocarburos y telecomunicaciones, iniciadas en 1999, ayudaron a la renovación del Derecho Administrativo Económico, en concreto, promoviendo una visión más balanceada entre servicio público y libertad de empresa[217]. La actividad de servicio público, que se había definido a partir de la centralidad de los privilegios y prerrogativas, pasó a incorporar también la visión de los derechos humanos, en especial, en los llamados servicios públicos municipales[218]. Todo lo

---

210 Ayala Corao, Carlos, "El derecho a la participación política de los pueblos indígenas", en *Revista de Derecho Administrativo nº 1,* Caracas, 1997, pp. 191 y ss.

211 Badell Madrid, Rafael, *Régimen jurídico de las concesiones en Venezuela,* Caracas, 2002, pp. 23 y ss.

212 Muci-Borjas, José Antonio, *El derecho administrativo global y los Tratados Bilaterales de Inversión (BITs),* cit.

213 De León, Ignacio, "Consideraciones acerca de los principios económicos de la Constitución venezolana", en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela número 98,* Caracas, 1996, pp. 32 y ss.

214 Tal y como analizamos en Hernández G., José Ignacio, *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, pp. 53 y ss.

215 García Soto, Carlos, "El carácter servicial de la administración pública: el artículo 141 de la constitución", en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo nº 11*, Caracas, 2017, pp. 191 y ss.

216 Rodríguez García, Armando, "La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la simplificación de trámites administrativos", en Parra Aranguren, Fernando y Rodríguez García, Armando (ed), *Estudios de Derecho Administrativo. Libro homenaje a la Universidad Central de Venezuela-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, con ocasión al vigésimo aniversario del curso de especialización de Derecho Administrativo, Tomo II,* Tribunal Supremo de Justicia, 2001, pp. 397 y ss.

217 Hernández-Mendible, Víctor, "Los Servicios Públicos Competitivos y la Libertad de Empresa", en *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Responsabilidad, Contratos y Servicios Públicos. Tomo II*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 313 y ss.

218 Araujo-Juárez, José, "Los derechos fundamentales económicos y el derecho de los servicios públicos", en *Servicio Público. Balance & Perspectiva,* Vadell Hermanos, Valencia, 1999, p. 120. En esa obra, véase también a Villegas Moreno, José Luis, "Servicios públicos municipales".

anterior favoreció la adopción del concepto de regulación[219], fomentándose la comparación -inédita, hasta entonces- entre el Derecho Administrativo de Venezuela y el Derecho Administrativo de Estados Unidos[220].

Otro cambio importante, impulsado por la Constitución de 1999, fue la ampliación del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, por ejemplo, a las pretensiones relacionadas con la inactividad administrativa[221]. Además, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 -y salvando sus importantes defectos- promovió a una visión universal de la jurisdicción administrativa que superó la distinción -artificial, por lo demás- entre la actividad administrativa sujeta a Derecho Administrativo y a Derecho Privado, en particular, en relación con el llamado contrato administrativo. A partir de esa Ley, toda pretensión relacionada con cualquier contrato de la Administración es conocida siempre por la jurisdicción contencioso-administrativa[222].

Para 2004, podría decirse que el proceso de sistematización y consolidación del Derecho Administrativo en Venezuela había alcanzado su mayor etapa de madurez, al establecerse un sistema racional de reglas, principios y valores que aseguran el sometimiento pleno de la Administración al ordenamiento jurídico actuando al servicio de los ciudadanos, pero sin negar la discrecionalidad que ésta necesita para atender a las exigencias del bien común[223]. Como resultado de ello, de la centralidad del acto administrativo se pasó a la centralidad de la relación jurídico-administrativa[224]. En tal sentido, el artículo 141 de la Constitución favoreció a consolidar a la relación jurídico-administrativa desde el concepto de servicio a los ciudadanos, más allá del órgano que, dentro del Estado, realiza tal actividad.

Y fue justo luego de alcanzar esta cumbre, cuando la crisis política de Venezuela -que en realidad se arrastró desde fines del siglo XX[225]- permeó al Derecho Administrativo, el cual degeneró en un brazo ejecutor del modelo autocrático que pasó a conocerse como el socia-

---

219 Hernández G., José Ignacio, *Derecho Administrativo y Regulación Económica,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, pp. 123 y ss.

220 Mónaco, Miguel, "Las Administraciones Independientes en el Derecho administrativo de los Estado Unidos de América y su poder normativo", en *VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randoplh Brewer-Carías". El principio de legalidad y el ordenamiento jurídico-administrativo de la libertad económica, Tomo II,* Caracas, 2005, pp. 189 y ss.

221 Urosa Maggi, Daniela, *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho español y venezolano,* FUNEDA, Caracas, 2003, pp. 258 y ss.

222 Subero Mujica, Mauricio, "La noción de contrato administrativo y la jurisprudencia en Venezuela", en *Derecho administrativo iberoamericano,* Ediciones Paredes, Caracas, 2007, pp. 2035 y ss.

223 Pueden verse los trabajos de Alvarado Andrade, Jesús María, "Sobre Constitución y Administración Pública"; Nikken, Claudia, "Reflexiones sobre el concepto, a 100 años de la creación de la cátedra de Derecho administrativo en Venezuela" y Torrealba, Miguel Ángel, "Sobre los conceptos de Derecho administrativo y de Administración Pública en Venezuela", todos en *100 años de la enseñanza del Derecho administrativo en Venezuela 1909-2009, Tomo I*, Universidad Central de Venezuela, FUNEDA, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2011, pp. 165 y ss.

224 Caballero, Jesús, "La relación jurídica administrativa y las situaciones de los administrados", en *Revista de Derecho Administrativo Nº 6,* Caracas, 1999, p. 7 y ss. y Meier, Henrique, "Aplicación de la teoría de la relación jurídica al estudio del Derecho administrativo", *100 años de la enseñanza del Derecho administrativo en Venezuela 1909-2009,* cit., pp. 911 y ss.

225 Hausmann, Ricardo y Rodríguez, Francisco, "Why did Venezuela growth collapse?", en *Venezuela before Chávez. Anatomy of an Economic Collapse,* The Pennsylvania State University Press, University Park, 2014, pp. 15 y ss.

lismo del siglo XXI[226]. Así, paulatinamente, el principio de separación de poderes fue desmantelado en la práctica, centralizándose funciones en la Presidencia de la República, en especial, a partir del control político de la industria petrolera[227]. De una organización al servicio de las personas, la Administración Pública degeneró en un instrumento del poder político, e instrumento para el control autoritario de la sociedad civil y la violación sistemática de derechos humanos[228].

Quizás el principal signo de esta degeneración autocrática fue la politización de la jurisdicción contencioso-administrativa[229], como parte de la destrucción de la autonomía del Poder Judicial[230]. La ausencia de control judicial abrió las puertas a la arbitrariedad, en especial, en el Derecho Administrativo Económico, debido a la destrucción de los mecanismos de mercado, por ejemplo, por medio de expropiaciones de hecho[231]. A través de controles centralizados, los derechos económicos fueron diezmados[232], todo lo cual dio paso a la peor crisis económica fuera de países en guerra[233].

El deterioro democrático de Venezuela no fue resultado de acciones externas -como golpes militares- sino de acciones internas, demostrando así que, en el siglo XXI, las democracias mueren en manos de los ganadores de elecciones[234]. La soberanía popular, base del modelo republicano, fue degenerada en la defensa del pueblo para simular medidas autorita-

---

226 Rachadell, Manuel, *Evolución del Estado venezolano 1958-2015. De la conciliación al populismo autoritario, cit.*

227 Carmona Borjas, Juan Cristóbal, *Hidrocarburos y Minerales. Derecho y Finanzas*, *Volumen I*, Caracas, 2016, p. 212.

228 Duque Corredor, Román, "El entramado jurídico del socialismo del Siglo XXI. De la autocracia militar dictatorial venezolana y su sustitución por una institucionalidad democrática sin impunidad y sin venganza", en *Revista de Derecho Público* n° 163-164, pp. 85 y ss. y Sosa Gómez, Cecilia, "Crisis del principio de la separación de poderes en Venezuela", en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales n° 167,* Caracas, 2022, pp. 951 y ss.

229 Nikken, Claudia, "El caso Barrio Adentro: La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia o el avocamiento como medio de amparo de derechos e intereses colectivos y difusos", en *Revista de Derecho Público* nº 93-96, Caracas, 2003, pp. 5 y ss, y Pesci-Feltri, Flavia, "Venezuela: el desmantelamiento progresivo del Estado de derecho. A partir de la instauración del régimen chavista", en *Revista de Derecho Público n° 157-158,* Caracas, 2019, pp. 96 y ss.

230 Canova, Antonio, *et al, El TSJ al servicio de la revolución*, Editorial Galipán, Caracas, 2014, pp. 11 y ss.; Chavero, Rafael, *La justicia revolucionaria*, Editorial Aequitas, Caracas, 2011, pp. 103 y ss. y Louza, Laura, *La revolución judicial en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2011, pp. 28 y ss.

231 Canova, Antonio *et al., ¿Expropiaciones o vías de hecho?,* FUNEDA-Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2009, pp. 131 y ss. Véase también a Sira Santana, Gabriel, "Relatoría de la Jornada 2021 de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo", en Alfonzo Paradisi, Juan Domingo y Silva Aranguren, Antonio, *Derecho de propiedad e intervención del Estado: nuevos y viejos problemas. Jornada Anual de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo*, AVEDA, Caracas, 2021, pp. 18 y ss.

232 Abadi, Anabella y García, Carlos, *El control de precios en Venezuela (1939-2015): de la Segunda Guerra Mundial a la "guerra económica"*, CEDICE, Caracas, 2016, pp. 56 y ss. Véase también a Escudero, Margarita, "Discurso de Incorporación como Individuo Número a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales", 2 de abril de 2024.

233 Barrios, Douglas y Santos, Miguel Ángel, "¿Cuánto puede tomarle a Venezuela recuperarse del colapso económico y qué debemos hacer?", en *Fragmentos de Venezuela. 20 escritos sobre economía*, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, Caracas, 2017, pp. 91 y ss.

234 Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *How democracies die,* Crown, Nueva York, 2018, pp. 8 y 91.

rias, o sea, en el autoritarismo populista[235]. La Constitución, de norma suprema que garantiza la libertad, pasó a ser un objeto maleable por el poder, a través del secuestro de sus instituciones -como la justicia constitucional y electoral[236]- para consolidar el modelo autoritario, en una suerte de Derecho Constitucional autocrático[237]. De hecho, el caso de Venezuela ha dado lugar al estudio del legalismo autocrático, esto es, las políticas autoritarias que atentan en contra de las bases de la democracia constitucional, pero a través de formas legales[238].

El resultado de todo lo anterior fue un Derecho Administrativo autoritario populista, en el cual la participación ciudadana fue secuestrada por organizaciones controladas y dirigidas por el Gobierno, conocidas como instancias del poder popular, y que dieron lugar al Estado Comunal como un Estado paralelo al Estado constitucional[239]. Como resultado, la distinción entre Estado y sociedad se difuminó, lo que fue aprovechado para implementar mecanismos de huida de los controles fiscales, generándose incentivos para la irrupción de la cleptocracia, en especial, luego de los cientos de miles de millones de dólares administrados sin control efectivo, como resultado del *boom* del ingreso petrolero y del sobreendeudamiento[240].

En la práctica, todos los avances alcanzados desde el inicio de la sistematización del Derecho Administrativo se perdieron. De la Administración actuando con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho se pasó a la Administración incontrolada y arbitraria. La actividad administrativa al servicio de los ciudadanos dio paso a la actividad administrativa al servicio del autoritarismo populista. La justicia administrativa, de cauce para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva y el control de la legalidad, pasó a ser cauce de autoritarismo judicial. La desconstitucionalización del Derecho Administrativo también afectó la vigencia práctica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en especial, en el Sistema Interamericano[241].

Sin embargo, el pensamiento jurídico-administrativo ha resistido al embate[242]. Y ello solo ha sido posible debido a la construcción sistemática del Derecho Administrativo, iniciada

---

235 Mudde, Cass, "The Populist Zeitgeist", en *Government and Opposition*, número 39-4, 2014, pp. 541-563; Müller, Jan-Werner, *What Is Populism*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2016, p. 9, y Norris, Pippa y Inglehart, Ronald, *Cultural Backlash Trump, Brexit, and the rise of authoritarian populism.* Oxford University Press, Oxford, 2019, pp. 30 y ss.

236 Urosa Maggi, Daniela, "Justicia electoral y autoritarismo judicial en Venezuela", en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano N° 14,* Caracas, 2018, pp. 317 y ss.

237 Ginsburg, Tom y Simpser, Alberto, "Introduction: Constitutions in Authoritarian Regimes", y Tushnet, Mark "Authoritarian Constitutionalism: Some Conceptual Issues", en *Constitutions in Authoritarian Regimes,* Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 1 y 36.

238 Corrales, Javier, *Autocracy rising. How Venezuela transitioned to authoritarianism,* Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2022, pp. 21 y ss.

239 Nikken, Claudia, "La Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos", en *Leyes Orgánicas del Poder Popular y el Estado Comunal (los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunista*), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 187 y ss.

240 Sánchez Falcón, Enrique, "La Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector público, entre los años 2000 y 2015, ruta segura hacia el despilfarro", *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia n° 7,* 2016, Caracas, pp. 717 y ss.

241 Ayala Corao, Carlos, "Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela", en *Revista de Derecho Público n° 131,* Caracas, 2012, pp. 39 y ss.

242 Como concluye Carlos García Soto en "El pensamiento jurídico venezolano: una historia de resistencia intelectual", en Cova Arria, Luis et al (ed), *Libro homenaje al doctor Humberto Romero-Muci, Tomo I,* Asociación Venezolana de Derecho Tributario y Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2023, pp. 149 y ss.

en 1963 con las *Instituciones Fundamentales* de Brewer-Carías. Incluso, a pesar de la ausencia efectiva del Estado Social y Democrático de Derecho, la doctrina no solo ha logrado mantener la defensa de los principios fundamentales del Derecho Administrativo, por ejemplo, frente a la arbitraria propuesta de reforma constitucional de 2007[243], y la ilegítima asamblea nacional constituyente de 2017[244]. Además, la doctrina ha logrado recoger avances teóricos importantes, por ejemplo, en materia de contrataciones públicas[245] (a pesar de su opacidad)[246] y lucha contra la corrupción[247].

El pensamiento jurídico del Derecho Administrativo en Venezuela, en los últimos sesenta años, presenta rasgos similares a la evolución comparada del *ius administrativum* al amparo del Estado administrativo del siglo XX, y las exigencias por crear instituciones democráticas para elevar la eficiencia y eficacia de la acción colectiva. Un rasgo peculiar es que las bases de esas instituciones se formaron, en algunos casos, a la sombra de los regímenes autocráticos, con ocasión al largo proceso de formación del Estado nacional contemporáneo. El otro rasgo es que esas instituciones también se formaron al tiempo que Venezuela adoptaba los arreglos institucionales del Petro-Estado, lo que inevitablemente se tradujo en instituciones rentistas que elevaron la tensión entre el poder administrativo y el bien común. Gracias a la jurisprudencia, doctrina y legislación, así como a los acuerdos políticos que actúan como baranda a la democracia[248], el poder administrativo del Petro-Estado no se desbordó y el Derecho Administrativo logró funcionar para facilitar la acción colectiva necesaria para la implementación de los cometidos del Estado Social y Democrático de Derecho. Cuando la deriva autoritaria avanzó, a partir de 2004, la legislación y la jurisprudencia dejaron de servir de elementos de contención y moderación del poder administrativo, pero la doctrina se mantuvo cumpliendo su función de preservar los principios fundamentales del Derecho Administrativo. A la cabeza de ese pensamiento jurídico se encuentra Allan R. Brewer-Carías.

VI. EL PENSAMIENTO HUMANISTA DE ALLAN R. BREWER-CARÍAS Y LA REACCIÓN FRENTE AL FALSO DERECHO ADMINISTRATIVO

El pensamiento jurídico del *ius administrativum* en la obra de Allan R. Brewer-Carías, responde a las tres etapas señaladas en la sección anterior, y de las cuales Brewer-Carías fue, al mismo tiempo, actor y cronista. El inicio de ese pensamiento jurídico fue la sistematización de principios generales del Derecho Administrativo en la jurisprudencia venezolana, que posteriormente se destilaron para identificar a los principios fundamentales del Derecho

---

243 Véase el volumen especial de la *Revista de Derecho Público n° 112*, Caracas, 2007.

244 Entre otros estudios, puede verse a Alfonso Paradisi, Juan Domingo, "La Ley Constitucional de Precios acordados emitida por la Asamblea Nacional Constituyente. Su inconstitucionalidad, nueva regulación de precios a través del diálogo y su desconocimiento por las vías de hecho de autoridades administrativas", en *Revista de Derecho Público n° 153-154*, Caracas, 2018, pp. 57 y ss.

245 Por ejemplo, vid. García Soto, Carlos, "Posición de la administración en su actividad contractual. El caso de la ley de contrataciones públicas", en *Ley de Contrataciones Públicas,* Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 34 y ss.

246 Rosas Rivero, Daniel, "La opacidad como norma en la legislación venezolana de contratación pública", en Rosas, Daniel (ed), *La contratación pública en Iberoamérica,* CIDEP-Asociación Venezolana de Derecho Administrativo, Caracas, 2022, pp. 139 y ss.

247 Vivas, Jessica y Pernía-Reyes, Mauricio (ed), *El rol del Derecho Administrativo en la lucha contra la corrupción,* AVEDA-CECOFI, Caracas, 2023.

248 "Democratic guardrails", o "barandas democráticas", son las instituciones informales basadas en acuerdos entre las élites políticas, muchas veces implícitos, que mantienen al juego político dentro de la cancha democrática. *Vid*.: Tushnet, Mark y Bugarič, Bojan *Power to the People*, Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 9 y ss.

Público[249], todo ello fiel al método comparativista. Si a este aspecto metodológico le agregamos una constancia y pasión por la investigación jurídica de un trabajador incansable[250], que se ha traducido en centenares de artículos y libros[251] que abordan al Derecho Administrativo desde la integralidad del Derecho Público, podremos comprender mejor estas palabras de Eduardo García de Enterría[252]:

> "Entre los iuspublicistas hispanoamericanos, el Prof. Brewer-Carías ocupa un lugar de primer orden. Es el más brillante de los iuspublicistas formados en la Universidad Nacional de Caracas por el profesor español exiliado Antonio Moles, que acaba de fallecer, tras una larga y fecunda carrera. Brewer accede por ello muy joven al profesorado y emprende una obra sistemática de reordenación de todo el Derecho Público venezolano que asombra por su regularidad, por su ambición y por la seguridad de su criterio técnico servido por una ágil mente jurídica y por una formación de una amplitud excepcional. Hoy el Derecho Público venezolano, Administrativo y Constitucional, ha quedado conformado en su conjunto sistemático y en partes sustanciales del mismo por las construcciones de Brewer-Carías".

El pensamiento de Brewer-Carías, citando de nuevo a García de Enterría, refleja "*un milagro de la naturaleza exuberante del trópico venezolano*"[253]. El "milagro" fue, en parte, resultado de los condicionantes políticos de la Generación de 1958, que crearon el ambiente adecuado para que la capacidad intelectual de Brewer-Carías, jurista integral[254], pudiese desa-

---

249 El trabajo iniciado con las *Instituciones Fundamentales* fue luego ampliado con *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y estudios de Derecho Administrativo,* seis tomos, Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975-1977.

250 Jesús González Pérez aludió a "*su enorme capacidad de trabajo –trabajador incansable, dice Beatriz-",* así como a su capacidad de *"aprovechar al máximo el tiempo, hasta esos ínfimos ratos sueltos que por lo general se desprecian –es, como decía Marañón de sí mismo, un trapero del tiempo-",* en el discurso pronunciado con ocasión a la presentación del *Liber Amicorum* publicado en 2003. Brewer-Carías es una persona trabajadora -escribe Carlos Ayala- "*muy rabajadora. Para ello no tiene otra regla que la disciplina de trabajar todos los días y cumplir con las metas que se propone*". *Vid.*: "Allan Brewer-Carías: La persona", en Parejo Alfonso, Luciano y Cottin, León Henrique (ed), *Allan R. Brewer-Carías. Proyección de su obra iberoamericana,* Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas-New York-Madrid, 2020*,* p. 37.

251 Citando a Jesús Caballero Ortiz, Brewer-Carías es "*uno de los grandes juristas de Venezuela y, sin duda, quien tiene la más vasta obra jurídica escrita en toda la historia de nuestro país*". En Arismendi, Alfredo y Caballero, Jesús (ed), *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías, Tomo I*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela-Editorial Civitas, 2003, p. 29. Véase en especial, *La obra de Allan R. Brewer-Carías. Edición preparada por sus hijos y nietos con ocasión de celebrar sus 80 años de vida y 60 años de actividad académica,* Madrid, 2019 (documento n° 32, de la sección "Obras Homenaje y Escritos Sobre ARBC"). Toda su obra está organizada sistemáticamente en la página web https://allanbrewercarias.com.

252 "Prólogo", en Brewer-Carías, Allan, *Principios del procedimiento administrativo,* Civitas, Madrid, 1990, 11.

253 García de Enterría, Eduardo, "Discursos en el acto de Presentación del libro: El derecho público a comienzos del siglo XXI. Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías", en *Revista Peruana de Derecho Público* n° 7-4, 2003, p. 120.

254 Su pensamiento jurídico, en realidad, cubre todas las parceles del Derecho Público, siempre girando en torno al fenómeno administrativo. Como explican Carlos García y Antonio Silva, "*si en su trayectoria hay una ocupación que es particularmente importante es la de profesor, expositor y autor del Derecho Administrativo, raíz intelectual desde la cual brotó luego el resto de su trabajo académico, que alcanza desde la historia de las ideas, hasta el urbanismo colonial, pasando por el Derecho Constitucional y su historia, la Ciencia Política, la Ciencia de la Administración, entre otros tópicos. Por ello, naturalmente, se editan aquí varios ensayos sobre la figura del profesor Brewer en el ámbito del Derecho Público*". "Presentación", en García Soto, Carlos y Silva Arangu-

rrollar los principios fundamentales del Derecho Administrativo y, a partir de allí, del Derecho Público, no solo en Venezuela sino en general, en Iberoamérica[255]. Su dedicación a la investigación científica -como escribió Pedro Nikken- ha producido "*resultados próximos a lo inverosímil*"[256]. Lo inverosímil no es solo la cantidad de esa obra, sino en realidad, su extraordinaria calidad, debido a la capacidad de hilvanar las instituciones del *ius administrativum* en un sistema ordenado de Derecho Público.

En el centro de este sistema destaca lo que consideramos es la raíz humanista del pensamiento de Brewer-Carías, cuya preocupación central es cómo lograr el correcto funcionamiento de las instituciones administrativas para la promoción del bien común y la centralidad de la dignidad humana. Escribe Luciano Parejo Alfonso que Brewer-Carías es un jurista[257]:

> "que pertenece a los que ven el Derecho no como un fin en sí mismo, en cuyo campo pueden alzarse sin riesgo -el riesgo ya será de otros- las construcciones más sutiles y acabadas, sino, más modestamente, como instrumento de la razón humana para el más justo gobierno de los hombres, el arreglo concreto posible de los problemas de la convivencia, y, por tanto, instrumento cultural e histórico para el progreso de ésta en la razón".

El Derecho como instrumento de la razón humana es lo que ha impulsado a Brewer-Carías a divulgar sus obras, incluso, los escritos de carácter más preliminar, pues como suele decir, este tipo de escritos, guardado en algún archivo -físico o digital- no podría cumplir ningún rol en el progreso de la razón. Por ello, y además de autor, Brewer-Carías ha sido editor e impulsor de los estudios jurídicos[258].

Para el autor, el Derecho Administrativo es la pieza jurídica central dentro de las instituciones políticas, cuya cabal comprensión solo puede hacerse desde el Derecho Constitucional y las Ciencias Políticas, pero además, en perspectiva histórica. La historia de las instituciones políticas es, así, la herramienta central para entender al Derecho Administrativo de nuestro tiempo, y su lucha constante por promover la acción colectiva desde la centralidad de la persona y el bien común.

---

ren, Antonio (ed), *Allan R. Brewer-Carías: una personalidad multifacética. Libro-homenaje de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo por sus 80 años,* AVEDA, Caracas, 2020, p. 13.

255 Alvarado Andrade, Jesús María, "Sobre el Derecho Público Iberoamericano: A propósito del Tratado de Derecho Administrativo de Allan R. Brewer-Carías", en *Revista de Administración Pública* n° 193, Madrid, pp. 423 y ss.

256 Nikken, Pedro, "Discurso del profesor Pedro Nikken en el acto del otorgamiento del Doctorado Honoris Causae de la Universidad Católica del Táchira, 1992", en Arismendi, Alfredo y Caballero, Jesús (ed), *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías, Tomo I*, *cit*., p. 44.

257 Parejo Alfonso, Luciano, "Discurso leído en el Acto Solemne de Conferimiento del Doctorado Honoris Causa al Profesor Allan R. Brewer-Carías en la Universidad Carlos III de Madrid, en día 3 de octubre de 1996", en Brewer-Carías, Allan, *Reflexiones sobre la organización territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial,* Cuaderno de la Cátedra Fundacional Dr. Charles Brewer Maucó "Historia del Derecho en Venezuela", Universidad Católica Andrés Bello, n° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987, p. 209.

258 Su aporte a la ciencia del Derecho Público -escribe Belén Ramírez Landaeta- "*no se limita a su producción científica, lo que ya sería mucho, sino que además ha logrado impulsar a muchos talentosos estudiantes, abogados, profesores, investigadores que con su estímulo y apoyo han llegado a destacarse dejando también su impronta en este campo*". "Presentación", en Ramírez Landaeta, Belén (ed), *Jornada Académica en Homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías 80 años*, FUNEDA-Fundación Universitas-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2020, p. 12.

La curiosidad por la historia -ha escrito Parejo Alfonso- ha llevado a Brewer-Carías a aplicar su riguroso método a la historiografía de las instituciones políticas en Hispanoamérica, fortaleciendo de esa manera las bases de su pensamiento en el *ius administrativum*[259].

El pensamiento jurídico de Allan R. Brewer-Carías es, entonces, el del jurista integral, que comprende que las instituciones administrativas no han surgido en aislamiento, sino que ellas son resultado de la larga evolución de condicionantes políticos, al punto de identificar como rasgo distintivo el fenómeno administrativo, o sea, las particularidades de las instituciones administrativas que surgen para hacer más eficiente la acción colectiva indispensable para la gestión concreta del bien común. Este fenómeno administrativo es mutable, como ya vimos, y marca la inestabilidad del Derecho Administrativo. De allí la importancia de otra de las virtudes de este pensamiento jurídico, destacado por Fortunato Cruz[260]:

> "Es un intelectual que guarda fidelidad absoluta a sus principios y valores, siendo integral la correspondencia entre el pensamiento que manifiesta en sus libros y escritos, con las proposiciones que realiza y el testimonio de su vertiginosa actividad vital. Así, pocos en Venezuela han defendido con tanta vehemencia al Municipio y a la Provincia. Sus escritos le dan un sólido fundamento teórico al federalismo, a la descentralización, a la aspiración que tenemos los venezolanos de construir un mejor destino desde nuestros lugares".

La coherencia es, en parte, más sencilla en disciplinas como el Derecho Civil, cuyas instituciones han sido codificadas siguiendo los grandes trazos de la tradición legal clásica. Pero en una disciplina como el Derecho Administrativo, que no puede ser codificada -aun cuando han surgido códigos de sus instituciones centrales- la coherencia es mucho más compleja. A mediados del siglo XX, el Derecho Administrativo abrazó el dogma de la empresa pública, para luego apoyar la privatización de la empresa pública a fines de ese siglo. ¿Cómo guardar la coherencia en un entorno tan cambiante?

La clave está en el pensamiento principista de Brewer-Carías, sin duda, influenciado por el método cartesiano común en el Derecho de Francia, en el cual el autor se formó. Basta leer el índice de las *Instituciones Fundamentales*, para apreciar la extraordinaria habilidad de aplicar el método inductivo al Derecho Administrativo y así, identificar los principios generales -o las instituciones fundamentales- sobre los que la disciplina se mantiene[261]. Este pensamiento, a lo largo de los sesenta años que median desde la publicación de las *Instituciones Fundamentales*, ha sido coherente. En este libro, hemos contrapuesto al Brewer-Carías de 1964 con el Brewer-Carías de 2024. En esos sesenta años, por supuesto, su pensamiento jurídico ha cambiado, pues el fenómeno administrativo ha cambiado. Pero lo que ha permanecido inmutable son las instituciones fundamentales de ese pensamiento

---

259 Parejo Alfonso, Luciano, "Prólogo", en Brewer-Carías, Allan, *La ciudad ordenada,* Instituto Pascual Madoz Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, p. 19.

260 González Cruz, Fortunato, "Prólogo" en Brewer-Carías, Allan, *Constitución, democracia y control del poder,* Universidad de Los Andes Consejo de Publicaciones, Centro Iberoamericano de Estudios Provisionales y Locales (CIERPOL), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004, pp. 7-8.

261 Como Eduardo Roca Roca indicó, en la presentación de la candidatura al Doctorado *Honoris Causa* de la Universidad de Granada el 9 de diciembre de 1986, "*Allan R. Brewer-Carías irrumpe en el Derecho Administrativo de su país, en 1964, cuando aparece publicado su libro Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia Venezolana. Esta obra se puede considerar como la primera que, en Venezuela, y en Hispanoamérica, expuso el Derecho Administrativo contemporáneo, con una metodología moderna. Se trata de un intento de mostrar la situación de la teoría general del derecho administrativo, construida sobre la base de las decisiones jurisprudenciales de la Suprema Corte del país, la cual hasta ese momento era casi totalmente desconocida. La obra, sin duda, contribuyó a darle un vuelco total al derecho administrativo en Venezuela, antes de esa fecha muy poco cultivado*". Tomado de Brewer-Carías, Allan, *Reflexiones en España*, Caracas, 1987, p. 86.

jurídico, o sea, los vectores que hunden sus raíces en una visión humanista en la cual el fenómeno administrativo se orienta al mejor servicio al bien común[262].

Esta coherencia se vio especialmente influenciada por la escuela de Eduardo García de Enterría, de la cual Brewer-Carías forma parte, pese a ser mucho más joven[263]. De allí que, por ejemplo, y como destacó Jesús González Pérez, su estudio de las Leyes de procedimiento Administrativo de América Latina, termina en un auténtico Manual, esto es, el estudio ordenado y sistemático de los principios generales del Derecho Administrativo que procura el balance entre la actividad administrativa y los derechos de las personas, previniendo la arbitrariedad pero sin negar la discrecionalidad inherente al *ius administrativum*[264].

Su honestidad intelectual, coherencia, disciplina en el trabajo y visión del Derecho centrado en los derechos humanos han hecho que su pensamiento no permanezca ajeno a los embates del autoritarismo populista que se ha desarrollado en Venezuela desde 1999. Veíamos antes que desde 2004, la doctrina del Derecho Administrativo de Venezuela ha asumido, ante todo, una posición de resistencia -no ya defensa- de las bases constitucionales del Derecho Administrativo. El método exegético no ha sido una opción, pues la glosa del legalismo autocrático terminaría por convertir a la doctrina, también, en medio a favor del autoritarismo[265]. De la legislación, jurisprudencia y doctrina, solo se mantiene pie la última. La obra de Brewer-Carías no solo ha sido el fundamento de esta lucha en contra de las inmunidades y arbitrariedades del poder, sino que Brewer-Carías ha estado de primero en esa lucha. Tal y como escribió Pedro Nikken:[266]

> "En los últimos años, Brewer se ha concentrado en el escrutinio y análisis de la arbitrariedad con la cual ejerce el poder el régimen venezolano y muy especialmente en la inmensa farsa que es la llamada jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Es un trabajo doloroso, que mucho le agradecerá la historia, y no solo la venezolana en nuestro Emil Zolá con su poderoso *J´accuse*".

---

262 Es en el pensamiento jurídico de la historiografía del Derecho Público donde podemos encontrar, con mayor claridad, los fundamentos aristotélicos. Véase, por ejemplo, Brewer-Carías, Allan, *Orígenes del Constitucionalismo Moderno en Hispanoamérica. Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II,* Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, p. 15. Las raíces filosóficas del pensamiento jurídico de Allan R. Brewer-Carías se remontan, en realidad, a 1957. Luego de aplazar un curso sobre Historia de la Filosofía, Brewer-Carías descubrió en la escritura -a mano, hasta fecha bastante reciente- el método para ordenar su conocimiento, de lo cual surgió un curso de filosofía. *Vid.* Dahbar, Sergio, *Allan Brewer-Carías: Una Vida*, cit., pp. 39-40.

263 Sobre ello, vid. Fernández, Tomás-Ramón, "Presentación", en Brewer-Carías, Allan, *Mis estudios en la Revista de Administración Pública (1964-2022), Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello n° 16,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2023, pp. 13 y ss.

264 González Pérez, Jesús, "Prólogo", en Brewer-Carías Allan R., *Principios del procedimiento administrativo en América Latina,* Ediciones Olejnik, Santiago de Chile, 2020, pp. 23 y ss.

265 Como resumió Román Duque Corredor, "*un aspecto que creo que debe destacarse de la obra de Brewer Carías, como investigador, es su preocupación para la integridad del derecho administrativo por la utilización en la exegesis de las leyes administrativas de juicios de valor, éticos o políticos, dado que su interpretación consiste en insertar el fenómeno jurídico dentro de un marco económico, social y político*". En Ramírez Landaeta, Belén (ed), *Jornada Académica en Homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías 80 años*, cit., p. 242.

266 "A manera de prólogo. Intervención de Pedro Nikken en la Jornada Académica celebrada para conmemorar los 80 años de Allan R. Brewer-Carías", en Balasso Tejera, Caterina et al., *Libro homenaje a Allan R. Brewer-Carías. 80 años de evolución del Derecho Público,* CIDEP-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2020, p. 14.

En palabras de Eduardo Jorge Prats:[267]

> "Por su parte, Brewer-Carías, si bien comienza su obra doctrinaria en los inicios de la era democrática, sienta las bases para la transformación de un Derecho Administrativo, y Público en general, de presupuestos autoritarios heredados de la decimonónica tradición jurídico-publico francesa, a un Derecho propio de un Estado de Derecho conciliado con el Estado Social y que resistiese las tentaciones del Estado interventor. En ese proceso, el autor no solo contribuye a construir un Derecho Público venezolano de sólidas y paradigmáticas bases dogmáticas, sino también a erigir una verdadera escuela iberoamericana de Derecho Público".

Una de las ideas fuerza del pensamiento de Brewer-Carías (y que resumimos en las conclusiones de este libro) es la incidencia de los condicionantes políticos en el Derecho Administrativo. Estos condicionantes también incidieron en el pensamiento jurídico del autor, que en tanto miembro de la Generación de 1958, hizo del Derecho Administrativo un instrumento para la democracia constitucional. Por ello, el derecho a la democracia y el derecho a la Constitución basada en el precepto *pro persona*, es una pieza fundamental en este pensamiento jurídico. Incluso, consciente de la importancia del estudio de estas bases constitucionales del Estado Social y Democrático de Derecho, Brewer-Carías se adentró al estudio de estas bases, lo que a su vez le llevo a analizar la historia constitucional de Venezuela, y en general, de Hispanoamérica[268].

Con lo cual, el Derecho Administrativo de Brewer-Carías es el Derecho del Estado constitucional, pero más allá, del Estado Convencional. Como muy bien expresa Jaime Orlando Santofimio Gamboa, el Estado constitucional en el pensamiento de Brewer-Carías parte -como en Kant- de un derecho público de la humanidad, todo lo cual resulta de extrema utilidad en el siglo XXI, ante el surgimiento de regímenes políticos autoritarios con apariencia de constitucionalidad[269].

Como no podía ser de otra manera, de esta singladura ha emergido un concepto de Derecho Administrativo que renuncia a criterios únicos, y por el contrario, se centra en la complejidad del fenómeno administrativo y sus signos de ruptura y continuidad. Como hemos escrito[270]:

> "La obra de Allan R. Brewer-Carías (…) ha configurado el concepto de Derecho administrativo en Venezuela en un sentido amplio. El Derecho administrativo, para el autor, se aplica al Poder Ejecutivo (salvo cuando obre en ejercicio de la función de gobierno), por un lado, y a los órganos del Poder Público y a los particulares, por el otro, cuando ejerzan actividad administrativa. También rige a la Administración incluso cuando instrumentalmente ella se sujete a Derecho privado, pues no existe una "actividad administrativa de Derecho privado". (…)

---

267 Jorge Prats, Eduardo, "Prólogo", en Brewer-Carías, Allan, *Crónica Constitucional sobre una Venezuela en las tinieblas. 2018-2019,* Editorial Jurídica Venezolana-Ediciones Olejnik, Santiago, 2019, p. 22.

268 Véase la nota de presentación de Brewer-Carías al *Derecho Administrativo. Reedición ampliada de la edición de Bogotá de 2005,* Universidad Católica del Táchira y Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Panamá, 2024, pp. 45 y ss.

269 Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, "La figura del Estado Constitucional, Democrático y Convencional", en *Allan R. Brewer-Carías. Proyección de su obra iberoamericana,* cit., pp. 189 y ss.

270 Hernández G., José Ignacio, "Allan R- Brewer-Carías y el concepto de Derecho Administrativo en Venezuela", en *Revista de Administración Pública* n° 184, Madrid, 2011, p. 354, así como "El contrato administrativo en la Ley de Contrataciones Públicas venezolana", en *Revista de Administración Público n° 176*, Madrid, 2008, pp. 363 y ss.

> Esta construcción se ha realizado con el deliberado propósito de afirmar el control del Estado en beneficio de los derechos de los ciudadanos. De esa manera, gracias al concepto de Brewer-Carías, en Venezuela se acepta que toda la actividad e inactividad administrativa queda sujeta a Derecho y al control judicial, con independencia del órgano que lleve a cabo esa actividad, e incluso del régimen jurídico aplicable. Una construcción dogmática puesta al servicio del Estado de Derecho, de la democracia y de las garantías de los ciudadanos…".

El pensamiento jurídico de Allan R. Brewer-Carías es un componente esencial de la consolidación del moderno Estado administrativo en el siglo XX, y la preocupación permanente de lograr instituciones que, al tiempo de facilitar la eficiencia de la acción colectiva, prevengan la arbitrariedad del poder y, más allá, aseguren la capacidad estatal para atender, debidamente, los complejos cometidos que el Estado debe cumplir, tanto más, en la era de riesgos globales. Este pensamiento es, en realidad, parte de la concepción humanista del Derecho Público, en cuyo centro se ubica el *ius administrativum,* al cual hicimos mención en el inicio de este estudio preliminar. Frente a la mutabilidad del Derecho Administrativo, el pensamiento de Brewer-Carías permite afianzar los signos de continuidad, en especial, por medio del método comparado, y que en los últimos sesenta años, marcan al Derecho Administrativo en su lucha por prevenir la arbitrariedad al amparo del principio de legalidad; promover el servicio a los derechos humanos, en especial, en relación con derechos económicos y sociales, y reaccionar frente al legalismo autocrático.

Comentarios Monográficos

EL DERECHO PÚBLICO ANTE LA DESTRUCCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO Y LA DISTORSIÓN DE LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela
Director de la Revista

Resumen: *El trabajo es una exposición general, de las consecuencias sobre el derecho administrativo y sobre el funcionamiento de la Administración Pública, de más de veinte años de embates del autoritarismo, que han afectado los cimientos de uno y otra, perdiendo su fuerza reguladora, y su eficacia en su funcionamiento.*

Palabras clave: *Derecho Administrativo; Administración Pública; Autoritarismo.*

Abstract: *This article is a general approach to the consequences on administrative law and on the functioning of the Public Administration, of more than twenty years of authoritarian onslaught, which have affected the foundations of both, losing the former its regulatory force, and the latter its effectiveness in its actions.*

Key words*: Administrative Law, Public Administration; Authoritarianism.*

No puedo comenzar estas notas preparadas para mi exposición para las X Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo que llevan mi nombre a celebrarse en Santo Domingo República Dominicana, en noviembre de 2024, sin recordar lo que expresé en el Acto de Clausura de las Primeras Jornadas en Caracas en 1995, cuando indiqué que:

> "Es un dicho, cuyo origen está en el Evangelio, que señala que nadie es profeta en su tierra, queriendo significar con ello, que las personas y sus obras no son reconocidas en su propio país, sino en el exterior."

En aquél momento, ya hace casi 30 años agregaba, con razón, que ante el generosísimo gesto de la Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, y en particular de sus miembros: Belén Ramírez Landaeta, Jesús Caballero Ortíz, Gustavo Urdaneta Troconis, José Agustín Catalá, Alexis Pinto D´Ascoli, María Amparo Grau, Teresa García de Cornet, Lourdes Wills y Norka Moncada, al organizar aquellas Jornadas, - dije - "ante la presencia y la intervención de tantos destacados expositores extranjeros y venezolanos, y ante la participación de tantos colegas y amigos, que aquél dicho del Nuevo Testamento no se me podría aplicar" y que "pecaría de falsa modestia -lo que sería una muestra de hipocresía- si dijera lo contrario."

---

* Notas preparadas para la presentación en las proyectadas *XI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan R. Brewer-Carías, sobre Crisis, Transformaciones, Nuevas Tendencias y emergencia de un derecho administrativo global*, que organizadas por la Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNRDA), el Instituto Dominicano de Derecho Constitucional (IDDC), la Asociación Dominicana de Derecho Administrativo (ADDA), la Fundación FUNJIS y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, estaban previstas a celebrarse en Santo Domingo, Santo Domingo, noviembre 2024. Las Jornadas, sin embargo, por motivos ajenos a los organizadores no pudieron celebrarse.

Aquel gesto de generosidad de todos, dije entonces, me llenaba de orgullo y alegría, y agregué que estaba:

> "feliz, porque lo que he hecho, poco o mucho, ha rendido frutos y ha creado una comunidad intelectual en el campo del derecho administrativo venezolano, con las necesarias diferencias y discrepancias, de lo cual me enorgullezco."

Ahora, casi treinta años después, con la realización de las X Jornadas Internacionales, segundas fuera de Venezuela, de nuevo en Santo Domingo, también debo decir que igualmente me siento muy feliz y agradecido con el gesto de mis amigos en la República Dominicana, y en especial, de Eduardo Jorge Prats, Olivo Rodríguez Huertas y Servio Tulio Castaño, que en cierta forma me permiten enorgulléceme por haber sido, también, en algo, profeta en otras tierras.

En 1995, agregaba además que, aún teniendo ya unas buenas décadas de tránsito por estos campos del derecho público, pedía que se me permitiera decir entonces que:

> "gracias a Dios, no tengo los 85 años de los que figuradamente hablaba Borges en su conocido poema *Instantes*; al contrario, siento que tengo la vida por delante y que ahora es cuando!"

Ahora, cuando efectivamente ya tengo esos 85 años, igualmente doy gracias a Dios, porque a pesar de ello, y sin las quejas que hacía Borjes de lo que no habría hecho en su vida y lo que le gustaría poder hacer, sigo pensando y sintiendo todos los días, que tengo la vida por delante y que ¡¡ahora es cuando tenemos que hacer¡!!

Y por ello, tres décadas después del inicio de las *Jornadas Internacionales,* para estas X Jornadas en Santo Domingo, siento que debo comenzar por hacerme y hacer algunas preguntas que en la situación actual de Venezuela son obvias, pero que muchas veces evitarnos formulárnoslas. Estas son:

> ¿Qué ha ocurrido realmente en Venezuela, en estos últimos veinticinco años con el derecho público, en particular, con el derecho constitucional y el derecho administrativo?

En cuanto al derecho constitucional, ese que debía haberse construido sobre la base del texto de la Constitución de 1999.

> ¿Qué hay de él? ¿Qué ha sucedido con él, cuando lo que sabemos es que desde cuando la misma se aprobó por el pueblo, ha sido sistemáticamente violada, ilegítimamente cambiada o mutada, habiéndose convertido su texto en una gran mentira en la cual nadie puede confiar?

Y en cuanto al derecho administrativo, ese que tanto hemos estudiado y sobre el cual tanto hemos escrito, igualmente tenemos otra gran distorsión, producto del ocaso forzoso al cual ha sido sometido. Preguntémonos, solo ¿Qué hay de él?;:

> ¿Qué ha sucedido en los últimos veinticinco años con ese derecho igualmente referido al Estado constitucional como sometido a la legalidad y a controles, y que montado en el equilibrio que debería existir entre los poderes del Estado y los derechos de los ciudadanos, es el llamado a regular la gerencia del interés público por la Administración Pública, para satisfacer las necesidades básicas de la población, promover la iniciativas privadas, y que, como tal, se desdobla en múltiples ramas, como el derecho de la función pública, de los bienes públicos, de la organización administrativa, de los municipios y entes locales, de los servicios públicos, del procedimiento administrativo, de la contratación administrativa, de la economía, de la propiedad privada, de la ordenación del territorio, del urbanismo, de los recursos naturales, de la energía, de los hidrocarburos, del transporte?
>
> ¿Qué ha sucedido en las mismas, ante la falta de democracia y legalidad??

Después de veinticinco años de autoritarismo, la realidad es que lo que tenemos es un país en ruina y un derecho público totalmente destrozado; por lo cual, en un evento como

este, que reúne a tan destacadísimos administrativistas y constitucionalistas, pienso que yo no tengo otra alternativa, creo que es mi obligación, que es la de reflexionar sobre las respuestas a esas preguntas, que apuntan a que en el futuro próximo, la necesidad llama a rehacer, a recomponer, a reestablecer el marco del Estado constitucional de derecho que nunca se logró estructurar en el país.

En ese sentido, un nuevo derecho público, constitucional y administrativo, partiendo de los muy viejos conceptos del Estado de derecho, está por desarrollarse.

I. LA CONSTITUCIÓN COMO UNA GRAN MENTIRA Y LA DESTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DEL PAÍS

Venezuela y sus instituciones han sido sin duda destruidas en el curso de una generación. Esa es una realidad incontestable., lo que ha llevado a que el país haya sido objeto de análisis permanente en el ámbito internacional, sobre todo por el "milagro" que ha significado, como lo observó Fernando Londoño, de convertir en solo dos décadas de gobierno autoritario, al "país más rico de América" en un "país miserable," con repercusiones importantísimas en materia económica, social, política y administrativa.

Este conocido analista político colombiano, efecto, en un artículo titulado "Venezuela en llamas. Santos calla," publicado en el diario *El Tiempo* de Bogotá en marzo en 2014, calificó ese el logro de los gobernantes de Venezuela como una "hazaña que no es de todos los días," o sea – dijo -:

> "Convertir en despojos una de las más organizadas, pujantes y serias empresas petroleras del mundo no es cualquier tontería.
>
> Llevar a la insolvencia una nación ante las líneas aéreas, los proveedores comerciales y los que suministran material quirúrgico y hospitalario no es cosa que se vea cualquier día.
>
> Y arruinar al tiempo el campo y la industria, el comercio y los servicios, la generación eléctrica, la ingeniería, la banca y las comunicaciones es tarea muy dura, cuando se recuerda que la sufre el país que tiene las mayores reservas petroleras del mundo.
>
> En esa frenética carrera hacia el desastre, el gobierno castrochavista tuvo que proceder a la eliminación paulatina de todas las libertades, al sacrificio del pensamiento y la conciencia, a la ruina de las instituciones, del periodismo, de los partidos, de la universidad, de los gremios, de los sindicatos." [1]

Dos años después, en mayo de 2016, en la misma línea el periodista norteamericano Matt O'Brein publicó un artículo en *The Washington Post*, titulado: "Nunca ha habido un país que debió haber sido tan rico pero terminó siendo tan pobre ("*There has never been a country that should have been so rich but ended up this poor*"), en el cual observó, igualmente con estupor, cómo, en los últimos lustros de supuesta "revolución bonita," lo que ha resultado respecto del Estado, ha sido - dijo- su transformación en un "Estado fallido," o en "un Estado gansteril que no sabe cómo hacer nada salvo vender drogas o robarse dinero a sí mismo," o "en la respuesta de lo que sucedería cuando un cartel de drogas iletrado se apodera de un país."[2]

---

[1] V. "Fernando Londoño en El Tiempo: Venezuela en llamas. Santos calla," reproducido en El Universal, Caracas, 24 de mayo de 2014, en http://www.eluniversal.com/blogs/sobre-la-marcha/140524/fernando-londono-en-el-tiempo-venezuela-en-llamas-santos-calla.

[2] Véase Matt. O'Brein, "There has never been a country that should have been so rich but ended up this poor," *The Washington Post*, Washington, May 19, 2016, en https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/05/19/-there-has-never-been-a-country-that-should-have-been-so-rich-but-ended-up-this-poor/.

Unos días después apareció publicado en el diario *El Tiempo* de Bogotá, del 22 de mayo de 2016, un Editorial titulado "Una tragedia que no da espera," en el cual se comentó con asombro que:

> "La que en épocas pasadas fuera la nación con el segundo nivel de desarrollo más alto de América Latina es hoy un lugar donde reina la desesperanza. Resulta increíble constatar cómo en un territorio que cuenta con las mayores reservas de petróleo del mundo no solo hay que hacer filas para adquirir bienes esenciales, sino que en muchos casos la espera es infructuosa porque los artículos nunca llegan a los anaqueles." [3]

Y con la misma fecha de mayo de 2016, apareció otro Editorial en el diario *La Razón* de Madrid en el cual también se analizaba "la catastrófica situación política, social y económica que atraviesa Venezuela," refiriéndose – cito – :

> "al largo e insidioso proceso que ha llevado a la principal potencia petrolera americana a convertirse en una caricatura fiel de las dictaduras bananeras. Porque, y es importante recalcarlo, Venezuela no ha llegado a donde está de la noche a la mañana. Décadas de demagogia y populismo, de políticas clientelares regadas con las divisas del petróleo, de retórica izquierdista y estatización de la economía, de militarismo y exclusión del discrepante, de aferrarse al voluntarismo frente a la realidad han dejado un país en el que toda desgracia encuentra asiento. Venezuela es hoy un lugar en el que la gente sin mayores recursos pasa literalmente hambre, en el que la violencia y los homicidios alcanzan tasas de un país en guerra civil, cada vez más corrompido por el narcotráfico, con las instituciones del Estado cooptadas por el partido en el poder, las estructuras productivas hundidas y gobernados por un trasunto orwelliano que ve conspiraciones, complots magnicidas y amenazas extranjera donde sólo hay hartazgo de tanta mentira, reclamos de libertad y exigencia de una política económica y monetaria basada en la ciencia del mercado y no en la ideología redentorista. Los venezolanos padecen las consecuencias de la colusión de la ineficacia de sus gobernantes, la corrupción de la nomenclatura del régimen y el colapso de las instituciones." [4]

Más terrible percepción sobre nuestro país es difícil encontrar, y lo peor es que ello se ha agravado en la última década, lo que explica que hoy, comparativamente con otros Estados, Venezuela tiene los peores índices en absolutamente todo los indicadores globales: tenemos el récord de ser el país que ocupa el ignominioso primer lugar en el índice de miseria del mundo;[5] tenemos la sociedad con el más alto riesgo de América Latina,[6] tenemos la "economía con peor crecimiento en el mundo y con la peor rata de inflación, somos el segundo país con la peor rata de crímenes y de mortalidad infantil en hospitales públicos y cuya moneda ha perdido desde 2012, el 90% de su valor."

---

3 Véase *El Tiempo*, Bogotá, 22 de mayo de 2016. Disponible en, "en http://www.eltiempo.com/opinion/editorial/una-tragedia-que-no-da-espera-editorial-el-tiempo/16599526.

4 Véase "Editorial," *La Razón*, Madrid, 22 de mayo de 2016, p. 3.

5 Venezuela tiene el "ignominioso" primer lugar en el Índice de miseria del mundo. V. el Informe de Steve H. Hanke, "Measury Misery arround the World," publicado en mayo 2104, en Global Asia, en http://www.cato.org/publications/commen-tary/measuring-misery-around-world V. igualmente Índice Mundial de Miseria, 2014, en http://www.razon.com.mx/spip.php?article215150; y en http://vallartaopi-na.net/2014/05/23/en-indice-mundial-de-miseria-venezuela-ocupa-primer-lugar/

6 Véase. en http://www.elmundo.com.ve/noticias/actualidad/noticias/infografia---riesgo-pais-de-venezuela- cerro-el-201.aspx.

Todo ello llevó al citado periodista O'Brein a considerar, con razón, que lo que ha ocurrido en el país que tiene "las más grandes reservas petroleras del mundo." ha sido "un completo colapso económico y social," en cuya realización no hay "misterio alguno, pues a quien hay que culpar es al gobierno," siendo por tanto, Venezuela, "un desastre hecho por el hombre."[7]

Desastre que además ubica al país, en el primer lugar, no solo del índice de percepción de corrupción en todo el Continente americano,[8] sino en el primer lugar del índice de corrupción en el mundo.[9]

Tan terrible es la situación que en relación a este último aspecto, como si tratara de engañar a alguien o de huir hacia adelante, hasta el Jefe de ese Estado que tiene el récord de ser el más corrupto, tuvo la insólita ocurrencia expresada en abril de este año 2024, de proponer una "reforma constitucional para agregar la cadena perpetua a la corrupción, la inhabilitación de por vida a la traición a la patria, a los graves delitos contra el pueblo"[10].

Aparte de la inconvencionalidad de la propuesta, solo habría que imaginarse qué podría ocurrir si esas penas llegaran a aprobarse, y qué podría suceder si fuesen aplicadas por jueces autónomos e independientes. La Administración del Estado de la cual es Jefe, toda, seguiría la misma suerte que le tocó, como ocurre en las guerras entre mafiosos, a su Vicepresidente estrella y presidente, además, de la empresa petrolera estatal, durante buenos años de su gestión.[11]

---

7 Véase citando al Fondo Monetario Internacional y a Transparencia Internacional, Matt. O'Brein, "There has never been a country that should have been so rich but ended up this poor," The Washington Post, Washington, May 19, 2016, en https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/05/19/-there-has-never-been-a-country-that-should-have-been-so-rich-but-ended-up-this-poor/

8 Véase en https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2017_muestra_una_fuerte_presencia.

9 V. el Informe de la ONG alemana, Transparencia Internacional de 2013, en el reportaje: "Aseguran que Venezuela es el país más corrupto de Latinoamérica," en El Universal, Caracas 3 de diciembre de 2013, en http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/131203/aseguran-que-venezuela-es-el-pais-mas-corrupto-de-latinoamerica. Igualmente ver el reportaje en BBC Mundo, "Transparencia Internacional: Venezuela y Haití, los que se ven más corruptos de A. Latina," 3 de diciembre de 2013, en http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2013/12/131203_ultnot_transparencia_corrupcion_lp.shtml.

10 Véase Osmary Hernández, "Maduro propone reforma constitucional que introduzca cadena perpetua por corrupción," en CNN, 13 Abril, 2024. Disponible en: ttps://cnnespanol.cnn.com/2024/04/13/maduro-propone-reforma-constitucional-que-introduzca-cadena-perpetua-por-corrupcion/

11 Véase sobre la detención del Sr. Tareck El Aissami, el reportaje de Florantonia Singer y Alonso Moleiro, "Venezuela detiene al exministro del Petróleo Tareck El Aissami, hasta hace poco un político íntimo de Maduro. "El chavismo apresa a uno de los hombres más cercanos del presidente, ahora caído en desgracia, a otro exministro y a un empresario con muchos vínculos con el Gobierno por un desfalco en PDVSA," en *El País*, Madrid 9 de abril de 2024, disponible en: https://elpais.com/america/2024-04-09/venezuela-detiene-al-exministro-del-petroleo-tareck-el-aissami-hasta-hace-poco-un-politico-intimo-de-maduro.html; el reportaje: "Quién es Tareck El Aissami, el superministro de Maduro que fue detenido por la corrupción en la petrolera estatal de Venezuela," en *BBC News Mundo*, 9 de abril de 2024, dis[ponible en https://www. bbc.com/mundo/articles/c0klwvlwe05o; y el reportaje de Laura Weffe, "Tareck El Aissami: caída libre de uno de los más cercanos funcionarios de Chávez y Maduro," en CNN, 11 de abril d 2024, disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2024/04/11/tareck-el-aissami-quien-es-funcionario-chavez-maduro-orix/

Frente a todo esto, la pregunta que tenemos que hacernos los hombres del mundo del derecho, en un evento como este que reúne a tantos ilustres y destacados ius publicistas y administrativistas, es ¿cómo ha afectado toda esta destrucción económica y social, a las instituciones del Estado y a las funciones de la Administración Pública y, en particular, al derecho constitucional y al derecho administrativo que las rige?

¿Qué estamos haciendo con todas nuestras ramas del derecho constitucional y del administrativo, diseñadas para un Estado democrático de derecho, y que ante los embates del autoritarismo, muchas han caído en desuso, y otras ignoradas deliberadamente? ¿ cómo las estamos preservando para cuando tengamos que reconstruir la institucionalidad de país, aplicarlas?

II. LA DESTRUCCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO

Es evidente que a la catastrófica situación política, económica y social por la que atraviesa Venezuela, producto del "milagro" mencionado enteramente obra de los gobernantes, y que ciertamente no se ha producido de la noche a la mañana, se agrega la trágica situación de las instituciones del Estado y de la Administración Pública, que son el sustento de nuestras disciplinas, las cuales comenzaron a ser demolidas desde el mismo momento en el cual se aprobó la Constitución de 1999.

La consecuencia ha sido, que tenemos una Constitución –incluso con toda la constitucionalización que en su texto se produjo del propio derecho administrativo- que no ha sido sino una promesa política incumplida,[12] o una gran mentira, utilizada para encubrir arbitrariedades e ilegalidades. Y así, se evidencia cada vez que un funcionario, en alguna alocución pública, aparece blandiendo el librito azul que la contiene: ello, en lugar de acatamiento, no es sino signo de que está dejando de aplicar el texto, o de que lo está violando.

Al igual que cada vez que se lea en una sentencia de alguna Sala del Tribunal Supremo de Justicia, que se dicta utilizando "el estribillo de que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de derecho y de justicia," se puede tener la seguridad de que es porque se trata de una "una decisión no ajustada ni a la Constitución y ni a las leyes**.**"[13]

En Venezuela, en efecto, la Constitución de 1999 se aprobó para conformar un "Estado democrático y social de derecho y de Justicia, con forma federal y descentralizada,[14] que debía ser el fundamento de todo el derecho constitucional y del derecho administrativo, y ello se hizo sobre la base de tres pilares políticos-constitucionales-administrativos – aparte del pilar del sistema de democracia representativa y participativa, que, sin embargo, 25 años después aún no se han instrumentado, y que son los siguientes:

Primero, un sistema de control del poder mediante su separación horizontal y su distribución vertical;

---

12 Véase Allan R. Brewer-Carías, "La Constitución como promesa incumplida: el caso de Venezuela," en el libro de *Estudios de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación,* Madrid 2016 (texto de la conferencia dictada el 23 de mayo 2016).

13 Tal como lo ha apuntado recientemente el profesor León Henrique Cottin en su trabajo de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Social, *El hecho notorio en Venezuela*, Caracas 2022, p. 196.

14 Véase el estudio de la Constitución en cuanto a la regulación de este modelo de Estado Constitucional en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional venezolano*, 2 tomos, Caracas 2004.

Segundo, un sistema económico de economía mixta conforme a principios de justicia social, basado en el principio de la libertad como opuesto al de economía dirigida,[15] con la participación de la iniciativa privada y del propio Estado como promotor del desarrollo económico y regulador de la actividad económica; y

Tercero, una Administración Pública al servicio del ciudadano, sometida a la legalidad en su actuación, que debería estar gerenciada por un servicio civil funcionarial de carrera, para instrumentar ese Estado Social de Economía Mixta regulado en el Texto fundamental.

Yo mismo contribuí a la redacción de aquella Constitución, como miembro independiente que fui de la Asamblea Constituyente, y sé bien, que transcurridos ya cinco tres lustros desde que se sancionó, nada de lo que se prometió en su texto se ha cumplido, pudiendo considerársela como la muestra más vívida en el constitucionalismo contemporáneo, de una Constitución que ha sido violada y vulnerada desde antes incluso de que fuera publicada.[16]

Desde el inicio, en efecto, ha sido una gran mentira, en particular por lo que se refiere al establecimiento de un régimen político democrático representativo y participativo, que no ocurrió; al establecimiento de un Estado democrático de derecho y de justicia, lo cual no sucedió; a la consolidación de un Estado federal descentralizado, que al contrario fue una forma estatal que se abandonó; al establecimiento de un Estado social, que no pasó de ser una vana ilusión propagandista, habiendo solo adquirido la deformada faz de un Estado populista: y al establecimiento de una Administración Pública al servicio del ciudadano, para garantizar y asegurar sus derechos económicos y sociales, lo que no ocurrió, habiéndose desarrollado una burocracia gigante e ineficiente, que ha quebrado los servicios públicos y a los cientos de empresas del Estado, que han resultado manejadas en gran parte manejadas por militares, fuera del régimen funcionarial civil.

En esta forma, desde que se sancionó, la Constitución ha sido violada abierta y sucesivamente, habiéndosela convertido en un texto maleable, que ha perdido toda carácter de texto

---

15 Véase sobre la Constitución Económica, lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo II, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2004 pp. 53 ss; y en "Reflexiones sobre la Constitución Económica" en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría,* Madrid, 1991, pp. 3.839 a 3.853. Véase, además, Henrique Meier, "La Constitución económica", en *Revista de Derecho Corporativo*, Vol. 1, Nº 1. Caracas, 2001, pp. 9-74; Dagmar Albornoz, "Constitución económica, régimen tributario y tutela judicial efectiva", en *Revista de Derecho Constitucional*, Nº 5 (julio-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas, 2001, pp. 7-20; Ana C. Núñez Machado, "Los principios económicos de la Constitución de 1999", en *Revista de Derecho Constitucional,* Nº 6 (enero-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 129-140; Claudia Briceño Aranguren y Ana C. Núñez Machado, "Aspectos económicos de la nueva Constitución", en *Comentarios a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Vadell Hermanos, Editores, Caracas, 2000, pp. 177 y ss.; Jesús María Alvarado Andrade, "La 'Constitución económica' y el sistema económico comunal *(*Reflexiones Críticas a propósito de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal)," en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador), Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)***,** Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 377-456.

16 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad nacional Autónoma de México, México 2002. A ello se sumaron diversas "modificaciones" o "reformas" al texto introducidas con ocasión de "correcciones de estilo" para su publicación lo que ocurrió el 30 de diciembre de 1999. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre la ilegítima "Exposición de Motivos" de la Constitución de 1999 relativa al sistema de justicia constitucional", en la *Revista de Derecho Constitucional*, Nº 2, Enero-Junio 2000, Caracas 2000, pp. 47-59.

supremo, que se vulnera y modifica constante e impunemente por los más variados órganos públicos, sin que nadie la controle, y más bien, con el aval del órgano llamado a controlarla que es la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, convertido en el instrumento y arma más letal de la guerra del Estado contra el Estado de derecho.[17]

La Constitución dejó de ser un valor superior de la sociedad y del país; y el guardián de la misma, que es la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, controlada por el Poder Ejecutivo, fue convertido en su principal ente vulnerador, cambiando y mutando ilegítimamente el sentido de su texto o avalando las violaciones al mismo.[18]

En particular, la Constitución dejó de ser la garante de la separación de poderes, por la guerra desatada por el Estado contra los mismos, lo que ha llevado al apoderamiento total y totalizante de sus instituciones, eliminando la autonomía e independencia que tienen en la Constitución, habiendo el principio de separación de poderes, totalmente demolido, por el control total que ejerce el Poder Ejecutivo, y el partido de gobierno, sobre el gobierno sobre todos los Poderes Públicos.

III. EL SIGNIFICADO PARA EL DERECHO PÚBLICO DE LA DESTRUCCIÓN DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

En efecto, una de las principales promesas incumplidas de la Constitución de 1999 que más ha afectado a nuestra disciplina, ha sido la de la configuración de un Estado montado sobre la base de un sistema de separación de poderes y de control recíproco entre los mismos, que asegure que el ejercicio del poder esté sometido a control, particularmente a cargo de una Justicia autónoma e independiente, que es lo único que puede a la vez asegurar un "Estado de justicia" que garantice un sistema de equilibro entre los poderes y las prerrogativas de la Administración del Estado, y los derechos de los ciudadanos; equilibrio que está a la base de todo el derecho administrativo mismo.[19]

Lo que en su lugar ha ocurrido, al contrario, ha sido el establecimiento de un Estado Totalitario, de concentración y centralización total del poder, donde por supuesto ninguno de los elementos esenciales y de los componentes fundamentales de la democracia se ha asegurado,[20] en particular, la separación de poderes, con la gravísima consecuencia de que deriva de la misma, no pueden realizarse verdaderas elecciones libres, justas y confiables; no puede haber pluralismo político, ni acceso al poder conforme a la Constitución; no puede haber

---

17 Véase Allan R. Brewer-Carías, La Constitución de plastilina y vandalismo constitucional. La ilegítima mutación de la Constitución por el Juez Constitucional al servicio del autoritarismo, Colección Biblioteca Allan R. Brewer-carías, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Católica Andrés Bello, No. 13, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2022, 642 pp.

18 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)", en *Revista de Administración Pública*, No. 180, Madrid 2009, pp. 383-418.

19 Véase sobre el tema Gustavo Tarre Briceño, *Solo el poder detiene al poder, La teoría de la separación de los poderes y su aplicación en Venezuela*, Colección Estudios Jurídicos Nº 102, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014; y Jesús María Alvarado Andrade, "División del Poder y Principio de Subsidiariedad. El Ideal Político del Estado de Derecho como base para la Libertad y prosperidad material" en Luis Alfonso Herrera Orellana (Coord.), *Enfoques Actuales sobre Derecho y Libertad en Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2013, pp. 131-185.

20 Véase Allan R. Brewer-Carías, Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

efectiva participación en la gestión de los asuntos públicos, ni transparencia administrativa alguna en el ejercicio del gobierno, ni rendición de cuentas por parte de los gobernantes; en fin, no puede haber sumisión efectiva del gobierno a la Constitución y las leyes, así como subordinación de los militares al gobierno civil; no puede haber efectivo acceso a la justicia; y real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión y los derechos sociales.[21]

Ese proceso de concentración del poder ha afectado el funcionamiento de todos los poderes del Estado, específicamente, del Poder Judicial, del Poder Legislativo, del Poder Electoral y del Poder Ciudadano, y en el propio marco del Poder Ejecutivo, de la institución militar.

1. *La intervención del Poder Judicial*

Desde 1999, uno de los primeros objetivos de quienes asaltaron el Poder desde la Asamblea Constituyente, fue la intervención total del Poder Judicial y el ejercicio del control férreo sobre el Tribunal Supremo de Justicia; pues es bien sabido que si un Poder Judicial está controlado por el Ejecutivo o por el Legislativo, por más separados que incluso éstos puedan estar, no existe el principio control mutuo, y en consecuencia, no se puede hablar de Estado de derecho.[22]

Y esa ha sido la situación en Venezuela desde 1999, cuando por obra de la misma Asamblea Nacional Constituyente se comenzó a establecer una composición del Tribunal Supremo de Justicia para asegurar su control por parte del Ejecutivo, lo que se ha repetido en todas las elecciones sucesivas de Magistrados hasta 2024; y como al Tribunal se le atribuyó el gobierno y administración de la Justicia (que antes estaba en manos de un Consejo de la Judicatura, que se eliminó), a través del mismo se ha politizado toda la Judicatura, desatándose una guerra contra la misma que produjo la destitución masiva de jueces, sin garantía alguna de debido proceso, que fueron sustituidos por jueces temporales y provisionales[23] sin garantía alguna de estabilidad, lo que condujo a su sumisión total al poder.

Y así, durante veinte años no se han respetado las condiciones para la elección de los Magistrados del Tribunal Supremo, ni la mayoría calificada de votos en la Asamblea requerida para la elección, ni la participación ciudadana requerida en la nominación de candidatos mediante el Comité de Postulaciones Judiciales que nunca ha estado integrado como lo exige la Constitución, con "representantes de los diversos sectores de la sociedad," habiendo quedado constituido en las sucesivas reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo, en su mayoría, por diputados, quienes lo controlan violándose la Constitución impunemente.

Jamás se han celebrado los concursos públicos de oposición para la elección de los jueces, como lo prevé la Constitución, para asegurar el ingreso a la carrera judicial, la cual mate-

---

21 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Prólogo" al libro de Gustavo Tarre Briceño, *Solo el poder detiene al poder, La teoría de la separación de los poderes y su aplicación en Venezuela*, Colección Estudios Jurídicos Nº 102, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 13-49.

22 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La demolición de la independencia y autonomía del Poder Judicial en Venezuela 1999-2021*, Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello, No. 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021.

23 En el *Informe Especial* de la Comisión sobre Venezuela correspondiente al año 2003, la misma también expresó, que "un aspecto vinculado a la autonomía e independencia del Poder Judicial es el relativo al carácter provisorio de los jueces en el sistema judicial de Venezuela. Actualmente, la información proporcionada por las distintas fuentes indica que más del 80% de los jueces venezolanos son "provisionales". *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela 2003*, *cit.* párr. 161.

rialmente no existe.[24] Además, como desde 1999 la Asamblea Nacional Constituyente intervino el Poder Judicial, [25] ratificada luego con el régimen transitorio emitido después de la aprobación popular de la Constitución, que duró lustros, los jueces han sido destituidos a mansalva y masivamente, sin garantías al debido proceso, con la consecuencia de que la Judicatura se llenó de jueces temporales y provisionales, sin garantía de estabilidad; quedando la destitución de los mismos al arbitrio de una Comisión ad hoc del Tribunal Supremo de Justicia, todo ello con el aval del mismo. Y en cuanto a la Jurisdicción Disciplinaria Judicial prevista en la Constitución, la misma no fue sino otra mentira, al punto de que la que se creó en 2011 se conformó como dependiente de la Asamblea Nacional, es decir, sujeta al control político.[26]

Todo ello ha originado un Poder Judicial sometido en su conjunto a los designios y control político por parte del Poder Ejecutivo,[27] funcionando al servicio del gobierno del Estado y de su política autoritaria; siendo los jueces destituibles y destituidos con toda arbitrariedad y, en particular, cuando han decidido asuntos que no plazcan a la burocracia gobernante. Esta situación ha dado origen a una justicia venal, donde muchos de los litigios no se ganan con argumentos y pruebas, sino con pagos ilegítimos, minándose la esencia de la Justicia.[28]

---

24 Como lo destacó la misma Comisión Internacional de Juristas, en un *Informe* de marzo de 2014, que resume todo lo que en el país se ha venido denunciando en la materia, al dar "cuenta de la falta de independencia de la justicia en Venezuela," se destaca que *"*el Poder Judicial ha sido integrado desde el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) con criterios predominantemente políticos en su designación. La mayoría de los jueces son "provisionales" y vulnerables a presiones políticas externas, ya que son de libre nombramiento y de remoción discrecional por una Comisión Judicial del propio Tribunal Supremo, la cual, a su vez, tiene una marcada tendencia partidista." Véase en http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/06/VENEZUELA-Informe-A4-elec.pdf.

25 Véase nuestro voto salvado a la intervención del Poder Judicial por la Asamblea Nacional Constituyente en Allan R. Brewer–Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto–8 septiembre), Caracas 1999; y las críticas formuladas a ese proceso en Allan R. Brewer–Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela,* Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

26 Solo fue, luego de que el gobierno perdió la mayoría en la Asamblea Nacional, que la saliente Asamblea en unas ilegítimas sesiones extraordinarias celebradas en diciembre de 2015, reformó la Ley del Código de Ética del Juez, pero para quitarle a la nueva Asamblea la competencia para nombrar dichos jueces (que por supuesto nunca debó tener), y pasarlos al Tribunal Supremo. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 6204 Extra de 30 de diciembre de 2015.

27 Véase Allan R. Brewer–Carías, "La progresiva y sistemática demolición de la autonomía en independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999–2004)", en *XXX Jornadas J.M Domínguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos,* Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp. 33–174; y "La justicia sometida al poder [La ausencia de independencia y autonomía de los jueces en Venezuela por la interminable emergencia del Poder Judicial (1999–2006)]" en *Cuestiones Internacionales. Anuario Jurídico Villanueva 2007,* Centro Universitario Villanueva, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 25–57; "La demolición de las instituciones judiciales y la destrucción de la democracia: La experiencia venezolana," en *Instituciones Judiciales y Democracia. Reflexiones con ocasión del Bicentenario de la Independencia y del Centenario del Acto Legislativo 3 de 1910,* Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Bogotá 2012, pp. 230-254.

28 Como ya en 2014 lo observó la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra: "Un sistema de justicia que carece de independencia, como lo es el venezolano, es comprobadamente ineficiente para cumplir con sus funciones propias. En este sentido en Venezuela, […] el poder judicial, precisamente por estar sujeto a presiones externas, no cumple su función de proteger a las personas frente a los abusos del poder, sino que por el contrario, en no pocos casos es utilizado como mecanismo de persecución contra opositores y disidentes o simples críticos del proceso político, inclui-

Y en cuanto a la justicia constitucional y administrativa, ese control ha dado origen a un sistema de injusticia y de irresponsabilidad del Estado y de la Administración y sus funcionarios, por la ausencia de efectivo control de constitucionalidad y control contencioso administrativo de los actos del Estado.

En particular, en cuanto a la Jurisdicción Constitucional a cargo de Sala Constitucional del Tribunal Supremo, controlada como ha estado en los últimos veinte años por el Poder Ejecutivo, en ligar de ser el guardián de la Constitución ha sido el instrumento más letal para la destrucción del Estado de derecho, al moldear e interpretar la Constitución a la conveniencia del Ejecutivo y al abstenerse de ejercer el control de constitucionalidad contra los actos inconstitucionales de los diversos órganos del Estado. La Sala Constitucional, ha llegado a ser, así, un agente para la confiscación impune de propiedades y bienes, para la intervención y confiscación de partidos políticos, para la revocación de mandatos populares, para avalar inhabilitaciones políticas por vía administrativa, para usurpar la potestad legislativa y delegarla en otros órganos del Estado, y para incluso impedir a los ciudadanos el ejercicio de su derecho la participación política, entre otros, mediante referendos y mediante la consulta popular de los proyectos de leyes.

La Sala Constitucional, igualmente, se ha abstenido sistemáticamente de ejercer el control de constitucionalidad de leyes impugnadas, cuando las mismas regulan aspectos esenciales de la política estatal (como las de creación del Estado Comunal), aplicando contra los recurrentes, ante su propia inacción, la perención, cercenando su derecho a la tutela judicial efectiva y su derecho de acceso a la justicia.

En cuanto al control contencioso administrativo, desde 2003 el mismo dejó de ser un freno a las ilegalidades y arbitrariedades de la Administración, cuando con motivo de una medida cautelar dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en un juicio de amparo iniciado por la Federación Médica Venezolana contra las autoridades municipales de Caracas suspendiendo la contratación de médicos cubanos no licenciados para ejercer la medicina en el país, en protección de los médicos venezolanos, la reacción del gobierno fue allanar la Corte y destituir a los Magistrados. A partir de entonces, ya no hubo juez contencioso que pudiera dictar alguna sentencia en contra de los intereses del Estado, materialmente desapareciendo en el país la justicia administrativa.[29]

2. *El sofocamiento del Poder Legislativo*

La destrucción por parte del Estado de sus propias instituciones también se ha dirigido contra el Poder Legislativo como instancia de representación popular, habiendo el mismo funcionado "regularmente" solo cuando ha estado férreamente controlado por el gobierno y el partido oficial, en cuyo caso su carácter representativo se ha desdibujado, desapareciendo por ejemplo el principio constitucional del voto de los diputados de acuerdo con su conciencia.

Por ello, la destrucción por parte del Estado contra la Asamblea Nacional como órgano legítimo de la representación popular se acrecentó cuando, en 2015, el partido de gobierno perdió la mayoría de los votos que tenía en la Asamblea Nacional, pasando ésta a ser controlada por la oposición. La guerra contra la Asamblea Nacional fue entonces de aniquilación total, habiendo la Sala Constitucional privado a la misma, progresivamente, de todas sus competencias y facultades legislativas y de control.

---

dos dirigentes de partidos, defensores de derechos humanos, dirigentes campesinos y sindicales, y estudiantes." Véase en http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wpcontent/uploads/2014/06/-VENEZUELA-Informe-A4-elec.pdf

29 Véase Antonio Canova, La realidad del contencioso administrativo venezolano, Funeda Caracas 2009.

Ese proceso se inició con una sentencia cautelar dictada por la Sala Electoral del Tribunal Supremo en un juicio de nulidad de la elección de unos diputados por el Estado Amazonas que precisamente le daban la mayoría calificada a la oposición en la Asamblea, -juicio que nunca se decidió-, de suspensión de la Proclamación de los mismos que ya se había efectuado, para borrar dicha mayoría calificada. La sentencia no fue acatada – porque los hechos ya ocurridos no se pueden suspender – y la Asamblea procedió a juramentar a los Proclamados, procediendo la Sala Constitucional, a renglón seguido, a declarar a la propia Asamblea Nacional, como institución, *in toto,* en desacato –no a los diputados que pudieron haber votado-, lo que no tiene sentido alguno en derecho.[30] Así, la Sala Constitucional procedió a declarar nulas todas las actuaciones y decisiones tomadas y que pudiera tomar en el futuro a partir de 2016, y procedió sucesivamente a eliminar todos los poderes de la misma para legislar (todas las leyes dictadas fueron anuladas por la Sala Constitucional) y para ejercer el control político y administrativo del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública.

El Tribunal Supremo incluso, llegó a imponer una inconstitucional autorización previa por parte del Poder Ejecutivo para que el parlamento pudiera sancionar las leyes; [31] el visto bueno previo del Vicepresidente ejecutivo para poder interpelar a un Ministro, con preguntas solo formuladas por escrito,[32] incluso barriendo las potestades de la Asamblea para aprobar votos de censura a los Ministros o para improbar los estados de excepción que se decreten.[33]

En esa forma el Poder Legislativo representado por la Asamblea fue totalmente neutralizado entre 2016 y 2019, al punto de que todas, absolutamente todas las leyes que sancionó entre 2016 y 2017 fueron declaradas inconstitucionales; [34] habiendo desaparecido todo vestigio de control parlamentario sobre el gobierno y la Administración Pública.

---

30 Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "El desconocimiento judicial de la elección popular de diputados," en *Revista de Derecho Público*, Nº 145-146, (enero-junio 2016), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 285- 318.

31 Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "El fin del Poder Legislativo: La regulación por el Juez Constitucional del régimen interior y de debates de la Asamblea Nacional, y la sujeción de la función legislativa de la Asamblea a la aprobación previa por parte del Poder Ejecutivo, 3 de mayo de 2016, disponible en http://www.allanbrewercarias.com/Con-tent/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/Brewer.%20EL%20FIN%20DEL%20PODER%20LEGISLATIVO.%20SC.%20mayo%202016.pdf

32 Véase.los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "la inconstitucional "restricción" impuesta por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional para aprobar votos de censura contra los ministros." 8 de mayo de 2016, disponible en http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/BREWER.%20INCONSTITUCIONAL%20RESTRICCI%C3%93N%20CENSURA%20ASAMBLEA%20A%20MINISTROS%208.5.2016.pdf

33 Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "El ataque de la Sala Constitucional contra la Asamblea Nacional y su necesaria e ineludible reacción. De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo pretendió privar a la Asamblea Nacional de sus poderes constitucionales para controlar sus propios actos, y reducir inconstitucionalmente sus potestades de control político sobre el gobierno y la administración pública; y la reacción de la Asamblea Nacional contra a la sentencia Nº 9 de 1-3-2016, disponible en http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/Brewer.%20El%20ataque%20Sala%20Constitucional%20v.%20 Asamblea%20Nacional.%20SentNo.%209%201-3-2016).pdf; y "Nuevo golpe contra la representación popular: la usurpación definitiva de la función de legislar por el Ejecutivo Nacional y la suspensión de los remanentes poderes de control de la Asamblea con motivo de la declaratoria del estado de excepción y emergencia económica," 19 de mayo de 2016 >>http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/Brewer.%20Golpe%20final%20a% 20la%20democracia.%20%20Edo%20excepci%C3%B3n%20%2019%20mayo%202016. pdf.

34 Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "La aniquilación definitiva de la potestad de legislar de la Asamblea Nacional: el caso de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de

Se instauró, así, en esos años, una dictadura o tiranía judicial,[35] con una Sala Constitucional gobernando en conjunción, pero sometida, al Poder Ejecutivo, llegando a "delegarle" a éste, inconstitucionalmente, la potestad legislativa al Presidente de la República e, incluso, al Consejo Supremo Electoral, el cual reformó la Ley reguladora de las elecciones mediante una resolución de carácter sublegal.[36]

La guerra condujo a la neutralización y castración total de la Asamblea Nacional, llevando al Poder Ejecutivo a violar una y otra vez la Constitución, llegando incluso a convocar inconstitucionalmente a una Asamblea Nacional Constituyente en 2017 para que "legislara" en paralelo a la Asamblea Nacional, usurpándole sus funciones.[37]

3. *El sometimiento y partidización del Poder Electoral*

La guerra del Estado contra el Estado mismo ha afectado también al Poder Electoral, para eliminar su autonomía e independencia, y hacerlo dependiente del Poder Ejecutivo.

Ello comenzó a ocurrir desde 2003, para impedir la realización de un referendo consultivo sobre la renuncia del Presidente Hugo Chávez y se consolidó en 2004 para obstaculizar el referendo revocatorio del mismo, mediante el aseguramiento, por parte del partido de gobierno, del control total de los rectores del Consejo Nacional Electoral. Para elegirlos se requiere una mayoría calificada de la Asamblea Nacional, pero como entonces el partido de gobierno no tenía esa mayoría, la táctica de control utilizada fue recurrir al instrumento usado por el Ejecutivo para afianzar el autoritarismo, que ha sido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, para que dicha sala controlada hiciese los nombramientos de rectores, por la supuesta "abstención" del cuerpo legislativo en elegirlos.[38]

En esa forma, a partir de entonces, así se han nombrado a casi todos los miembros o rectores de dicho cuerpo, sin atención al principio del carácter despartidizado que deben tener conforme a la Constitución y sin atender a los principios de composición del Comité de Postulaciones Electorales que la misma establece, conformados exclusivamente con representan-

---

reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia," 16 de mayo de 2016, disponible en http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/Brewer.%20Aniquilaci%C3%B3n%20%20Asamblea%20Nacional.%20Inconstituc.%20Ley%20TSJ%2015-5-2016.pdf.

35 Véase Allan R. Brewer-Carías, La dictadura judicial y la perversión del Estado de derecho. El Juez Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela (Prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial IUSTEL, Madrid 2017.

36 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El fin de la democracia representativa basada en el sufragio universal, directo y secreto regulado en la Constitución. El caso de la inconstitucional reglamentación por parte del Consejo Nacional Electoral de un sistema electoral 'indirecto' y a 'mano alzada,' para los tres diputados de representación indígena a la Asamblea Nacional," en *Revista de Derecho Público*, Nº 163-164, julio-diciembre 2020, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 2020, pp. 453-458.

37 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Usurpación constituyente 1999, 2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Colección Estudios Jurídicos, No. 121, Editorial Jurídica Venezolana International, 2018.

38 Véase Allan R. Brewer–Carías, "El secuestro del Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000–2004,", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Nº 112. México, enero–abril 2005 pp. 11–73; *La Sala Constitucional versus el Estado Democrático de Derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas, 2004, 172 pp.

tes de los diversos sectores de la sociedad civil. El resultado ha sido que el Consejo Nacional Electoral ha terminado siendo una especie de agente electoral del gobierno, integrado por militantes del partido oficial en violación abierta de la Constitución, habiendo dejado de ser el árbitro independiente en las elecciones. Y, por tanto, controlado por el partido de gobierno, que como instrumento del Poder Ejecutivo ha impedido que en el país se hayan podido realizar elecciones libres, limpias, justas y verificables.

4. *La neutralización de la Contraloría General de la República como órgano de control fiscal*

Otro de los objetivos de la destrucción institucional del Estado por el Estado mismo, mediante la aniquilación de la separación de poderes, ha sido la Contraloría General de la República a los efectos de asegurar que nada controle, y de resguardar la impunidad de los funcionarios, lo que ha quedado en evidencia en su ceguera asegurada en los grandes casos de corrupción que han sido ignorados. A eso ha quedado reducida la Contraloría, órgano que ha resultado ser el principal cómplice de la corrupción administrativa que ha afectado de raíz el funcionamiento de la Administración Pública.

El control del Poder Ejecutivo sobre la Contraloría, en consecuencia, ha asegurado la inacción global de dicho organismo, destacándose entre sus ejecutorias, solo, las decisiones que ha tomado, inconstitucionales todas, decretando la inhabilitación política de exfuncionarios de oposición, a los efectos de impedir que puedan tener participación política alguna en procesos electorales.[39]

Un solo dato pone en evidencia esta ausencia de control y es que de todos los países de América Latina, que fueron infectados por la corrupción global generada en torno a los contratos con la empresa Odebrecht, Venezuela es el que más obras inconclusas tuvo que fueron iniciadas por dicha empresa, y que siguen inconclusas –como testigos de concreto y hierro oxidado a la vista de todos -, pero es el único país en el cual no se ha iniciado juicio alguno por corrupción, como si Odebrecht simplemente no hubiese existido y no hubiese sido llevada de la mano de los Presidentes Lula y Chávez al país, con contrataciones a dedo y sin control alguno, amparadas por supuestos "convenios internacionales."

Lo cierto, como resultado de toda la neutralización del órgano de control fiscal, es que durante dos décadas la Contraloría General de la República dejó de ejercer control fiscal externo alguno respecto de la Administración Pública, razón por la cual, entre otros factores, el país está ubicado en el primer lugar del índice de corrupción en todo el mundo, según las cifras a que antes me referí difundidas por Transparencia Internacional.[40]

---

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

40 Véase el Informe de la ONG alemana, Transparencia Internacional de 2013, en el reportaje: "Aseguran que Venezuela es el país más corrupto de Latinoamérica," en *El Universal*, Caracas 3 de diciembre de 2013, en http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/131203/aseguran-que-venezuela-es-el-pais-mas-corrupto-de-latinoamerica. Igualmente véase el reportaje en BBC Mundo, "Transparencia Internacional: Venezuela y Haití, los que se ven más corruptos de A. Latina," 3 de diciembre de 2013, en http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2013/12/131 203_ultnot_transparencia_ corrupcion_lp.shtml. Véase al respecto, Román José Duque Corredor, "Corrupción y democracia en América Latina. Casos emblemáticos de corrupción en Venezuela," en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo*, Universidad Monteávila, 2014.

5. *La neutralización del Defensor del Pueblo*

La destrucción del principio de la separación de poderes también ha afectado a la Defensoría del Pueblo, órgano del cual nadie ha oído siquiera hablar en los últimos lustros, que nada ve, que nada conoce, que nada investiga, y que parece que nunca ha existido. La neutralización de sus funciones, por el control político ejercido por el Ejecutivo sobre dicho órgano, le ha impuesto una especie de ley del silencio o de inacción, produciendo efectos letales que han reducido a la inexistencia dicho órgano, el cual por ejemplo, nada ha dicho ni se ha enterado que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas repetidamente en los últimos dos lustros ha denunciado la comisión de delitos de lesa humanidad por parte de funcionarios del gobierno, o que la Corte Penal Internacional está llevando a cabo una investigación contra el gobierno de Venezuela por los mismos delitos.

Incluso, respecto de este órgano del Estado, su sometimiento comenzó desde que se sancionó la propia Constitución cuando la Defensora del Pueblo nombrada en 2000 fue removida de su cargo por haber intentado un recurso judicial contra la Ley Especial para la nominación de los altos titulares de los Poderes Públicos que violaba el derecho colectivo a la participación política, en la integración de los Comités de Postulaciones.[41] Desde entonces, dicho órgano abandonó toda idea de defensa de derechos humanos, convirtiéndose, al contrario, en el órgano oficial para avalar la violación de los mismos por parte de las autoridades del Estado.[42]

6. *La instrumentalización política del Ministerio Público*

La destrucción del principio de la separación de poderes también implicó el apoderamiento del Ministerio Público, el cual en lugar de haber sido la parte de buena fe necesaria del proceso penal, se ha configurado, por una parte, en un instrumento de persecución política dependiente del Poder Ejecutivo, y por la otra, en el instrumento para asegurar la impunidad de delitos cometidos por los agentes del Estado.[43] En consecuencia, se acusa y persigue a la disidencia o a quienes no tienen el favor del gobierno; y se ignora todo crimen cometido por los agentes del gobierno o por quienes gozan de sus favores.

---

41 Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los Poderes Públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas", en *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Año 5, Nº 5-2005, San José, Costa Rica 2005, pp. 76-95.

42 Por ejemplo, ante la crisis de la salud denunciada por la Academia Nacional de Medicina en agosto de 2014, reclamando la declaratoria de emergencia del sector, la respuesta de la Defensora del Pueblo fue simplemente que en Venezuela no había tal crisis. Véase el reportaje: "Defensora del Pueblo Gabriela Ramírez afirma que en Venezuela no existe ninguna crisis en el sector salud," en *Noticias Venezuela*, 20 agosto de 2014, en http://noticiasvene-zuela.info/2014/08/defensora-del-pueblo-gabriela-ramirez-afirma-que-en-venezuela-no-existe-ninguna-crisis-en-el-sector-salud/; y el reportaje: "Gabriela Ramírez, Defensora del Pueblo: Es desproporcionada petición de emergencia humanitaria en el sector salud," en El Universal, Caracas 20 de agosto de 2014, en http://m.eluniversal.com/nacional-y-politica/140820/es-desproporcionada-peticion-de-emergencia-humanitaria-en-el-sector-sa. Por ello, con razón, el Editorial del diario *El Nacional* del 22 de agosto de 2014, se tituló: "A quien defiende la defensora?" Véase en http://www.el-nacional.com/opinión/editorial/defiende-defensora_19_46874-3123.html.

43 Como se destacó en el Informe de la Comisión Internacional de Juristas sobre *Fortalecimiento del Estado de Derecho en Venezuela*, publicado en Ginebra en marzo de 2014, el "Ministerio Público sin garantías de independencia e imparcialidad de los demás poderes públicos y de los actores políticos," quedando los fiscales "vulnerables a presiones externas y sujetos órdenes superiores." Véase en http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/06/VENEZUELA-Informe-A4-elec.pdf

Solo se acusa a ex funcionarios públicos, como ocurre en las mafias, cuando pierden el favor del jefe o no han hecho partícipes en sus negociados a determinados funcionarios.

Por ello, si algunas actuaciones de acusaciones recientes contra funcionarios se han realizado, como si de repente el Estado se hubiese dado cuenta de la corrupción masiva que ha existido desde hace lustros en torno a PDVSA, que es conocida mundialmente y que incluso, ha sido perseguida por tribunales de otros países, las mismas no convencen, pues los cabecillas del proceso o siguen impunes o se los desaparece de la vista pública.

7. *La desnaturalización de la institución militar en el marco del Poder Ejecutivo*

El Estado también ha desatado la guerra contra la institución militar, la cual ha sido desnaturalizada como institución de debía estar sujeta al Poder civil, lo que se evidencia entre otros, de los siguientes aspectos:

- Dejó de ser garante del sistema democrático como la anterior Constitución de 1961 se lo imponía.

- Ha dejado de ser la garante de la integridad del territorio y de la soberanía nacional, relegando sus funciones de defensa, permitiendo la ocupación de partes del territorio por fuerzas irregulares incluso ligadas a organizaciones criminales o terroristas.

- Ha sido burocratizada, llevando a sus componentes a invadir el campo de la Administración Civil del Estado, llevando a oficiales, sin competencia alguna para ello, a ocupar la mayoría de los altos cargos de la Administración Pública y de las empresas del Estado, con los resultados catastróficos de ineficiencia, degradación institucional y corrupción generalizada que han venido siendo conocidos a pesar del secreto y encubrimiento oficial.

- Ha provocado una inflación en el componente de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas, llegando al punto de que Venezuela tiene más generales y tenientes coroneles que muchos otros países europeos juntos, habiéndose abandonado los ascensos con base en el mérito académico. Los mejores egresados son sacados y los peores de las graduaciones han sido encumbrados.

- Ha desnaturalizado sus funciones, asignando a la Fuerza Armada tareas empresariales, al punto de que en la estructura organizacional del Estado, las empresas militares han adquirido una dimensión nunca antes imaginada.[44]

Y todo ello, acompañado de la aceptación sin límites por parte de la Administración civil, de la deliberancia política militar, en contra incluso de principios constitucionales, que la Sala Constitucional mutó ilegítimamente.[45]

---

44 Véase Allan R. Brewer-Carías, S*obre la militarización de la política. Un mal que nos acecha desde la Independencia. Algunos escritos,* Colección de Crónicas constitucionales para la Memoria Histórica, No 3, Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, *Universidad* Católica Andrés Bello, Caracas 2023.

45 Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "Una nueva mutación constitucional: el fin de la prohibición de la militancia política de la Fuerza Armada nacional, y el reconocimiento del derecho de los militares activos a participar en la actividad política, incluso en cumplimiento de las órdenes de la superioridad jerárquica," en *Revista de Derecho Público,* No 138 (Segundo Trimestre 2014, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 170-175.

IV. LA DESTRUCCIÓN DEL ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO, Y LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO TOTALITARIO CENTRALIZADO USANDO LA MASCARA DE LA "PARTICIPACIÓN"

Pero además de la destrucción del principio de la separación de poderes como forma de organización del Poder Nacional, mediante un acentuado proceso de concentración del poder en manos del Poder Ejecutivo, en los últimos veinte años igualmente se ha producido la destrucción del principio de la distribución vertical del poder que se configuró en la Constitución con la forma Federal del Estado, que buscaba implementar un "Estado federal descentralizado," esta vez mediante un proceso creciente de centralización del poder que ha eliminado todo vestigio efectivo de descentralización política entre los diversos niveles territoriales autónomos de los Estados y Municipios.

Y todo ello, conducido desde el Poder central, olvidándose de la prometida política constitucional de la descentralización política que había sido concebida para "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 y eficiente de los cometidos estatales" (art. 158).

Para ello, lo que debió haberse hecho era reforzar las instancias regionales y locales de gobierno, federalizándose y municipalizándose todos los rincones del país,[46] que por lo demás es la única manera de asegurar la presencia del Estado en todo su territorio y la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La promesa constitucional, aquí también, resultó en otra gran mentira o promesa deliberadamente incumplida, al haberse desarrollado, en su lugar, en los últimos cuatro lustros, una política para lograr todo lo contrario, es decir, para centralizar completamente el Estado, eliminando todo vestigio de descentralización política y de autonomía territorial, con la consecuencia incluso de haberse abandonado el territorio nacional que en muchos flancos sobre todo fronterizos está ocupado por fuerzas irregulares.

1. *La desconstitucionalización de la federación*

La destrucción centralizante ocurrió, primero, con la forma federal del Estado y con la precaria autonomía de los Estados que fue regulada en la Constitución, y que en los últimos veinte años puede decirse que ha desaparecido totalmente, habiéndose hecho depender a los Estados total y exclusivamente del presupuesto nacional, es decir, del propio Ejecutivo Nacional.

Para ello, el Estado nacional ha centralizado todas las competencias públicas, no quedando nada en el nivel estadal. La guerra del Estado nacional ha acrecentado el centralismo al haber revertido toda descentralización de servicios que se había hecho años atrás, siendo ostensible la política de solo hablar de "descentralización" hacia los Estados cuando éstos están gobernados por Gobernadores adeptos al régimen. De lo contrario, si algún gobernador es de la oposición, termina siendo un personaje sin función alguna, salvo ejecutar un precario presupuesto para pagar una exigua burocracia.

A lo anterior se agrega el proceso de desmantelamiento de la autonomía de los Estados de la Federación, no sólo al haberse dictado una "ley nacional" para regular sus Cuerpos Legislativos, y otra ley nacional para regular sus Contralores, sino al haberse regulado du-

---

[46] Véase Allan R. Brewer-Carías, "La descentralización política en la Constitución de 1999: Federalismo y Municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva" en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nº 138, Año LXVIII, Enero-Diciembre 2001, Caracas 2002, pp. 313-359.

rante los últimos lustros también a nivel nacional, diversas estructuras en la Administración Central nacional denominadas Regiones o funcionarios denominados "protectores", dependientes del Vicepresidente Ejecutivo de la República, que se han establecidos en forma paralela y superpuesta a la Administración de los Estados, para terminar de ahogarlas.[47]

2. *La desmunicipalización del país*

Pero además de haberse acometido la destrucción de los Estados de la Federación, la centralización del poder materialmente ha eliminado la democracia representativa a nivel local, particularmente en los municipios, que a pesar de que la Constitución los declara como la unidad política primaria en la organización nacional (art. 168), la misma ha sido vaciado de contenido.[48]

La realidad es que en Venezuela lo que se ha producido ha sido un lamentable proceso de desmunicipalización,[49] y con ello, de ausencia efectiva de posibilidad de participación, pues ésta, como se dijo, solo puede materializarse en sistemas políticos descentralizados.[50]

Para lograr desmontar lo que quedaba de Estado federal, minimizar el Municipio y eliminar la participación política, el Estado totalitario utilizó en forma falaz y engañosa la creación de instancias comunales, prometiendo una "participación política protagónica," pero que resultó para lo contrario, es decir, para establecer estructuras más centralistas, controladas por el Poder Ejecutivo y por el partido de gobierno, en lo que denominó el Estado del Poder

---

47 Son los denominados "Órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI),"a cargo de funcionarios denominados "Autoridades Regionales," o "Jefes de Gobierno" según la denominación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional de 2014 (art. 34.41), como integrantes de "los órganos superiores de dirección del Nivel Central de la Administración Pública nacional" (art. 44, 71); con "Dependencias" en cada Estado de la República, que están a cargo de Delegaciones Estadales, todos del libre nombramiento del Vicepresidente de la República. Véase Resolución Nº 031 de la Vicepresidencia de la República, mediante la cual se establece la Estructura y Normas de Funcionamiento de los órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI), en *Gaceta Oficial* Nº 40.193 de 20-6-2013.

48 Ello incluso se dispuso así en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010, para privar al Municipio de su carácter constitucional de "unidad política primaria de la organización nacional," sustituyéndoselo por comunas; eliminándose de paso en carácter representativo de las "parroquias" que como entidades locales están en la Constitución (art. 173) Véase en *Gaceta Oficial* Nº 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010.

49 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local", en *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo "Agustín Gordillo", Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49 a 67.

50 Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, "Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal", en Miguel Alejandro López Olvera y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (Coordinadores), *Tendencias actuales del derecho público en Iberoamérica*, Editorial Porrúa, México 2006, pp. 1-23; Allan R. Brewer-Carías, "La descentralización del poder en el Estado democrático contemporáneo", en Antonio María Hernández (Director) José Manuel Belisle y Paulina Chiacchiera Castro (Coordinadores), *La descentralización del poder en el Estado Contemporáneo*, Asociación Argentina de derecho constitucional, Instituto Italiano de Cultura de Córdoba, Instituto de derecho constitucional y derecho público provincial y municipal Joaquín V. González, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad nacional de Córdoba, Córdoba Argentina, 2005, pp. 75-89.

Popular o Estado Comunal.[51] En el mismo se estructuraron unos Consejos Comunales carentes de pluralismo político y sin dirigentes electos mediante sufragio, sino más bien impuestos y controlados directamente por el Poder Central,[52] configurándose en una falacia engañosa de participación, y lo más; lamentable, en instrumentos para el control social de la población. [53]

Se desató así una guerra desde el Poder central contra la autonomía municipal, como poder local atribuido a órganos electos mediante sufragio universal, directo y secreto, no solo quitándole competencias a los Municipios, sino buscando su eliminación total, para sustituirlos por unos Consejos Comunales y una aún inexistentes Comunas, insertos en el esquema del Poder Comunal que desde 2006 se ha querido implantar en Venezuela, a pesar de que fue rechazado en 2007 por el pueblo, con el rechazo del proyecto de reforma constitucional motorizado por Hugo Chávez.[54]

Ese Poder Comunal, para sustituir al Estado Constitucional, se ha tratado de imponer pero en paralelo al mismo y desconstitucionalizándolo,[55] mediante el llamado Estado del Poder Popular socialista,[56] el cual a pesar del rechazo popular mencionado, se ha venido implementando a partir de 2010, en fraude a la voluntad popular y a la propia Constitución, mediante un conjunto de leyes orgánicas.[57]

---

51 Véase Allan R. Brewer-Carías, Estudios sobre el Estado Comunal O Estado Del Poder Popular. O de cómo se desconstitucionaliza al Estado en fraude a la Constitución y a la voluntad popular, Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello, No. 8, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021,

52 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica de Consejos Comunales,* Colección Textos Legislativos, Nº 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

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

54 Véase Allan R. Brewer-Carías, La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007), Colección Textos Legislativos, Nº 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; y Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralizado, policial y militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007, Colección Textos Legislativos, Nº 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

55 Véase en general sobre este proceso de desconstitucionalización del Estado, Allan R. Brewer-Carías, "La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de derecho al Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución," *en Libro Homenaje al profesor Alfredo Morles Hernández, Diversas Disciplinas Jurídicas,* (Coordinación y Compilación Astrid Uzcátegui Angulo y Julio Rodríguez Berrizbeitia), Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes, Universidad Monteávila, Universidad Central de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. V, Caracas 2012, pp. 51-82; en Carlos Tablante y Mariela Morales Antonorzzi (Coord.), *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia*, Anuario 2010-2012, Observatorio Internacional para la democracia y descentralización, En Cambio, Caracas 2011, pp. 37-84; y en *Estado Constitucional,* Año 1, Nº 2, Editorial Adrus, Lima, junio 2011, pp. 217-236.

56 Véase Discurso del Presidente Chávez de Presentación del Anteproyecto de Constitución ante la Asamblea Nacional, Caracas 2007.

57 Véase Leyes Orgánicas del Poder Popular, de las Comunas, de los Consejos Comunales, del Sistema Económico Comunal, de Planificación Pública y Comunal y de Contraloría Social, en *Gaceta Oficial* Nº 6.011 Extra. de 21-12-2010. Véase en general sobre estas leyes, Allan R. Brewer-

Y ello, violando expresamente la promesa constitucional de la democracia representativa al disponer, sin ambages que estas instancias comunales "no nacen del sufragio ni de elección alguna."[58]

Dichos Consejos Comunales, por tanto, no fueron concebidos como órganos representativos de las comunidades, en el sentido de que sus miembros no son electos mediante sufragio universal, directo y secreto, sino que han sido nombrados por Asambleas de ciudadanos controladas por el partido de gobierno, a mano alzada, contrariando el principio democrático previsto en la Constitución. Y si bien en una reforma anunciada de la Ley de los Consejos Municipales en 2023 se reformó la forma de elección de los "voceros" de los Consejos Comunales, para prever el sufragio universal, directo y secreto, estratégica y encubridoramente, en la Ley se estableció que ello solo entraría en vigor después de tres años.[59]

Por otra parte, estando controlados los Consejos Comunales por el Poder central y el partido de gobierno, la centralización respecto de los Municipios se consolidado al imponerle, como a todas las instancias del Estado constitucional, la obligación a los titulares electos de los órganos del mismo de tener que "gobernar obedeciendo"[60] precisamente a los órganos del supuesto Estado del Poder Popular, que no son electos popularmente.

Pero la destrucción de la autonomía municipal se ha manifestado adicionalmente en el hecho de que los Municipios han venido siendo vaciados de sus competencias, al exigirse que sean transferidas a dichos Consejos Comunales, creándose además a las Comunas- que todavía no se han implementado - como la unidad política primaria del país, usurpando dicho carácter que conforme a la Constitución tienen los Municipios.

En particular, la formal desmunicipalización del país se decretó con Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios de 2012,[61] con el objeto precisamente de asegurar el vaciamiento de competencias de los

---

Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal*) Colección Textos Legislativos Nº 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011; Allan R. Brewer-Carías, "La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela," en *Revista de Derecho Público*, Nº 124, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101.

58 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reforma constitucional y fraude a la Constitución (1999-2009)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2009; *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York 2010.

59 Véase Ley Orgánica de los Consejos Comunales, *Gaceta Oficial* No 6759 Extra, de 25 de agoto de 2023.

60 El artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Popular, en efecto, dispone sobre las "Actuaciones de los órganos y entes del Poder Público" que "Todos los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de gobernar obedeciendo, en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones del Poder Popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República y las leyes." Ello, por supuesto, se configura como una limitación inconstitucional a la autonomía política de los órganos del Estado Constitucional, particularmente de los electos, como la Asamblea Nacional, los Gobernadores y Consejos Legislativos de los Estados y los Alcaldes y Concejos Municipales, confiscándose la soberanía popular trasladándola de sus representantes electros a unas asambleas que no lo representan.

61 Para vaciar a los Municipios de toda competencia se dictó en 2012 una Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones (Decreto Ley Nº 9.043, Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.097 Extra. de 15 de junio de 2012), transformada en 2014, en la Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios (Véase en *Gaceta Oficial* N° 40.540 de 13 de noviembre de 2014.

Estados y Municipios, para transferirlas a los Consejos Comunales, que como antes dije quedaron integrados por "voceros" no electos y sin representatividad democrática, dependientes del Poder central. [62]

El Estado Comunal y sus mecanismos de supuesta "participación," por lo demás, en particular, los Consejos Comunales como organizaciones que dependen del Poder Ejecutivo nacional y son manejados por el partido de gobierno, para lo que han servido es para centralizar aún más el Poder del Estado y para controlar la población, con la excusa de una "participación" reducida a recibir dádivas del Poder Central con todas las formas de subsidios manejados por Misiones del poder central.

Con todo lo anterior, el derecho municipal que es una rama fundamental del derecho administrativo, en medio de esta destrucción del Municipio y de la desmunicipalización del país, ha quedado en suspenso.

A todo lo anterior, y como pieza clave de la desmunicipalización, debe agregarse el despojo de la autonomía política decretado en 2009 respecto del Distrito Capital, al dictarse una Ley para crear un "gobierno" de la ciudad capital (Caracas) no electo democráticamente, dependiente del Poder Ejecutivo, en paralelo al gobierno democrático del Alcalde del Área Metropolitana de Caracas, con el objeto de minimizarlo y ahogarlo;[63] todo lo cual condujo a su posterior desaparición en violación abierta a la Constitución.

---

62 Como observó Cecilia Sosa Gómez, para entender esta normativa hay que "aceptar la desaparición de las instancias representativas, estadales y municipales, y su existencia se justicia en la medida que año a año transfiera sus competencias hasta que desaparezcan de hecho, aunque sigan sus nombres (Poderes Públicos Estadal y Municipal) apareciendo en la Constitución. El control de estas empresas las tiene el Poder Público Nacional, específicamente el Poder Ejecutivo, en la cabeza de un Ministerio." Véase Cecilia Sosa G., "El carácter orgánico de un Decreto con fuerza de Ley (no habilitado) para la gestión comunitaria que arrasa lentamente con los Poderes estadales y municipales de la Constitución," en *Revista de Derecho Público*, Nº 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, p. 152. Véase sobre la Ley Orgánica de 2012, los comentarios de: José Luis Villegas Moreno, "Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013"; de Juan Cristóbal Carmona Borjas, "Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras atribuciones;" de Cecilia Sosa G., "El carácter orgánico de un Decreto con fuerza de Ley (no habilitado) para la gestión comunitaria que arrasa lentamente con los Poderes estadales y municipales de la Constitución;" de José Ignacio Hernández, "Reflexiones sobre el nuevo régimen para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones;" de Alfredo Romero Mendoza, "Comentarios sobre el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones;" y de Enrique J. Sánchez Falcón, "El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones o la negación del federalismo cooperativo y descentralizado," en *Revista de Derecho Público*, Nº 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 127 ss.

63 Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.156, de 13 de abril de 2009. Véase en general, Allan R. Brewer-Carías et al., *Leyes sobre el Distrito Capital y el Área Metropolitana de Caracas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009. El Alcalde Antonio Ledezma, incluso fue detenido por motivos políticos fútiles, situación en la que ha estado ya por varios años.

V. LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRA-CIÓN PÚBLICA Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. *La destrucción de los principios de excelencia funcionarial y de organización de la Administración Pública como instrumento del gobierno*

La guerra librada por el Estado contra sus propias instituciones ha conducido inevitablemente al desmantelamiento total de la Administración Pública como instrumento de gobierno, afectado sus recursos humanos y organizacionales.

En cuanto a los recursos humanos de la Administración Pública, ignorándose todos los principios establecidos en la Constitución, en dicho campo han desaparecido todos los propósitos de excelencia en nombramientos y ascensos que alguna vez contribuyeron a la formación de la función pública, habiéndose materialmente eliminado para el personal funcionarial, la propia carrera administrativa y la búsqueda de niveles de excelencia en la misma; y en cuanto, al elemento de organización, en la Administración Pública venezolana desapareció toda racionalidad en la disposición de la misma.

El Estado, así comenzó por declararle la guerra a los niveles mejor formados y mejor preparados de la Administración Pública y sus empresas, como por ejemplo, eran los empleados de Petróleos de Venezuela S.A., cuando en 2002 el gobierno de Chávez forzó el despido de miles de dichos funcionarios, vaciando la industria estatal de los mejores. Lo mismo ha ocurrido en todo el universo de la Administración, habiéndose forzado el éxodo de funcionarios eficientes, sustituidos por personal clientelar o ineficiente

Ese proceso destructivo ha resultado en una inflación burocrática clientelar nunca antes vista, habiéndose multiplicado el número de funcionarios y empleados a niveles excesivos, sin criterio alguno de eficiencia, poniendo en evidencia que el empleo público se convirtió en un mecanismo clientelar y de subsidio directo a una masa amorfa de población que de otra manera estaría desempleada, como consecuencia de las políticas destructivas del Estado contra el aparato productivo del país. La guerra contra el país convirtió al Estado, así, en un gran empleador, pero sin criterio alguno de eficiencia. Es decir, bien lejos de la meritocracia que prescribe también como promesa incumplida la Constitución, conforme a la cual el ingreso a la función pública debería ser sólo mediante concurso público (art. 146). Todo ello ha provocado que por ejemplo, que después de más quince años de estatizaciones y populismo, el número de empleados públicos civiles en Venezuela sea similar en número que por ejemplo existe en toda la Administración Federal de los Estados Unidos.[64]

En paralelo a la inflación burocrática, como se dijo, también se desarrolló un proceso de inflación organizacional, multiplicándose en una forma nunca antes vista el número de Ministerios, de institutos públicos, de fondos públicos, de fundaciones, de asociaciones y de empresas del Estado de todo tipo, a lo que se agrega las llamadas "Misiones," que han originado un desorden administrativo y presupuestario, sin disciplina fiscal alguna, y sin control.

Ello ha dado origen, además, a una corrupción generalizada en todos los niveles administrativos, convirtiéndose a la Administración Pública en una administración venal donde muchas de las actuaciones de los funcionarios públicos solo pueden ser impulsadas mediante pagos ilegítimos, pues no son tasas legales.

---

64 Véase la información de la Office of Personal Management, en http://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/historical-tables/total-government-employment-since-1962/.

La inflación organizacional ha producido, además, un proceso de desinstitucionalización de la Administración Pública, que la hace incapaz de ejercer sus funciones reguladoras y de control de actividades sujetas a ello, y que son la materia fundamental de las regulaciones del derecho administrativo.

A todo ello se agrega los efectos de la destrucción de toda institución que pueda tener cierta autonomía en la organización administrativa, es decir, contra la descentralización funcional, con el objeto de centralizar todo, lo que incluso llegó a plasmarse con la eliminación de la palabra "autonomía" en todos sus contextos y significados del texto mismo de la Ley Orgánica de la Administración Pública a partir de la reforma de 2008. La única autonomía institucional que no ha logrado borrar el Estado en guerra con sus propias instituciones ha sido la "autonomía universitaria," de las Universidades oficiales autónomas, por ser de rango constitucional, la cual sin embargo, en la práctica, ha sido minada por el ahogamiento presupuestario al cual han estado sometidas deliberadamente para buscar a su extinción de hecho, por la intervención ilegítima en la elección de sus autoridades.[65]

Otra consecuencia de la acción destructiva contra la Administración Pública ha sido la desaparición de toda forma de control interno en su funcionamiento, lo que ha implicado, por ejemplo, la desaparición de los procesos licitatorios o de selección de contratistas, y su sustitución por contratación directa, convirtiéndose la excepción en la norma, agravado por las previsiones de la Ley Antibloqueo de 2020 que ha formalizado la ilegalidad, mediante la "desaplicación" discrecional de las leyes por el Ejecutivo, y la ausencia de controles, dado el carácter "secreto" de toda la acción de la Administración que la misma impuso.[66]

Ese secretismo, consolidado en dicha Ley, en todo caso no fue nuevo, y fue parte de la guerra del Estado contra el Estado mismo que ha afectado gravemente al propio gobierno, que ha ocultado por ejemplo, el trasladado de ciertos hilos del control del poder, a Estados extranjeros, como es el caso de Cuba, país al cual se ha sometido la soberanía de Venezuela, todo lo cual se inició mediante un inconstitucional Convenio bilateral firmado entre Chávez y Castro en 2000, sin la aprobación de la Asamblea Nacional, mediante el cual se formalizó la invasión silenciosa de Venezuela por agentes cubanos, se le entregó a una empresa oficial cubana el control de los sistemas de identificación de los venezolanos, y de la información registral y notarial de transacciones y de inmuebles, y se comprometió buena parte de la riqueza petrolera que se ha transferido regularmente a Cuba sin compensación, salvo para pagar la invasión del país por agentes cubanos.[67]

2. *La ruptura del equilibro entre podres y prerrogativas de la Administración y os derechos de los ciudadanos y el ocaso del procedimiento administrativo*

En el marco de un gobierno autoritario, la Administración dejó de ser una institución al servicio del ciudadano como se lo impone la propia Constitución, y pasó a ser un cuerpo

---

65 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El caso de Venezuela: un Estado depredador en guerra contra el país, sus instituciones, sus habitantes y sus ciudadanos," en *Boletín de la Academia de Ciencia Políticas y Sociales, No. 173, julio-septiembre 2023, Homenaje a Hildegard Rondón de Sansó,* Caracas 2024, pp. 771-808.

66 Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "La Ley Antibloqueo: una monstruosidad jurídica para desaplicar, en secreto, la totalidad del ordenamiento jurídico," en *Boletín de la Academia de Ciencias Sociales y Políticas*, Nº 161, Julio diciembre 2020, Homenaje al Dr. José Andrés Octavio, Caracas, pp. 1499-1520.

67 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El caso de Venezuela: un Estado depredador en guerra contra el país, sus instituciones, sus habitantes y sus ciudadanos," en *Boletín de la Academia de Ciencia Políticas y Sociales,* No. 173, julio-septiembre 2023, *Homenaje a Hildegard Rondón de Sansó,* Caracas 2024, pp. 771-808.

burocrático al servicio de la propia burocracia y del Estado, habiéndose roto el equilibrio que en una sociedad democrática tiene que haber entre los poderes y prerrogativas de la Administración y los derechos ciudadanos.

En esa relación, ya no prevalecen los derechos del administrado, sino los poderes de la Administración, conforme lo determine el funcionario de turno para decidir, habiéndose producido un ocaso del propio derecho administrativo en sus aspectos reguladores del actuar de la Administración, como ocurre específicamente con el procedimiento administrativo, con sus formalidades, limitaciones a la discrecionalidad y a los poderes de la Administración y con los sistemas de recursos administrativos. La Administración decide, y el administrado o acata o es sancionado, siendo casi inconcebible que alguien ejerza un recurso jerárquico, con la esperanza de que el superior, con meros argumentos legales, llegue a revocar un acto administrativo ilegal.

Todo ese ocaso de solidifica, con la ausencia real de posibilidades de control judicial contencioso administrativo de los actos de la Administración, por la ausencia efectiva de autonomía e independencia de los jueces.

3. *El desquiciamiento de la gestión de la Administración Pública respecto de la economía pública*

Por otra parte, además de la destrucción de sus propias instituciones, el Estado ha estado enfrascado en un proceso de destrucción contra el mundo privado y, en particular, contra la economía pública, lo que se ha manifestado en su destrucción y desquiciamiento total, habiendo implicado:

- El abandono total de la disciplina presupuestaria y fiscal, habiendo el Presupuesto dejado de ser el instrumento para estimar ingresos y la medida para efectuar gastos públicos.

- El endeudamiento desmesurado y descontrolado, sin ninguna disciplina fiscal o presupuestaria, ha materialmente quebrado al estado internamente y en el mundo financiero internacional.

- La generación de deuda pública derivada de la irresponsabilidad del Estado en expropiaciones y confiscaciones que luego originaron demandas y juicios donde se condenó al estado por montos astronómicos.

-La pérdida de autonomía del Banco Central de Venezuela.

- La ausencia de información y de cifras económicas para el manejo de la economía pública.

- Una inflación que es récord mundial histórico, así como la pérdida del valor de la moneda en una forma no experimentada en ningún otro país en la historia moderna.

- La destrucción de la industria petrolera, con el desmantelamiento de PDVSA a lo cual se agrega su endeudamiento monstruoso, la corrupción generalizada en la empresa y sus actividades, y el abandono de sus instalaciones convertidas en chatarra.

Esa destrucción de la industria petrolera ha implicado, además, la destrucción total de la economía de regiones enteras del país, como es el caso del Estado Zulia y de todo el entorno del Lago de Maracaibo, convertido en un cementerio de chatarra, totalmente contaminado por derrames petroleros.

Y entre las consecuencias desastrosas de esta situación, en un país con supuestamente entre las mayores reservas petroleras, simplemente no hay gasolina no solo para poder circular libremente en el territorio, sino para la más elementan necesidad de los camposinos de poder sacar las cosechas en el mundo rural.

- La destrucción de las industrias básicas, como las de la siderúrgica, del aluminio y del cemento, cuyas instalaciones también se han convertido en chatarra.[68]

4. *El abandono de la gestión de la Administración Pública respecto de los servicios públicos y sus consecuencias sobre la población*

El Estado ha destruido igualmente los propios servicios públicos que debería ser el pilar de la gestión de la Administración Pública, que está obligada a prestar y suministrar a los ciudadanos, siendo catastrófica la situación de los servicios de salud y atención médica, de educación, de suministro de electricidad en las ciudades y en las zonas rurales, de suministro de agua potable en las ciudades, de transporte público terrestre, aéreo y marítimo.

Ninguno de los servicios públicos tiene niveles de excelencia en su prestación, son todos deficitarios, y además en su manejo son y han sido una fuente de corrupción manejada y tolerada por el propio Estado; habiéndose sumido a la población en una situación de miseria nunca antes vista, estando Venezuela en el grado más alto de miseria en el ranking mundial, solo superado por Cuba.

La destrucción de los derechos de los ciudadanos también se ha manifestado colectivamente contra su habitat, la ciudad y contra el derecho del hombre a la ciudad, convirtiendo a las ciudades en sitios inseguros, mal ordenados desde el punto de vista urbanístico, siendo el propio Estado el gran depredador urbano, lo que por ejemplo ha llevado a que la capital Caracas, se haya considerada en 2023 como la ciudad latinoamericana menos recomendada para vivir.

La población, por fuerza de la política desarrollada por el Estado – definitivamente no por causa de sanciones internacionales contra el país - ha sido llevado a una situación de pobreza extrema, habiendo el propio Estado demolido el alma nacional, destruido el tejido y la cohesión social, dividiendo a la población entre enemigos, acabado además con los valores esenciales de esperanza, dignidad, bondad, tolerancia, respeto, moralidad, honestidad, compasión.

Esa destrucción de los valores sociales ha acabado además, con la seguridad social, encontrándose los enfermos, los niños y los ancianos totalmente desasistidos y en la miseria, habiendo sido barridos los salarios y particularmente las pensiones.

En particular, los servicios de salud están en la indigencia, sin poder prestar asistencia a la población; y los servicios públicos de educación, mal atendido, han resultado con altísimos niveles de incompetencia en los maestros y de deserción escolar, quitándole a toda la población joven del derecho a la educación. El resultado ha sido un sistema educativo público sin recursos, sin profesore preparados y sin alumnos.

Toda esa destrucción, producto de la guerra desatada por el Estado contra la población ha dado lugar, en los dos últimos lustros, al mayor éxodo de población ocurrido en toda la historia de Occidente, que ha vaciado al país de parte esencial de su población, forzada a vivir o sobrevivir en el extranjero. Esto ha sido catastrófico, particularmente por el éxodo de profesionales preparados, que se ha ido, quizás para no volver.

La destrucción del tejido social de la población, por otra parte, ha afectado en una forma particularmente incisiva a la población más vulnerable, y entre ellas, a los pueblos indígenas, habiendo provocado un etnocidio en la Orinoquia y la Amazonía de niveles catastróficos, involucrándolos en explotaciones mineras ilegales, que sin embargo funcionan amparadas por el propio Estado.

---

68 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El caso de Venezuela: un Estado depredador en guerra contra el país, sus instituciones, sus habitantes y sus ciudadanos," en *Boletín de la Academia de Ciencia Políticas y Sociales, No. 173, julio-septiembre 2023, Homenaje a Hildegard Rondón de Sansó,* Caracas 2024, pp. 771-808.

Estas explotaciones ilegales, en efecto, han sido incluso llevadas a cabo por el Estado directamente afectando los de recursos naturales, o indirectamente permitiendo que se desarrollen por su inacción, violando así su obligación de proteger el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica (art. 127), lo que ha quedado en evidencia con las mencionadas explotaciones irracionales de orden minero que se están llevando a cabo en la Orinoquia y la Amazonía; sin atención alguna a políticas de ocupación del territorio que se hayan podido haber dictado (art. 128), sin consulta o participación ciudadana alguna; y si que se haya exigido los necesarios estudios de impacto ambiental y sociocultural (art. 129).

Y por supuesto la destrucción del tejido social de la población ha incidido, además, en particular, contra la parte de la misma conformada por los ciudadanos, es decir, aquellos que tienen derechos políticos, y que son los titulares últimos de la soberanía; afectándolos, entre otras acciones mediante inconstitucionales inhabilitaciones políticas decretadas administrativamente, o mediante la revocatoria de mandatos populares sin referendo revocatorio, que es la única forma de revocarlos, decretadas po la Sala Constitucional, limitando el derecho ciudadano a la participación en partidos políticos, igualmente por la Sala Constitucional, e incluso limitando el derecho ciudadano a la manifestación.

La guerra destructiva del Estado contra los ciudadanos se ha manifestado con particular fuerza fratricida contra la disidencia política, habiendo dado origen a la violación a los derechos ciudadanos a la libertad personal y a la integridad física, habiendo resurgido de la misma, en el país, la trágica figura de las detenciones arbitrarias, desapariciones forzosas de personas, le ejecución extrajudicial de personas a manos de los cuerpos de seguridad, la tortura y la vejación, todo lo cual significa la aniquilación de todo derecho derivado de la dignidad humana, que ha llevado a que el gobierno esté siendo investigado ante la Corte Penal Internacional, por crímenes de lesa humanidad, los cuales además han sido denunciados repetidamente por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y las Unidades de investigación independientes que ha designado en los últimos años.

Por otra parte, la desatención del Estado de la seguridad ciudadana ha provocado que el país sea considerado en 2023, en el ranking mundial de criminalidad, como el país con el mayor índice de criminalidad en el mundo.

Por otra parte en esta destrucción de los valores sociales de la población, el Estado ha vulnerado el derecho mismo de los venezolanos a la ciudadanía, habiendo regalado la misma en forma incontrolada, primero, con fines electorales, en 2004, regularizando y nacionalizando indiscriminadamente millones de personas que estaban en situación ilegal en el país, con meros fines electorales, con el objeto de aumentar violentamente el padrón electoral y que los votos en el referendo revocatorio convocado contra Chávez pudieran aumentar a favor de no revocar; y segundo, otorgando indiscriminadamente la ciudadanía, es decir, identificación venezolana (cédula y pasaporte) a personas sin vínculo alguno en el país, por motivos igualmente políticos, pero vinculados a organizaciones criminales o terroristas o con otros fines ilegítimos; incluso nacionalizando y otorgando ilegítimamente condición diplomática a agentes extranjeros buscando protegerlos contra persecuciones legítimas por parte de otros Estados.[69]

---

69 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El caso de Venezuela: un Estado depredador en guerra contra el país, sus instituciones, sus habitantes y sus ciudadanos," en *Boletín de la Academia de Ciencia Políticas y Sociales, No. 173, julio-septiembre 2023, Homenaje a Hildegard Rondón de Sansó,* Caracas 2024, pp. 771-808.

VI. LA DESTRUCCIÓN POR PARTE DEL ESTADO Y DE SU ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DE LOS DERECHOS E INTERESES PRIVADOS

1. *La distorsión de la gestión de la Administración Pública respecto de la economía privada y de la propiedad privada*

Pero la destrucción fomentada por el Estado no sólo ha afectado a la economía pública y a los servicios públicos que el Estado está obligado a prestar, sino que ha afectado a la economía privada, ignorándose en la Administración Pública que la Constitución estableció la promesa de consolidar un Estado Social, que debía estar montado en un esquema de Constitución económica de economía mixta.[70] En ese esquema estatal, la iniciativa privada debía tener un rol tan importante como la del propio Estado.

Como lo indicó en 2004 la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, "el Estado Social de Derecho es el Estado de la *procura existencial*, su meta es satisfacer las necesidades básicas de los individuos distribuyendo bienes y servicios que permitan el logro de un *standard* de vida elevado, colocando en permanente realización y perfeccionamiento el desenvolvimiento económico y social de sus ciudadanos."[71] Y así, en los términos del artículo 299 de la Constitución, ese Estado debía velar por la satisfacción de las necesidades colectivas de la población, de manera de asegurar la justicia social, mediante una justa distribución de la riqueza[72] y la elevación del nivel de vida de la población, por supuesto en un marco democrático,[73] "en forma opuesta al autoritarismo,"[74] pues debía estará montado sobre el reconocimiento constitucional de los derechos económicos de los individuos.

---

70 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Reflexiones sobre la Constitución económica" en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Editorial Civitas, Madrid, 1991, Tomo V, pp. 3.839-3.853; y lo expuesto en relación con la Constitución de 1999 en Alan R. Brewer-Carías, "Sobre el régimen constitucional del sistema económico," en *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente), Tomo III (18 octubre-30 noviembre 1999),* Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 15-52.

71 Véase sentencia Nº 1002 de 26 de mayo de 2004 (caso: Federación Médica Venezolana vs. Ministra de Salud y Desarrollo Social y el Presidente del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales), en *Revista de Derecho Público*, Nº 97-98, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004, pp. 143 ss.

72 La Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia Nº 85 del 24 de enero de 2002 (Caso *Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal (Asodeviprilara),* precisó en cuanto a "la protección que brinda el Estado Social de Derecho," no sólo que la misma está vinculada al "interés social" que se declara como "un valor que persigue equilibrar en sus relaciones a personas o grupos que son, en alguna forma, reconocidos por la propia ley como débiles jurídicos, o que se encuentran en una situación de inferioridad con otros grupos o personas, que por la naturaleza de sus relaciones, están en una posición dominante con relación a ellas;" sino que dicha protección "varía desde la defensa de intereses económicos de las clases o grupos que la ley considera se encuentran en una situación de desequilibrio que los perjudica, hasta la defensa de valores espirituales de esas personas o grupos, tales como la educación (que es deber social fundamental conforme al artículo 102 constitucional), o la salud (derecho social fundamental según el artículo 83 constitucional), o la protección del trabajo, la seguridad social y el derecho a la vivienda (artículos 82, 86 y 87 constitucionales), por lo que el interés social gravita sobre actividades tanto del Estado como de los particulares, porque con él se trata de evitar un desequilibrio que atente contra el orden público, la dignidad humana y la justicia social.". Véase en http://www.tsj.gov.ve/decisiones /scon/enero/85-240102-01-1274%20.htm.

73 Véase la sentencia Nº 1158 de 18 de agosto de 2014 (Caso: amparo en protección de intereses difusos, Rómulo Plata, contra el Ministro del Poder Popular para el Comercio y Superintendente Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos), en http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/agosto/168705-1158-18814-2014-14-0599.HTML. Véase en general, sobre el tema del Estado Social y el sistema de economía mixta: José Ignacio Hernández G. "Estado Social y Libertad de Empresa en Venezuela: Consecuencias Prácticas de un Debate Teórico" en *Seminario de Profesores de Derecho Público*, Caracas, 2010, en http://www.uma.edu.ve/admini/ck-

En ese sistema de economía mixta, la Constitución, en efecto, regula los derechos económicos, en particular, siguiendo la tradición del constitucionalismo venezolano, la libertad económica como el derecho de todos de dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia**,** sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social (art. 112), y el derecho de propiedad; y la garantía de la expropiación (art. 115) y prohibición de la confiscación (art. 116). La Constitución, además, regula el derecho de todas las personas a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen, a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno. (art. 117). Por la otra, en el texto constitucional se regulan las diferentes facetas de la intervención del Estado en la economía, como Estado promotor, es decir, que no sustituye a la iniciativa privada, sino que fomenta y ordena la economía para asegurar su desarrollo, en materia de promoción del desarrollo económico (art. 299); de promoción de la iniciativa privada (art. 112); de promoción de la agricultura para la seguridad alimentaria (art. 305); de promoción de la industria (art. 302); de promoción del desarrollo rural integrado (art. 306); de promoción de la pequeña y mediana industria (art. 308); de promoción de la artesanía popular (art. 309); y de promoción del turismo (art. 310).Además, se establecen normas sobre el Estado Regulador, por ejemplo en materia de prohibición de los monopolios (art. 113), y de restricción del abuso de las posiciones de dominio en la economía con la finalidad de proteger al público consumidor y los productores y asegurar condiciones efectivas de competencia en la economía. Además, en materia de concesiones estatales (art. 113); protección a los consumidores o usuarios (art. 117); política comercial (art. 301); y persecución de los ilícitos económicos (art. 114). Igualmente, la Constitución prevé normas sobre la intervención del Estado en la economía, como Estado empresario, (art. 300); con especial previsión del régimen de la nacionalización petrolera y el régimen de la reserva de actividades económicas al Estado (art. 302 y 303).

---

finder/userfiles/files/Libertad_economica_seminario.pdf ; y "Estado social y ordenación constitucional del sistema económico venezolano," Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2006.1/pr/pr14.pdf; José Valentín González P, "Las Tendencias Totalitarias del Estado Social y Democrático de Derecho y el carácter iliberal del Derecho Administrativo", CEDICE-Libertad, 2012. http://cedice.org.ve/wpcontent/uploads/2012/12/-Tendencias-Totalitarias-del-Edo-Social-y-Democr%C3%A1tico-de-Derecho-Administrativo.pdf; y José Valentín González P, "Nuevo Enfoque sobre la Constitución Económica de 1999," en el libro *Enfoques sobre Derecho y Libertad*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos, Caracas 2013.

74 La Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 117 de 6 de febrero de 2001, reiterando expresamente un fallo anterior de la antigua Corte Suprema de 15 de diciembre de 1998, expresó: "Los valores aludidos se desarrollan mediante el concepto de libertad de empresa, que encierra, tanto la noción de un derecho subjetivo "a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia", como un principio de ordenación económica dentro del cual se manifiesta la voluntad de la empresa de decidir sobre sus objetivos. En este contexto, los Poderes Públicos, cumplen un rol de intervención, la cual puede ser directa (a través de empresas) o indirecta (como ente regulador del mercado) […] A la luz de todos los principios de ordenación económica contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se patentiza el carácter mixto de la economía venezolana, esto es, un sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado (en el que el Estado funge como simple programador de la economía, dependiendo ésta de la oferta y la demanda de bienes y servicios) y la economía interventora (en la que el Estado interviene activamente como el "empresario mayor"). Véase en *Revista de Derecho Público,* N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001. Véase José Ignacio Hernández, "Constitución económica y privatización (Comentarios a la sentencia de la Sala Constitucional del 6 de febrero de 2001)", en *Revista de Derecho Constitucional,* Nº 5, julio-diciembre-2001, Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 327 a 342.

Todos esos principios constitucionales sobre la estructuración de un Estado social en Venezuela, también han sido vulnerados durante las dos últimas décadas, habiéndose estructurado, en su lugar, un Estado totalitario montado sobre un sistema de economía socialista que no está en la Constitución, con el cual, violándosela, se ha excluido y perseguido la iniciativa privada y la libertad económica; incluso implementándoselo después del rechazo popular a la reforma constitucional de 2007 que buscaba establecerlo.[75]

De nuevo aquí, violándose la voluntad popular y en fraude a la Constitución en 2010 se dictó la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal,[76] que al contrario de lo definido en la Constitución, se lo definió exclusivamente conforme a "principios y valores socialistas," incluso comunistas. Ello incluso deriva del texto expreso de dicha Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal de 2010, que define el "modelo productivo socialista" que se ha dispuesto para el país, como el "modelo de producción basado en la *propiedad social* [de los medios de producción], orientado hacia la *eliminación de la división social del trabajo* propio del modelo capitalista," y "dirigido a la satisfacción de necesidades crecientes de la población, a través de nuevas formas de generación y apropiación así como de la *reinversión social del excedente*" (art. 6.12).

Basta destacar de esta definición legal, sus tres componentes fundamentales para entender de qué se trata, y que son: *la propiedad social, la eliminación de la división social del trabajo y la reinversión social del excedente*; que los redactores de la norma, sin duda, se copiaron de algún Manual vetusto de revoluciones comunistas fracasadas, parafraseando en el texto de una Ley, lo que Carlos Marx y Federico Engels escribieron hace más de 150 años, en 1845 y 1846, en su conocido libro *La Ideología Alemana* al definir la sociedad comunista.[77]

---

75 Véase los comentarios a la reforma constitucional de 2007 aprobada por la Asamblea Nacional en Allan R. Brewer-Carías, La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007), Colección Textos Legislativos, Nº 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

76 Véase en *Gaceta Oficial* Nº 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010. Véase mis comentarios sobre esta Ley Orgánica, en Allan R. Brewer-Carías, "Sobre la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución," en *Revista de Derecho Público*, Nº 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 102-109; y Allan R. Brewer-Carías, "La reforma de la Constitución económica para implantar un sistema económico comunista (o de cómo se reforma la Constitución pisoteando el principio de la rigidez constitucional), en Jesús María Casal y María Gabriela Cuevas (Coordinadores)*, Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza. Desafíos de la República en la Venezuela de hoy. Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional***,** Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2013, Tomo I, pp. 247-296. Véase además el libro Allan R. Brewer-Carías et al., *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, Las Comunas, La Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal),* Colección Textos Legislativos Nº 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011. Véase igualmente, Allan R. Brewer-Carías, "La reforma de la Constitución económica para implantar un sistema económico comunista (o de cómo se reforma la Constitución pisoteando el principio de la rigidez constitucional), en Jesús María Casal y María Gabriela Cuevas (Coordinadores)*, Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza. Desafíos de la República en la Venezuela de hoy. Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional***,** Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2013, Tomo I, pp. 247-296.

77 Véase Karl Marx and Friedrich Engels, "The German Ideology," en *Collective Works*, Vol. 5, International Publishers, New York 1976, p. 47. Véanse además los textos pertinentes en http://www.educa.madrid.org/cmstools/files/0a24636f-764c-4e03-9c1d-6722e2ee60d7/Texto%20Marx%20y%20Engels.pdf. Véase sobre el tema Jesús María Alvarado Andrade, "La 'Constitución económica' y el sistema económico comunal *(*Reflexiones Críticas a propósito de la Ley Orgánica

Todo ese esquema legal e inconstitucional, por supuesto lo que ha buscado es la eliminación de la propiedad privada[78] en nombre de un fracasado e impreciso "socialismo del siglo XXI," que no es nada distinto a todos los populismos fracasados de la historia.

Esa Ley se complementó con otras, como la Ley Orgánica de Precios Justos,[79] con la cual inconstitucionalmente se reforzó la destrucción de la iniciativa privada en Venezuela, sin que se haya logrado en forma alguna "alcanzar la mayor suma de felicidad posible" como dice la Ley; habiendo la misma más bien conspirado contra la protección del salario, el ingreso digno de las familias, la propiedad privada y la productividad. Y así, destruido el aparato productivo del país, nada se ha podido hacer para garantizar "el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades" como reza la Ley.

En definitiva, lo que resultó de toda esta normativa fue un régimen de terror económico que puso a las empresas a la merced de la burocracia estatal y, lamentablemente, en manos de la corrupción que tal poder genera; siendo ella la negación más paladina de las promesas y los principios más elementales que se configuraron en la Constitución para garantizar la libertad económica y el derecho de propiedad, y por tanto, el modelo de Estado Social de economía mixta.

El resultado ha sido, como ya lo constata el mundo entero, la minimización hasta llegar a la casi inexistencia del sector privado, mediante ocupaciones y confiscaciones masivas de empresas, fincas y medios de producción, sin garantía de justa indemnización, y que luego han sido abandonadas o desmanteladas, acabando con el aparato productivo del país.[80]

De todo lo anterior resulta, en concreto, que el Estado también ha llevado adelante un proceso de destrucción implacable contra todo lo que en el mundo privado tenía funcionamiento propio y, en especial, contra la economía privada, habiendo ello implicado, entre otros aspectos:

---

del Sistema Económico Comunal)," en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador), Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 377-456.

78 Véase por ejemplo lo expresado en el Voto Salvado del Magistrado Jesús Eduardo Cabrera a la sentencia Nº 2042 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2007, en el cual expresó sobre el proyecto de reforma constitucional de 2007 sobre el régimen de la propiedad, que: "El artículo 113 del Proyecto, plantea un concepto de propiedad, que se adapta a la propiedad socialista, y que es válido, incluso dentro del Estado Social; pero al limitar la propiedad privada solo sobre bienes de uso, es decir aquellos que una persona utiliza (sin especificarse en cual forma); o de consumo, que no es otra cosa que los fungibles, surge un cambio en la estructura de este derecho que dada su importancia, conduce a una transformación de la estructura del Estado. Los alcances del Derecho de propiedad dentro del Estado Social ya fueron reconocidos en fallo de esta Sala de 20 de noviembre de 2002, con ponencia del Magistrado Antonio García García."

79 Véase *Gaceta Oficial* Nº 5156 extra de 19-11-2014.

80 Véase por ejemplo lo expuesto por Heinz Dieterich quien fue el ideólogo del régimen, y a quien se debe la denominación de "socialismo del siglo XXI", que ha expresado: que "El modelo del socialismo impulsado por Chávez fracasó:, siendo "El gran error del gobierno de Maduro es seguir con la idea de Chávez, insostenible, de que el gobierno puede sustituir a la empresa privada. El gobierno usará su monopolio de importaciones y exportaciones para repartir las atribuciones en las empresas," en *El Nacional*, Caracas 19 de abril de 2014, en http://www.el-nacional.com/politica/Heinz-Dieterich-Venezuela-surgimiento-republica_0_394160741.html.

- Expropiaciones, confiscaciones y ocupaciones de industrias en forma indiscriminadas, que han sido transferidas a los órganos del Estado y manejadas por la burocracia estatal, con la consecuente quiebra final de las mismas y su clausura o cierre definitivo.

- Persecución contra las empresas constructoras de viviendas de interés social provocando un colapso descomunal en la industria de la construcción.

- Expropiaciones y ocupaciones indiscriminadas de tierras agropecuarias y productores agrícolas, que pasaron a ser manejadas por grupos vinculados al Estrado, con el abandono final del campo.

- Regulaciones y controles de precios, y fijación de supuestos precios justos, por una burocracia incompetente, con el subsecuente ahogamiento progresivo de los pocos productores privados que han logrado sobrevivir.

- El abandono total por parte del Estado de su rol de Estado promotor, para estimular a los productores privados en sus actividades.

A todo lo anterior se agrega que durante las últimas dos décadas, consecuencia de la política económica destructiva de la economía privada, el Estado también le declaró la guerra total a la propiedad privada, lo que se ha manifestado fundamentalmente en:

- Las ocupaciones, confiscaciones y expropiaciones de industrias y fincas y tierras agrícolas que posteriormente han sido abandonadas por los nuevos ocupantes asignados por el propio Estado.

- La confiscación de tierras rurales, al exigirse inconstitucionalmente a los propietarios que para demostrar la titularidad de su propiedad, deben poseer títulos registrados desde tiempo inmemorial, de antes de la independencia del país, es decir, desde la Colonia. [81]

Toda la destrucción de la economía privada, por supuesto, ha afectado gravemente la calidad de vida de la población, implantándose la escasez de todos los productos básicos, lo que afecta a todos por igual, pero que golpea a los que tienen menos recursos, pues sus ingresos resultaron cada vez menores por la galopante inflación que ha padecido el país, que es, como se dijo, no sólo la mayor de toda América Latina, sino ahora la mayor del mundo.[82]

Tan grave ha sido la situación, que en determinados momentos se llegó a implementar sistemas de racionamientos para los bienes de consumo, sólo vistos en Cuba,[83] y en Corea del Norte.[84]

---

81 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El caso de Venezuela: un Estado depredador en guerra contra el país, sus instituciones, sus habitantes y sus ciudadanos," en *Boletín de la Academia de Ciencia Políticas y Sociales, No. 173, julio-septiembre 2023, Homenaje a Hildegard Rondón de Sansó,* Caracas 2024, pp. 771-808.

82 Véase la información en http://www.infobae.com/2014/04/24/1559615-en-un-ano-la-inflacion-oficial-venezuela-llego-al-60-ciento

83 El 23 de agosto de 2014: "El Superintendente de Precios en Venezuela, Andrés Eloy Méndez, informó que todo establecimiento comercial estará controlado por las máquinas captahuellas. El control será extendido más allá de los alimentos y las medicinas. Méndez dijo que antes del 30 de noviembre deberá estar instalado en todo el país el sistema que contempla máquinas captahuellas para registrar el control de las compras que hacen los consumidores. Adelantó cuáles serán algunos de los rubros que serán controlados." Véase el reportaje "Gobierno de Venezuela impone racionamiento de productos," en *Queen's Latino*, 23 de agosto de 2014, en http://www.queenslatino.com/racionamiento-de-todo-en-venezuela/." Información ratificada por el Presidente de la República. Véase la información: "Captahuellas' para hacer mercado en Venezuela comenzaría en 2015," en El Tiempo, Bogotá, 23 de agosto de 2014, en http://www.eltiempo.com/mun-

Con la destrucción del aparato productivo y el material eliminación de las exportaciones, lo poco que se produce no alcanza para el mercado interno, y lo que en buena parte sale del país es mediante contrabando. La consecuencia de la acentuación de la dependencia del país del ingreso petrolero ha sido entonces que el único que puede obtener divisas es el propio Estado, por las exportaciones de la empresa petrolera estatal, PDVSA, cada vez más mermada, comprometida,[85] y ahogada en toda suerte de corruptelas. Y para agravar el panorama, para controlar el acceso de los privados a la adquisición de divisas, el Estado ha montado todo tipo de sistemas de control de cambios, constituyéndose en una de las principales fuentes de corrupción administrativa, y de tráfico de influencias, quedando en definitiva la posibilidad real de importación de bienes sólo a cargo del propio Estado, o basada en la decisión de la burocracia.[86]

Simplemente, en Venezuela se pensó que la bonanza petrolera de la primera década de este siglo sería para siempre, y que no era necesario para un país petrolero tener que producir nada, porque todo se podía importar, y todo se podía repartir.

Todo ello originó en el marco interno una economía social basada en el subsidio directo a las personas, recibiendo beneficios sin enfrentar sacrificios o esfuerzos, con lo que además se destruyó el valor del trabajo productivo como fuente de ingreso, que materialmente se ha eliminado, sustituido por el antivalor de que es preferible recibir sin trabajar.

---

do/latinoamerica/captahuellas-para-hacer-mercado-en-venezuela-comenzaria-en-2015/14419076. Sobre esto, la Nota de Opinión del diario *Tal Cual* del 22 de agosto de 2014, con el título "Racionamiento," expresa: "Si se entiende bien lo que nos ha avisado el superintendente de precios justos, por ahí viene rodando el establecimiento de cupos para la adquisición de artículos de primera necesidad, alimentos en particular.[…] Es, pues, un sistema de racionamiento, pero en lugar de una cartilla, como en Cuba, los avances tecnológicos (y los dólares) permiten apelar a mecanismos tan sofisticados como el del sistema biométrico." Véase en *Tal Cual,* 22-8-2014, en http://www.tal-cualdigital.com/Movil/visor.aspx?id=106710. La propuesta ya se había anunciado desde junio de 2013., "Venezuela instaurará en Venezuela la cartilla de razonamiento al mejor estilo cubano," en ABC.es Internacional, 4 de junio de-2013, en http://www.abc.es/internacional/20130603/abci-maduro-cartilla-racionamiento-201306032115.html.

84 Por ello, en el *The Wall Street Jornal* del 23 de octubre de 2014, se indicaba que "Entre el agravamiento de la escasez, Venezuela recientemente recibió una extraordinaria y dudosa distinción, y es que alcanzó el rango de Corea del Norte y de Cuba en el racionamiento de comida para sus ciudadanos," refiriéndose a la imposición del sistema de "capta-huellas" digitales en ciertos establecimientos, para el control de la venta de productos. Véase el reportaje de Sara Schaffer Muñoz, "Despite Riches, Venezuela Starts Food rations," en *The Wall Street Journal*, New York, 23 de octubre de 2014, p. A15.

85 Véase los datos en "1999 versus 2013: Gestión del Desgobierno en números", en https://twitter.com/sushidavid/status/451006280061046784.

86 El Ministro de Planificación y Economía durante los últimos años, Jorge Gordani, al renunciar a su cargo en 2014 calificó esas entidades como "focos de corrupción," pero sin que durante su gestión se hubiese hecho nada para extirparlo. Véase el texto de la Carta Pública, "Testimonio y responsabilidad ante la historia," 17-8-2014, en http://www.lapatilla.com/si-te/2014/06/18/giordani-da-la-version-de-su-salida-y-arremete-contra-maduro/. Según esas denuncias, "a través de los mecanismos de cambio de divisas "desaparecieron alrededor de 20.000.000.000 de dólares." Véase César Miguel Rondón, "Cada vez menos país," en *Confirmado*, 16-8-2014, en http://confirmado.com.ve/opinan/cada-vez-menos-pais/. Por todo ello, con razón en un editorial del diario *Le Monde* de París, titulado "Los venezolanos en el callejón sin salida del chavismo", se afirmaba que con todo eso "*Se ha creado una economía paralela, un mercado de tráfico interno y externo que beneficia a una pequeña nomenklatura sin escrúpulos."* Véase Editorial de *Le Monde,* 30- marzo 2014, en http://www.eluniver-sal.com/nacional-y-politica/140330/le-monde-dedico-un-editorial-a-venezuela.

Ello trastocó lo que debió ser un Estado social en un Estado Populista, con una organización destinada a dar dadivas a los sectores pobres y garantizar así su adhesión a las políticas autoritarias,[87] provocado más miseria y control de conciencia sobre una población de menos recursos, totalmente dependiente de la burocracia estatal y sus dádivas, en las que muchos creyeron encontrar la solución definitiva para su existencia,[88] pero a costa del deterioro ostensible y trágico de los servicios públicos más elementales como los servicios de salud y atención médica.

2. *La destrucción de las actividades, instituciones y medios de comunicación privados*

El Estado, además de haber destruido la economía privada y la propiedad privada, ha destruido también, a las iniciativas e instituciones privadas, lo que se evidencia, entre otros, de los siguientes aspectos:

- Ha intervenido todas las corporaciones públicas de membresía privada como los Colegios profesionales, los Sindicatos y las Universidades autónomas, interviniéndolas en su funcionamiento, usando armas letales como la Sala Constitucional del Tribunal Supremo y el Consejo Nacional Electoral, ambos controlados por el Ejecutivo, para anular, controlar, suspender y confiscar las elecciones de sus directivas por sus miembros.

En la destrucción, el Estado acabó con el movimiento sindical, desde su primera intervención en 2000, desapareciendo, por ejemplo, la Confederación de Trabajadores de venezuela y otras agrupaciones de trabajadores, como la Federación Venezolana de maestros, en ambos casos, otrora importantes movimientos de trabajadores.

- Ha intervenido en el funcionamiento y financiamiento de las Fundaciones, Asociaciones Civiles y Organizaciones no gubernamentales, pretendiendo controlar su funcionamiento.

-Ha intervenido en el funcionamiento de los partidos políticos, controlando sus elecciones internas, utilizando a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, controlada por el Poder Ejecutivo, para cancelar partidos, para intervenirlos, para secuestrarlos y nombrarles unas nuevas Juntas directivas controladas por los hilos del poder, para que aparenten ser de oposición, sin serlo.

- Además, durante los últimos veinte años, el Estado ha llevado a cabo una guerra permanente e intensa contra los medios de comunicación privados, neutralizando, clausurando y confiscando Estaciones de televisión; adquiriendo y confiscando todos los medios impresos de comunicación, y clausurando estaciones radios, al punto de que en la actualidad no existe ningún medio audiovisual o de periódico impreso que no esté controlado, acallado o sometido al gobierno.[89]

---

87 Véase Heinz Sonntag "¿Cuántas Revoluciones más?" en El *Nacional*, Caracas 7 de octubre de 2014, en http://www.el-nacional.com/heinz_sonn-tag/Cuantas-Revoluciones_0_496150483.html

88 Como el mismo Area lo ha descrito en lenguaje común y gráfico, pero tremendamente trágico: "Vivimos pues "boqueando" y de paso corrompiéndonos por las condiciones impuestas por y desde el poder que nos obligan a vivir como "lateros", "balseros", "abasteros" mejor dicho, que al estar "pelando" por lo que buscamos y no encontramos, tenemos que andar en gerundio, ladrando, mamando, haciendo cola, bajándonos de la mula, haciéndonos los bolsas o locos, llevándonos de caleta algo, caribeando o de chupa medias, pagando peaje, tracaleando, empujándonos los unos contra los otros, en suma, degradándonos, envileciéndonos, para satisfacer nuestras necesidades básicas de consumo. Es asfixia gradual y calculada, material y moral. Desde el papel toilette hasta la honestidad. ¡Pero tenemos Patria! Falta el orgullo, la dignidad, el respeto, el amor a uno mismo." Véase en "El 'Estado Misional' en Venezuela," en *Analítica.com*, 14 de febrero de 2014, en http://anali-tica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/

89 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El caso de Venezuela: un Estado depredador en guerra contra el país, sus instituciones, sus habitantes y sus ciudadanos," en *Boletín de la Academia de Ciencia Po-*

**

El panorama que resulta de lo anteriormente reseñado es una muestra de la actividad destructiva del gobierno y del Estado contra sus propias instituciones, contra todo lo privado, y en fin, contra toda la población, conducida por una *kakistocracia*[90] que asaltó el poder a partir de 1999.

El resultado ha sido, por lo que respecta al Estado, que todas sus instituciones han sido totalmente demolidas, destruidas y degradadas. Todas: Poder Legislativo; Administración Publica (Ministerios, entes autónomos, empresas del Estado, Fundaciones públicas); Poder Judicial; Órganos de control: Consejo Nacional Electoral, Contraloría General de la república, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo; Fuerzas Armadas. Todas !!!.

Nunca antes, en toda la historia política de Venezuela, habíamos estado en una situación similar, ni siquiera luego de las Guerras federales a mitades del siglo XIX; casi se podría decir que comparativamente en la historia, el país está en una situación similar a la que existió al inicio mismo de la República a comienzos de ese mismo siglo XIX, después del final de las guerras de las Independencia, cuando todas las instituciones coloniales y republicanas iniciales habían quedado destruidas, y hubo que constituir una República y la totalidad de su ordenamiento jurídico.

Es decir, hubo que reconstruir viejas y constituir nuevas instituciones.

En una situación como esa, esa tarea histórica, por supuesto, parecería que no se resuelve con las soluciones electorales previstas en la Constitución, ni siquiera si se llegaran a aplicar libre y democráticamente, pues ello estaría condicionado, primero, por la existencia y presencia del aparato estatal actual, funcionando, que ha sido el motor de la destrucción del país y sus instituciones.

La tarea, evidentemente, es mucho más amplia y compleja e implica rehacer, barrer y reconstituir y constituir, no solo instituciones sino las regulaciones propias del derecho constitucional y administrativo que han sido demolidas y distorsionadas; e implicará, entre otras cosas, querámoslo o no, siguiendo una saga histórica que a los venezolanos no nos ha abandonado en toda nuestra historia constitucional,[91] que en la agenda del futuro del país ya esté "anotada" una nueva "Asamblea Constituyente." Pero por supuesto, no para sancionar una "nueva" Constitución, que no sería el objetivo (un texto constitucional nuevo nada resuelve con un bando destructivo o *kakistocracia* controlando el poder), sino para reconstituir y reconstruir política e institucionalmente al país, con base en consensos democráticos, porque como se ha dicho, todo ha sido destruido.[92]

---

líticas y Sociales, No. 173, julio-septiembre 2023, *Homenaje a Hildegard Rondón de Sansó,* Caracas 2024, pp. 771-808.

90 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Kakistocracia depredadora e inhabilitaciones políticas: El falso Estado de derecho en Venezuela,* Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello, No 20, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2023, 474 pp.

91 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Las Asambleas Constituyentes en la historia de Venezuela," en *El Universal*, Caracas 8 de septiembre de 1998, p. 1-5; y en Historia Constitucional de Venezuela, 2 vols, Editorial Alfa, Caracas 2008.

92 Véase por ejemplo, en sentido coincidente, en Eduardo Fernández, "Reconstrucción," Caracas, 7 de julio de 2023, en https://www.radarsystems.net:8080/boletines/ifedec/Opinion EF 07 07 2023.html; y Fernando Luis Egaña, "Reconstrucción", en *El Nacional*, 8 de julio de 2023, disponible en: https://www.elnacional.com/opinion/reconstruccion-2/T.

Pero para todo ello, por supuesto, lo primero que tendría que lograrse es que efectivamente, se ponga fin a la guerra devastadora que el país y sus ciudadanos han estado sufriendo a diario, y eso solo se logra como se terminan las guerras, y también ello lo enseña la historia, o con una Capitulación o con un Armisticio, es decir, un pacto político para el logro de un objetivo común.

CONCEPTOS DE JURISDICCIÓN UNIVERSAL
CONCEPTS ABOUT UNIVERSAL JURISDICTION

Carlos Armando Figueredo*
Abogado

Resumen: *Con este artículo se pretende aclarar conceptos sobre lo que se considera jurisdicción penal universal, entendiendo como ella la potestad que tienen los Estados de someter a juicio, mediante tribunales competentes para ello, a quienes hayan cometido crímenes o delitos fuera de su territorio. Aquí se distingue el concepto de jurisdicción universal del de jurisdicción internacional considerada como aquella que tiene la Corte Penal Internacional para juzgar los crímenes tipificados por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Al ratificar el Estatuto de Roma, se asume aplicar la jurisdicción internacional*.

Palabras Clave: *Aut dedere aut judicare, CIJ – Corte Internacional de Justicia, CPI - Corte Penal Internacional, Estatuto de Roma, Extradición, Jurisdicción Penal Internacional, Jurisdicción Universal.*

Abstract: *This article is meant to clarify concepts related to what is deemed as criminal universal jurisdiction, considering as such the States' power to try those persons having committed crimes outside their territory. Herein, the concept of universal jurisdiction is distinguished from that of international jurisdiction, considering the latter as that of the International Criminal Court to judge crimes typified by the Rome Statute of the International Criminal Court. When ratifying the Statute of Rome, it is assumed to apply international jurisdiction.*

Key words: *Extradition, International Court of Justice, International Criminal Court – ICC, International Criminal Jurisdiction, Universal Criminal Jurisdiction, Rome Statute.*

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia del derecho, el enjuiciamiento de los delitos ha sido comúnmente sometido a la jurisdicción de los tribunales penales de los Estados, cometidos por ciudadanos nacionales de esos Estados en el territorio de estos. Pero, en vista de que esos mismos ciudadanos podían residir fuera del territorio nacional, comenzó a aplacarse la institución de la extradición, según la cual un Estado A podía pedirle a un Estado B que extraditara al ciudadano B para que pudiera ser juzgado en el Estado A. Se trataba de que un Estado requirente le pidiera la extradición a un Estado requerido, con base en tratados nacionales o internacionales sobre extradición, o mediante aspiración de reciprocidad.

Bajo el principio de *aut dedere aut judicare*, el Estado requerido debía entregar al sujeto cuya extradición se requería y, si no decidía entregarlo, debía juzgarlo en tribunal competente, lo cual, a mi juicio, es un principio de la aplicación de la jurisdicción universal.

Grocio tal vez fue el primero en considerar que podía haber una jurisdicción universal.

---

* Abogado egresado de la UCV y doctor en Ciencia mención Derecho. Ha sido profesor de derecho penal y derechos humanos tanto en pregrado y postgrado de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.

I. DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL A LA UNIVERSAL

Hay 197 Estados miembros[1] de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, en todos ellos, por razones de soberanía, la territorialidad es un principio básico de la jurisdicción. Sin embargo, muchos de esos países tienen previsto en su sistema penal que, bajo ciertas condiciones, ellos pueden admitir la jurisdicción universal. En capítulo posterior veremos en qué forma los países soberanos admiten la jurisdicción universal.

Dijimos antes que con la extradición y el principio de *aut dedere aut judicare* se llegaba a ejercer la jurisdicción universal. En efecto, cuando un Estado le requiere a otro Estado que extradite a un sujeto que ha cometido un delito en el Estado requirente mientras se halla en el Estado requerido, este último, de estar vinculado por un tratado, debe entregar el sujeto o juzgarlo en un tribunal competente, con lo cual se estaría aplicando la jurisdicción universal.

En cuanto a qué debe entenderse por jurisdicción universal, y en particular jurisdicción penal universal, tanto los tratados internacionales como las leyes nacionales, la interpretación de los tribunales y la doctrina académica tienen diversas maneras de considerarla e interpretarla. Se puede adelantar que hay Estados, como Francia[2], que hablan de "competencia internacional", al concebir el mismo concepto. En mi concepto no es adecuado ese nombre si se recuerda que una cosa es jurisdicción y otra es la competencia, es decir quienes están facultados para ejercer esa jurisdicción.

En los Estados del mundo, los delitos cometidos en su territorio –así como también los cometidos por sus ciudadanos en el extranjero– son juzgados por sus tribunales nacionales; se aplica el concepto de la territorialidad. Pero también se da el caso de que, crímenes de derecho internacional penal cometidos fuera de su territorio también pueden se juzgados por tribunales nacionales competentes, aplicando la institución de la jurisdicción universal. Se trata de crímenes graves contra los derechos humanos, reconocidos en tratados y por el derecho internacional de los derechos humanos y humanitarios, de jus cogens, y de los tipificados por el Estatuto de Roma, como son el genocidio, los crímenes de guerra, los de lesa humanidad y los de agresión, que vinculan a los Estados partes del Estatuto de Roma. En el caso de esos crímenes que conoce la Corte Penal Internacional ellos son llamados de jurisdicción internacional.

II. DE CÓMO TRATAN LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL EN LOS ESTADOS

Las definiciones de jurisdicción universal son muy similares en los sistemas legales de los países del mundo, lo que varía es la forma de aplicar esa jurisdicción. Hay diferencias en las definiciones, como en la de Francia, donde se habla de *compétence universelle* y en la de Brasil: *competência universal*.

1. *Estados Unidos de América*

En los Estados Unidos, tanto en la legislación, como en la jurisprudencia y la doctrina, varía mucho la opinión en cuanto a la aplicación de la jurisdicción universal y el trato es distinto según se trata de jurisdicción en materia civil y en materia penal.

En cuanto a la jurisdicción universal en materia civil, hay un antecedente importante y es el que se valió de la aplicación de una ley promulgada, en primer lugar, en 1789, como acápite de la Primera Ley Judicial, bajo el nombre de Alien Torts Act (Ley sobre Responsabilidad Civil de Extranjero). Esa ley la aplicó un tribunal en el caso Filártiga vs Peña Irala en el que se dice:

---

1 Ver: https://www.un.org/securitycouncil/es/content/current-members

2 Ver: https://www.village-justice.com/articles/competence-universelle-francaise-son-depassement-pour-une-justice-effective,40881.html.

En sentencia de la Corte de Apelaciones del Segundo Circuito de los Estados Unidos, a cargo del Juez Irving R. Kaufman, en 1980.[3] Dicha sentencia tiene la importancia de ser uno de los pocos casos de decisiones en acciones intentadas ante la jurisdicción de los tribunales federales de los Estados Unidos, con base en la ley conocida como "Alien Tort Statute" que puede traducirse como ley sobre reclamos de responsabilidad civil por parte de extranjeros.

Dicha ley tiene su origen en el Primer Congreso de los Estados Unidos, que estableció una cláusula sobre jurisdicción original de los tribunales federales en todas las causas en las que un extranjero demande por responsabilidad civil por hecho ilícito cometido en violación del derecho internacional.

En el Derecho Internacional moderno, el "Alien Tort Statute" ha sido muy discutido. Sus orígenes no son muy claros. Fue aprobado como la cláusula de responsabilidad extracontractual de extranjero (Alien Tort Clause), una disposición de la Sección de la Ley Judicial de 1789. El autor de dicha cláusula fue Oliver Ellsworth, quien fue el tercer 'Chief Justice' de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Ha resultado muy difícil para los juristas norteamericanos establecer lo que Ellsworth y el Primer Congreso buscaban con esa cláusula.

El Juez del Segundo Circuito (Nueva York) decidió que el "Alien Tort Statute" confería jurisdicción federal sobre actos de tortura ocurridos fuera del territorio de los Estados Unidos porque los mismos constituían violaciones del Derecho Internacional.[4] La decisión del Segundo Circuito en Filártiga estableció que, a pesar de que cuando el Primer Congreso de los Estados Unidos aprobó la referida cláusula de la Ley Judicial seguramente no se había pensado en la tortura como un caso de violación del Derecho Internacional, "las cortes deben interpretar al Derecho Internacional no como era en 1789, sino tal como ha evolucionado y existe entre las naciones del mundo".

Se ha considerado conveniente reproducir una traducción del extracto de la decisión en el caso Filártiga, reproducida en la obra arriba mencionada de Steiner y Alison[5] por la profundidad de sus argumentos, por el análisis que hay en ella de la naturaleza del Derecho Internacional, de sus fuentes, del examen del concepto de jurisdicción y por consideraciones breves que tiene acerca de los conflictos de leyes tal como los concibe un juez norteamericano

En cuanto a la jurisdicción universal en materia penal, hay varias interpretaciones; todo depende de lo que establezcan leyes federales en materia penal. Por ejemplo, se considera que hay aplicación de la jurisdicción universal cuando la autorizan esas leyes.

Un caso es el de la legislación sobre piratería en alta mar tal como la define el Derecho Internacional, aunque se opina que no se aplica esa jurisdicción en su pleno sentido, ya que no se extiende a la autoridad de los Estados Unidos para aplicación cuando se trata del territorio de una nación extranjera. También hay otras leyes que criminalizan, los actos de violación de derechos humanos, como la toma de rehenes, el secuestro de aeronaves, el sabotaje de aeronaves, la tortura oficial cometida en naciones extranjeras por ciudadanos de otros países, entre otros. La Universidad de Chicago se refiere en la materia, al disertar sobre Jurisdicción Universal

---

3 Ver: Filartiga v. Peña Irala en: https://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2011/04/filartiga-v-pena-irala.pdf.

4 *Ibid* y además ver: https://www.pierre-legrand.com/ewExternalFiles/Proof%20of%20Foreign%20Law%20in%20U.S.%20Courts.pdf.

5 Ver: https://books.google.co.ve/books/about/International_Human_Rights_in_Context.html?id=NKaXYtw9YUC&redir_esc=y.

> Los Estados Unidos no son signatarios del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y por lo tanto no pueden solicitar que se aplique la jurisdicción internacional a la comisión de crímenes tipificados por el Estatuto. Sin embargo, cuando esos crímenes están tipificados en su legislación nacional, sí podrían aplicar la jurisdicción universal.[6]

2. *Canadá*

Canadá es un Estado Parte del Estatuto de Roma. Fue el décimo cuarto Estado en firmarlo el 18 de diciembre de 1998 y lo ratificó el 29 de junio de 2000.

El caso de Canadá es interesante por la manera como trata el ejercicio de la jurisdicción universal, independientemente de lo que asumió como al ratificar el Estatuto de Roma.

En trabajo publicado por Open Society se dice lo siguiente

> Canadá ha promulgado legislación que establece jurisdicción universal para el enjuiciamiento de ciertos crímenes internacionales. De acuerdo con la Sección 6(1) de la Ley Contra los Crímenes de Lesa Humanidad y los Crímenes de Guerra (CAHWCA), el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra son objeto de sanción penal cuando se han cometido en el extranjero.[7]

Adicionalmente, la sección 8 de la CAHWCA establece las condiciones para que Canadá ejerza jurisdicción universal.

3. *México*

Se hace necesario analizar las contradicciones que hay en el tratamiento de la jurisdicción universal por parte de México.

En publicación de El Universal de México, se dice:

> El 15 de diciembre de 2009, el Senado de la República aprobó un proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 21 constitucional (conocida como Ley de Cooperación con la Corte Penal Internacional), el cual fue enviado a la Cámara de Diputados, en donde sigue pendiente para su discusión y aprobación. Quizás sea el momento de que el legislador renueve sus esfuerzos en esta trascendental materia y culmine el proceso legislativo correspondiente; tomando en consideración que se trata de una jurisdicción supletoria y complementaria al sistema penal mexicano. No olvidemos que ya tenemos leyes penales que pretenden prevenir los delitos más graves contra la humanidad, y contamos con un sistema judicial que debe fortalecerse cada día para hacer una realidad el castigo al delincuente y disminuir la impunidad. Sólo cuando falla el sistema judicial de un país encuentra sentido un tribunal internacional que tiene como finalidad evitar la impunidad de los delitos. Si la justicia nacional opera adecuadamente, la jurisdicción penal internacional no encuentra aplicación. [8]

Hasta ahora, la referida Ley no ha sido promulgada y puede decirse que en México están divididas las opiniones en cuanto a la aplicación de la jurisdicción penal universal, así tenemos lo que se dice en La Jurisdicción Universal un Imperativo para México

> Regresando al caso de México ¿qué podemos decir sobre este tema tan trascendente? En nuestro país no se contempla el principio de justicia universal. Dentro de las normas vigentes, no hay reconocimiento expreso de dicha facultad supranacional. Todo lo contrario, el

---

6 Universal Jurisdiction and U.S. Law, en University of Chicago Legal Forum (Curtis A. Brradley) https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1303&context=uclf.

7 Universal Jurisdiction – Law and Practice in Canada. En: https://www.justiceinitiative.org/publi cations /universal-jurisdiction-law-and-practice-in-canada.

8 Ver: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/02/asun_3064960_20140211_141 3388592.pdf. Ver también: https://lasillarota.com/opinion/columnas/2016/3/5/la-justicia-universal-un-imperativo-para-mexico-332991.html.

gobierno mexicano se ha caracterizado por establecer candados normativos para reconocer la competencia de tribunales internacionales, por ejemplo, en el artículo 21 constitucional se dispone:

"El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.", supeditando en todo momento la justicia internacional al orden político, pues dicho reconocimiento pasa, necesariamente, por la propuesta del presidente de la República y por la aprobación del Senado."

4. *Argentina*

En el 2006 se promulgó la Ley de Implementación del Estatuto de Roma [9]. En su texto se expone:

ARTICULO 1º - La presente ley tiene como objeto implementar las disposiciones del Estatuto de Roma suscripto el 17 de julio de 1998, aprobado por la Ley 25.390 y ratificado el 16 de enero de 2001, y regular las relaciones de cooperación entre el Estado Argentino y la Corte Penal Internacional en el ejercicio de las funciones encomendadas a este organismo por el citado instrumento y su normativa complementaria, mediante la atribución de competencia a los órganos estatales y el establecimiento de procedimientos internos adecuados, en lo no previsto en el Estatuto de Roma y sus normas complementarias, en particular las Reglas de Procedimiento y Prueba.

…

ARTICULO 3º - Esta ley se aplica:

a) A los delitos cometidos o cuyos efectos deban producirse en el territorio de la República Argentina, o en los lugares sometidos a su jurisdicción;

b) A los delitos cometidos en el extranjero por agentes o empleados de autoridades argentinas en desempeño de su cargo;

c) A los delitos cometidos fuera del territorio argentino por nacionales argentinos o por personas domiciliadas en la República Argentina, siempre que el imputado no haya sido absuelto o condenado en el extranjero o, en este último caso, no haya cumplido la pena;

Como se observa en el citado artículo, Argentina difiere de otros Estados en los que no se limita la aplicación de la jurisdicción a ciudadanos de esos Estados y a los domiciliados en los mismos.

Sin embargo, vemos que, en los casos de extradición, en aplicación de *aut dedere aut judicare*, si se prevé aplicación de la jurisdicción universal sin los límites antes expresados, cuando en la ley de implementación que se cita, se dispone:

ARTICULO 4º - Cuando se encuentre en territorio de la República Argentina o en lugares sometidos a su jurisdicción una persona sospechada de haber cometido un crimen definido en la presente ley y no se procediera a su extradición o entrega a la Corte Penal Internacional, la República Argentina tomará todas las medidas necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de dicho delito.

5. *Uruguay*

La República Oriental d Uruguay, al igual que Argentina, tiene una Ley de Cooperación con la Corte Penal Internacional[10]. En dicha ley se dispone:

---

9 Ver: http://www.saij.gob.ar/26200-nacional-ley-implementacion-estatuto-roma-corte-penal-internacional-lns0005179-2006-12-13/123456789-0abc-defg-g97-15000scanyel.

10 Ver: https://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AnexoI_Ley18026.pdf.

> Artículo 2º. (Derecho y deber de juzgar crímenes internacionales).- La República Oriental del Uruguay tiene el derecho y el deber de juzgar los hechos tipificados como delito según el derecho internacional.
>
> Especialmente tiene el derecho y el deber de juzgar, de conformidad con las disposiciones contenidas en esta ley, los crímenes reconocidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional aprobado por la Ley Nº 17.510, de 27 de junio de 2002.
>
> Artículo 3º. (Principios de derecho penal).- Serán aplicables a los crímenes y delitos tipificados por esta ley los principios generales de derecho penal consagrados en el derecho nacional y en los tratados y convenciones de los que Uruguay es parte y, en particular, cuando correspondiere, los enunciados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y los especialmente establecidos en esta ley.

6. *Brasil*

Brasil ha firmado y/o ratificado casi todos los tratados internacionales e inter-regionales que dan lugar a la aplicación de la jurisdicción internacional.

El hecho de firmar y sancionar tratados no es suficiente para determinar cómo y cuándo aplica o no Brasil la jurisdicción penal universal. Puede decirse que en Brasil no ha sido muy abundante la doctrina sobre el tema de la jurisdicción penal universal —que en Brasil llaman competência repressiva universal, así, como en el derecho francés no hablan de jurisdicción universal, sino de competencia universal. Se ha tomado en consideración la postura indulgente que hubo durante la dictadura militar. La razón para esa postura indulgente radica en el hecho de que cuando la dictadura militar, los jerarcas del gobierno querían evitar que se le pudiera investigar y/o acusar en cuanto a hechos punibles.

Es de notar que la postura de la cancillería brasilera, más acorde con los compromisos asumidos internacionalmente por el país, no es la misma que han seguido tanto el poder legislativo como el poder judicial. En efecto, en el plano interno se observa, entre otras cosas, cómo el Supremo Tribunal Federal, en desacatamiento de lo decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la inadmisibilidad de la ley de amnistía, la mantuvo.[11]

De acuerdo con el ordenamiento jurídico brasilero, la jurisdicción penal universal pueden ejercerla los tribunales nacionales de Brasil en el caso del crimen de genocidio y de los crímenes que Brasil se obligó a reprimir bajo tratado o convención. Fuera de los crímenes de genocidio y tortura, no ha tipificado otros crímenes internacionales contra los derechos humanos y, por lo tanto, los crímenes de guerra tipificados en las Convenciones de Ginebra y en el Estatuto de Roma, así como los de lesa humanidad contemplados por el último.

En Brasil no hay coordinación entre lo que se dispone en el plano interno y en el internacional, ni hay coordinación entre los tres poderes, que tienen muchas veces posturas distintas. Se observa que la postura se la cancillería brasileña está mucho más avanzada que su legislación y su jurisprudencia.

7. *Bélgica*

En un principio, la legislación belga se ajustaba a los crímenes previstos por el derecho internacional. Así lo vemos en la Ley del 16 de junio de 1993, relativa a la represión de las graves infracciones a las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales de 1977.

---

[11] Se trata de caso de la Guerrila Araguilha. Ver: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/artículos/seriec_219_esp.pdf.

Dicha ley fue modificada por la Ley del 1º de febrero de 1999, relativa a las graves infracciones del derecho penal humanitario. Desafortunadamente, la ley del 23 de abril de 2003, relativa también a las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, redujo el alcance de la aplicación de la jurisprudencia penal universal.[12]

Bélgica, que era uno de los pocos Estados en lo que sus leyes se adaptaban al Derecho Internacional Penal, hubiera retrocedido debido a presiones en cuanto al caso del ex canciller congolés Yerodia, contra quien Bélgica había logrado que se dictara una orden de arresto alegando que había cometido crimen de genocidio. El Congo demandó a Bélgica ante la Corte Internacional de Justicia y esta falló a favor del Congo, declarando que Yerodia gozaba de inmunidad.[13]

8. *Francia*

Los tribunales franceses han tenido mucha experiencia en la aplicación de la jurisdicción penal universal al apoyarse en legislación adecuada. En efecto, veamos lo que disponen tanto el Código Procesal Penal como el Código Penal:

El Código de Procedimiento Penal francés dispone:

Artículo 689

Los autores o cómplices de infracciones cometidas fuera del territorio de la República pueden ser perseguidos y enjuiciados por las jurisdicciones francesas ya sea cuando en conformidad con las disposiciones del libro primero del código penal o de otro teto legislativo, la ley francesa es aplicable, ya sea cuando una convención internacional o un acto realizado en aplicación del tratado que constituye las Comunidades europeas les confiere competencia a las jurisdicciones francesas para conocer de la infracción.

Artículo 689-1

En aplicación de las convenciones internacionales contempladas en los siguientes artículos, puede ser perseguida y juzgada por las jurisdicciones francesas, toda persona que se haya hecho culpable fuera del territorio de la República de una de las infracciones enumeradas por estos artículos. Las disposiciones del presente artículo son aplicables a la tentativa de esas infracciones, cada vez que ésta sea castigable.

Artículo 689-2

Para la aplicación contra la tortura y otras penas u otros tratos, crueles, inhumanos o degradantes, aprobada en Nueva York el 10 de diciembre de 1984, se puede perseguir y juzgar bajo las condiciones previstas en el artículo 689-2 a toda persona culpable de torturas en el sentido del artículo primero de la convención.

Por su parte, el Código Penal establece:

Artículo 211-1

Constituye un genocidio el hecho, en ejecución de un plan concertado que tiende a la destrucción total o parcial de un grupo nacional, étnico, racial o religioso, o de un grupo determinado a partir de todo otro criterio arbitrario, de cometer o de hacer cometer, contra miembros de ese grupo, uno de los siguientes actos

---

12 Ver: https://competenceuniverselle.files.wordpress.com/2011/07/loi-du-16-juin-1993-texte-de-loi.pdf. Ver: http://www.preventgenocide.org/fr/droit/codes/belgique.htmß.

13 República Democrática del Congo vs. Bélgica. https://www.uv.es/revista-dret/archivo/num1/pdf/mtorres.pdf.

—ataque voluntario a la vida,

—ataque grave a la integridad física o psíquica;

—sometimiento a condiciones de existencia de naturaleza que puedan acarrear la destrucción total o parcial del grupo;

—medidas que apunten a trabar los nacimientos;

—transferencia forzada de niños

El genocidio está castigado con reclusión penal a perpetuidad.

Los dos primeros apartes del artículo 132-23 en relación con el período de seguridad son aplicables al crimen previsto por el presente artículo,

Artículo 212-2

Constituye igualmente un cromen de lesa humanidad y está castigado con reclusión penal perpetua uno de los actos aquí luego cometido en ejecución de un plan concertado en contra de un grupo de población civil en el marco de un ataque generalizado o sistemático:

1. El ataque voluntario a la vida;

2. El exterminio

3. La reducción a la esclavitud

4. La deportación o la transferencia forzada de población;

5. El encarcelamiento o toda otra forma de deprivación grave de libertad física en violación de las disposiciones fundamentales del derecho internacional;

6. La tortura;

7. la violación, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o toda otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;

8. La persecución de todo grupo o de toda colectividad identificable por motivos de orden político, racial, nacional, étnico, cultural, religioso o sexista o en función de otros criterios reconocidos internacionalmente como inadmisibles en derecho internacional;

9. La desaparición forzada;

10. Los actos de segregación cometidos en el marco de un régimen institucionalizado y opresión sistemática y de dominación de un grupo racial sobre todo otro grupo racial o todos otros grupos raciales y con la intención de mantener ese régimen;

11. Los otros acros inhumanos de carácter análogo que causen intencionalmente grandes sufrimientos o ataques graves a la integridad física o psíquica

Los dos primeros apartes del artículo 132-23 relativos al período de seguridad son aplicables a los crímenes previstos por el presente artículo.

Artículo 212-3

La participación en una agrupación formada o en una alianza establecida con miras a la preparación caracterizada por uno o varios hechos materiales, de uno de los crímenes definidos por los artículos 211-1, 212-1 y 212-2 está castigada por reclusión criminal a perpetuidad.

Los dos primeros apartes del artículo 132-23 relativos al período de seguridad son aplicables a los crímenes previstos por el presente artículo

Entre los casos en los que los tribunales franceses aplicaron su "competencia universal' está el de Wenceslas Munyeshyak[14]

Francia realizó un esfuerzo por tratar de adaptar su legislación a lo dispuesto por el Estatuto de Roma, con una mejor definición, en el derecho interno, de los crímenes tipificados

9. *España*

Se dice que España es uno de los primeros países que aplicó la jurisdicción penal universal, en el caso del ex presidente de Chile, Augusto Pinochet, residenciado en España, acusado de haber cometido graves crímenes de Derecho Penal Universal —ya Israel la había aplicado en el caso Eichmann.

La base para la aplicación de dicha jurisdicción se halla en el artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder judicial[15], que dispone:

> 4. Igualmente será competente la jurisdicción española para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional susceptibles de tipificarse, según la ley penal española, como alguno de los siguientes delitos:
>
> a) Genocidio.
>
> b) Terrorismo.
>
> c) Piratería y apoderamiento ilícito de aeronaves.
>
> d) Falsificación de moneda extranjera.
>
> e) Los delitos relativos a la prostitución y los de corrupción de menores o incapaces.
>
> f) Tráfico ilegal de drogas psicotrópicas, tóxicas y estupefacientes.
>
> g) Y cualquier otro que, según los tratados o convenios internacionales, deba ser perseguido en España.

En la enmienda de la referida Ley, de fecha 3 de noviembre de 2009[16], se incluyeron los crímenes de lesa humanidad, el tráfico internacional de personas y la mutilación genital femenina. También se incluyó la exigencia de que:

> (i) la presencia del acusado en el territorio español[17]; (ii) que las víctimas fueran ciudadanos españoles; (iii) que existiera con España algún relevante vínculo de conexión con el caso; (iv) que ningún otro tribunal nacional competente o un tribunal internacional hubieran iniciado un procedimiento en relación con los crímenes cometidos.

Es de hacer notar que España, al igual que Bélgica, sufrió presiones externas para que modificara su manera de aplicar la jurisdicción penal internacional. Fue así en la investigación contra ciudadanos estadounidenses en relación con supuestos crímenes que se hubieran cometido en Guantánamo y en Iraq.

10. *Alemania*

Puede decirse que Alemania es el país que más se ha apegado a las exigencias impuestas por el Derecho Penal Internacional y por el Estatuto de Roma. Es así que promulgó un Código de Crímenes contra el Derecho Internacional.[18]

---

14 Ver: https://trialinternational.org/fr/latest-post/wenceslas-munyeshyaka/.

15 Ver: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8167.

16 Ver: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-17492.

17 Dada en el caso Pinochet.

18 https://www.gesetze-im-internet.de/vstgb/BJNR225410002.html. La cita es la traducción del arículo 1.

Ese código. es considerado, a nivel mundial, como un modelo de código penal en la aplicación de la extra-territorialidad de la aplicación de la ley penal, y establece:

> Esta ley se aplicará a los delitos contra el derecho internacional que designa esta ley, a delitos que, con arreglo a las secciones 6 a 12, incluso cuando el delito se cometió en el extranjero y no está relacionado con Alemania. Para los delitos con arreglo a la sección 13 que se cometieron en el extranjero, esta Ley se aplicará independientemente de la ley del lugar donde se cometió el acto, si el perpetrador es alemán o si el delito apunta a la República Federal de Alemania.

Tal como lo vimos en los casos de Bélgica y Francia, países que modificaron su legislación dificultando la aplicación de la jurisdicción penal universal, Alemania, en cambio, modificó su legislación para facilitar la aplicación de esa jurisdicción. Sin embargo, se observa que, a pesar de esos adelantos, los jueces alemanes no aplican bien la jurisdicción penal internacional. El prestigioso jurista Wolfgang Kaleck[19] opina que las razones radican en el hecho se debe a "oportunismo político vinculado a objetivos económicos y de política exterior, falta de voluntad política de las autoridades (…), poca comprensión sobre la práctica del derecho internacional penal y dificultades relacionadas con las investigaciones".

11. *África*

En un artículo publicado por la Fundación Baltazar Garzón, se dice lo siguiente:

> "Ahora que en Europa se da un paso atrás en la lucha contra la impunidad a causa de las presiones políticas, diplomáticas y económicas de poderosos Estados poco interesados en la defensa de los derechos humanos, son Latinoamérica y África las flamantes y verdaderas esperanzas de futuro para la jurisdicción universal. Esta conclusión parece evidente al constatar cómo Chile, Argentina, Senegal y la República Sudafricana se postulan como los nuevos paladines de la lucha contra la impunidad y la búsqueda de justicia allá donde les es negada a las víctimas.

Tal vez tengan razón en cuanto a Chile y Argentina –casos que no se exponen aquí por razones de brevedad– pero, en el resto de Latinoamérica, no se observa mucha esperanza.

Se agregan aquí países de la región latinoamericana no citados ante, otros del mundo, a saber:

12. *China*

En la reunión del Sexto Comité e la ONU sobre jurisdicción universal, el delegado de China expuso lo siguiente:

> Como asunto sintético que involucra aspectos políticos y diplomáticos, la jurisdicción universal es tanto compleja como sensitiva. El Sexto Comité ha deliberado sobre este tópico durante siete años consecutivos, pero todavía hay notables diferencias entre los Estados en cuanto a su definición y al alcance de su aplicación. Salvo pocos crímenes graves tales como la piratería y los cometidos en alta mar, ha habido amplios puntos de vista divergentes sobre el alcance de los crímenes a los que se les puede aplicar. Un consenso sigue siendo aún muy lejano.
>
> …

---

[19] En "Nuestra Lucha Global por los Derechos Humanos. Ver: https://www.popularlibros.com/libro/nuestra-lucha-global-por-los-derechos-humanos_1133728.

> La delegación china cree que la actual prioridad de nuestra consideración es asegurar la prudente aplicación de este principio por parte de los Estados y prevenir su abuso de modo de evitar efectos negativos sobre la estabilidad de las relaciones entre los Estados[20].

Como se observa, China es muy restrictiva en cuanto a la aplicación de la jurisdicción universal.

12. *Venezuela*

Venezuela se adhirió al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional el 14 de octubre de octubre de 1998 y lo ratificó mediante Ley el 7 de junio de 2000. En el Preámbulo de la Ley de ratificación, expuso lo siguiente:

> Conscientes de que todos los pueblos están unidos por estrechos lazos y sus culturas configuran un patrimonio común y observando con preocupación este delicado mosaico puede romperse en cualquier momento
>
> Teniendo presente que, en este siglo, millones de niños, mujeres y hombres han sido víctimas de atrocidades que desafían la imaginación y conmueven profundamente la consciencia de la humanidad.
>
> Reconociendo que esos graves crímenes constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad.
>
> Afirmando que los crímenes más graves de transcendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia.
>
> Decididos a poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes y a contribuir así a la prevención de nuevos crímenes.
>
> Recordando que es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales.
>
> Reafirmando los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, que los Restados se abstengan de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.
>
> Destacando, en este contexto, que nada de lo dispuesto en el presente Estatuto deberá entenderse en el sentido de que autorice a un Estado Parte a intervenir en una situación de conflicto armado en los desacuerdos interinos de otro Estado.
>
> Decididos, a los efectos de la consecución de esos fines y en interés de las generaciones presentes y futuras, establecer una Corte Penal Internacional de carácter permanente, independiente y vinculada con el sistema de las Naciones Unidas que tenga competencia sobre los crímenes más graves de transcendencia para la comunidad en su conjunto.
>
> Destacando que la Corte Penal Internacional establecida en virtud del presente Estatuto será complementaria de las jurisdicciones penales nacionales.
>
> Decididos a garantizar que la justicia internacional sea respetada y puesta en práctica en forma duradera,
>
> Han convenido en lo siguiente:
>
> *[sigue el texto completo del Estatuto]*

---

20 Ver: Statement by the People of China's Delegate. https://www.un.org/en/ga/sixth/70/pdfs/statements/universal_jurisdiction/china.pdf.

Para determinar cómo se ha aplicado y cómo se aplica la jurisdicción penal universal en Venezuela antes y después de la aprobación del Estatuto de Roma hay que revisar las bases existentes en la legislación venezolana. ¿Qué se dispone en la Constitución y en Leyes? Veamos:

Constitución

Artículo 22. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

Artículo 23. Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

Código penal

Artículo 4.-Están sujetos a enjuiciamiento en Venezuela y se castigaran de conformidad con la ley penal venezolana:

1- Los venezolanos que, en país extranjero se hagan reos de traición contra la República y los que, unos contra otros, cometan hechos punibles según sus leyes.

2- Los súbditos o ciudadanos extranjeros que en país extranjero cometan algún delito contra la seguridad de la República o contra alguno de sus nacionales. En los dos casos anteriores se requiere que el indiciado haya venido al espacio geográfico de la República y que se intente acción por la parte agraviada, o por el Ministerio Público en los casos de traición o de delito contra la seguridad de Venezuela.

Requiérase también que el indiciado no haya sido juzgado por los Tribunales extranjeros, a menos que habiéndolo sido hubiere evadido la condena.

Al leer lo que dispone el artículo 22 de la Constitución arriba citado, en el sentido de que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos ratificados por Venezuela tienen jerarquía constitucional y son de aflicción inmediata y directa por los tribunales de la república, uno se pregunta si los tratados y las convenciones ratificados por Venezuela referentes al Derecho Internacional Penal tienen la misma jerarquía. La respuesta es negativa, ya que el citado artículo se limita a los tratados sobre derechos humanos y no a los referentes a Derecho Internacional Penal que deben se objeto de una ley que los incorpore a la legislación nacional.

En Venezuela, lo dispuesto por la Constitución y por el Código Penal no ha dado lugar a que se aplique la jurisdicción universal tal como debe asumirse al comprometerse internacionalmente. En primer lugar, si bien Venezuela aprobó legislativamente el Estatuto de Roma y tratados y convenciones que tratan sobre derecho internacional, no ha aprobado leyes que incorporen a la legislación nacional las normas fijadas en tales documentos. Por más que he buscado, no he hallado casos en los que Venezuela haya aplicado debidamente la institución de la jurisdicción universal. Al contrario, el gobierno venezolano ha manifestado rechazo frente a sus obligaciones en materia tanto de derechos humanos como de derecho internacional penal. Así vemos como el gobierno denunció la Convención Americana de Derechos Humanos, desconociendo la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se rebela ante la Corte Penal Internacional.

Sorprenden las declaraciones del Embajador de Venezuela ante la Asamblea General de las Naciones, el 12 de octubre de 2017, en el tema de la Agenda de la Sexta Comisión sobre el alcance y la aplicación del principio de la Jurisdicción Universal. Se dijeron cosas como las siguientes:

1. La República Bolivariana de Venezuela se asocia a la declaración formulada por la República Islámica de Irán en nombre del Movimiento de los países No Alineados (MNOAL), y por El Salvador en nombre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

2. Es característica del Derecho Penal la aplicación restrictiva de sus postulados, especialmente, el del Principio de Legalidad, que exige la clasificación de un hecho como delito por ley, y solo a través de la ley, para que el mismo pueda ser considerado como tal ("Principio del *Nullum Crimen Nulla Poena Sine Legem*") y sea aplicada la sanción correspondiente, en virtud de su comisión, por parte del órgano dotado de jurisdicción penal. El Derecho Penal Interaccional en consecuencia, también ha de estar y está absolutamente limitado por dicho principio para la identificación de delitos y, por tanto, para la aplicación de la correspondiente responsabilidad penal, que, en su caso, será de índole internacional. No existe, pues, posibilidad de interpretación ni de aplicación discrecional alguna en el caso del Derecho Penal Internacional de la jurisdicción universal, pues se aplica para determinados casos y en determinadas situaciones.

3. Es el caso que la aplicación de jurisdicción universal es aun de mayor restricción, debido a su carácter penal, solo procedente en el caso de que el delito este expresamente previsto por la ley; excepcional, pues no procede siempre, sino solo si se dan los específicos supuestos no ordinarios que prevé la norma y que no pueden nunca interpretarse discrecionalmente, y; universal, pues se aplica para determinados cases y en determinadas situaciones.

4. Es así la jurisdicción universal una institución del Derecho Internacional de carácter excepcional para el ejercicio de la jurisdicción penal, que sirve para combatir solo en casos excepcionales, es decir, no ordenarlos, la impunidad y para reforzar la justicia, pero únicamente cuando se está ante hechos graves que trascienden las fronteras y afectan a la comunidad internacional. Ahora bien, tratándose tales "hechos graves" de los llamados "conceptos jurídicos indeterminados", no puede en forma alguna dejarse el establecimiento lento del alcance de su aplicación sino al Derecho Internacional, permitiéndose solo a los Estados ejercerla como complemento de su jurisdicción soberana basada en la territorialidad o nacionalidad.

5. Por otra parte, la jurisdicción universal no debe confundirse con la jurisdicción penal internacional ni con la obligación de extraditar o juzgar, instrumentos que, en todo caso, solo podrían ser complementarlos de su aplicación restrictiva. Que existan tales facultades en general no significa que la jurisdicción universal debe ser aceptada automáticamente. Tales figuras son propias de la jurisdicción penal internacional y complementarlas de la jurisdicción universal y ello además cuando se determine que dicha jurisdicción sea procedente.

6. En virtud de lo expuesto, Venezuela considera indispensable continuar estudiando las categorías de delitos que podrían ser revisados por la jurisdicción universal, so pena de que pueda producirse una interpretación inadecuada y desproporcionada cuantitativa y cualitativamente con las circunstancias específicas y concretas que se deseen resolver, que pueda generar situaciones irreversibles e injustas, e incluso ir generando *a posteriori* doctrina internacional.

7. Consideramos, por consiguiente, la mejor vía para la institucionalización definitiva de este principio a nivel internacional, la conclusión en un futuro de un tratado que armonice los elementos necesarios para su aplicación, sin que se ponga en peligro el Estado de Derecho Internacional.

8. La jurisdicción universal, tal como se desprende, aun constituye un principio incipiente. A pesar de los debates que sobre la misma se ban llevado a cabo en el seno de las Naciones Unidas, no existe aún plena claridad jurídica en cuanto a su conceptualización y alcance, lo que es por lo demás, y en esto insistimos, grave en el caso de las instituciones de interpretación restringida del derecho penal. Clasificar de excepcional una institución implica en el derecho respetar la garantía del derecho a una interpretación justa y adecuada de la misma con la situación concreta, pudiendo lo contrario generar, conceptos violatorios de los elementos político-jurídicos susceptibles que se desean proteger. De allí que, sea menester insistir en que se ahonde en las discusiones y estudio de tal disciplina

9. En este sentido, esta delegación es de la opinión que, para asegurar la aplicación imparcial y objetiva de este principio, se requiere desarrollar definiciones y mecanismos claros y transparentes, que permitan evitar aplicaciones basadas en interpretaciones utilitarias que puedan desembocar en actuaciones intervencionistas y violatorias del principio de no injerencia en los asuntos internos de los estados.

10. Si no se está claro ni están definidas cuales son las actuaciones que pueden ser consideradas como delitos en el ámbito de la indicada jurisdicción universal, no puede existir competencia de fiscal alguno para su revisión, ni pretenderse que con su aplicación se está impidiendo la incursión en impunidad y deba, por tanto, aplicarse una sanción. Solo existe impunidad cuando se realice una acción que ha sido tipificada como delictual y esta no se sanciona, por cuanto no se considera que proceda responsabilidad penal alguna de quien la realice.

11. A estos efectos, causa particular preocupación que se quiera dar una aplicación irrestricta de la jurisdicción universal (lo cual es de por si una "*contradictio in terminis*", pues no puede ser de aplicación irrestricta una jurisdicción cuyos supuestos de aplicación aún se discuten), por parte de fiscales con ambiciones políticas internas, y en consecuencia, objetivamente incapaces de realizar interpretaciones no discrecionales en casos concretos, y más aún que se sientan tentados a iniciar causas a funcionarios públicos de otros países, con lo que incurren en el vicio de usurpación de funciones, no solo por cuanto se alejan de la búsqueda de la justicia, sino porque pueden menoscabar así el estado de derecho a nivel internacional a través de la vulneración de principios largamente reconocidos, como los de igualdad soberana de los Estados, no injerencia en los asuntos internos y respeto a la soberanía de los Estados, los cuales son fundamentales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

12. Por otra parte, es menester insistir en la necesidad imperiosa de evitar la politización en la aplicación de este principio, pues ello sería análogo a una permanente interpretación discrecional del mismo, y por ende, a la pérdida de su esencia como verdadero instrumento de garantía para la paz internacional. Por lo tanto, éste no debería ser aplicado sin tomar en cuenta la inmunidad de jurisdicción garantizada por el derecho internacional a los representantes del Estado. Cabe señalar en relación a este tema que, la Corte Penal Internacional desestima las inmunidades que, con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, pueda conllevar el cargo oficial de un representante de un Estado, en lo que respecta al principio general del derecho universalmente aceptado del reconocimiento de la inmunidad de los agentes de los Estados, esta delegación no considera que el tratamiento del alcance y aplicación del principio de jurisdicción universal se haga en términos semejantes o dentro del mismo marco conceptual en que se ha estructurado la actuación de la Corte Penal Internacional.

13. En todo caso, la aplicación de la jurisdicción universal debe ser siempre supletoria de los tribunales nacionales que tuvieren algún vínculo jurisdiccional conforme a

la nacionalidad o al territorio. En consecuencia, únicamente podría aplicarse la jurisdicción universal en los casos en que los tribunales del territorio o de la nacionalidad no pudieren o no quisieren ejercer su jurisdicción.

14. Venezuela reitera que este principio solo podría ser invocado por un país sobre la base de una norma de Derecho Internacional, como un tratado internacional, sin que fuera suficiente la sola mención al derecho interno del país. Asimismo, insistimos en el hecho de que los delitos en virtud de los cuales las jurisdicciones nacionales pudieren invocar la aplicación de la jurisdicción universal deben quedar suficientemente establecidos a nival internacional, debiendo en todo caso limitarse su consagración, a aquellos delitos que, por su gravedad, interesen a la comunidad internacional como un todo, con respecto a los principios de derecho internacional general.

Se desprende de la citada declaración del Embajador venezolano ante la ONU que el gobierno venezolano no está realizando grandes esfuerzos para que se aplique la institución de la jurisdicción universal de conformidad con los compromisos asumidos internacionalmente. Es claro que la posición de Venezuela en cuanto a la aplicación de la jurisdicción universal dista mucho de la que han adelantado países como Alemania, tal como arriba se expuso.

Uno se pregunta: ¿qué es necesario hacer para que Venezuela aplique en forma debida la jurisdicción universal? Se requiere una profunda reforma legislativa. De lege ferenda, se puede analizar lo que propone el profesor Fernando Fernández en su Anteproyecto de Código de Derecho Penal Internacional[21], que fue sometido a la consideración de la Asamblea Nacional. En el mismo se expone:

Artículo . De la jurisdicción universal y de la competencia de los tribunales venezolanos

La República Bolivariana de Venezuela tiene plena jurisdicción para juzgar los casos en los que se realice alguno de los crímenes internacionales tipificados en este Código, en concordancia con la Ley Aprobatoria del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y su instrumento complementario llamado los Elementos de los Crímenes, así como en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos que atenten contra el género humano, la paz y el derecho internacional humanitario independientemente del lugar o territorio en el que se hubieren cometido los crímenes, y de la nacionalidad de los perpetradores y de las víctimas.

La jurisdicción universal se efectuará mediante Tribunales penales especializados con competencia exclusiva y excluyente respecto de estos hechos, lo cual es extensible al Ministerio Público y a los otros componentes del sistema de administración de justicia penal internacional.

En caso de que junto a estos crímenes concurra algún delito de los tipificados en leyes especiales o de derecho común, prevalecerá la competencia de los tribunales especializados que establece este Código y se juzgarán tales hechos punibles en una misma causa.

Los tribunales especializados en esta materia también serán competentes para fijar las sanciones civiles, administrativas y disciplinarias derivadas el hecho punible que correspondan, según las leyes venezolanas que apliquen. De la misma manera, dictarán las órdenes de detención y captura, el congelamiento de bienes, las órdenes de confiscación y las medidas de reparación que sean pertinentes, según el procedimiento que autoricen las leyes vigentes en concordancia con los Tratados e Instrumentos Internacionales.

---

21 http://www.estudiosconstitucionales.com/REDIAJ/913-952.pdf. https://www.urru.org/papers/2016_varios/20160810_CODEPI_Fernando_Fernandez.pdf.

> La jurisdicción universal se ejercerá extraterritorialmente siempre que cualquiera de los crímenes cometidos, en cualquiera de sus fases, afecte los bienes jurídicos aquí tutelados, aun cuando la persona señalada de ser responsable de un crimen internacional no se encuentre en territorio venezolano e independientemente de su nacionalidad. Si el Estado venezolano no pudiere o no quisiere asumir el ejercicio de esta competencia y el investigado estuviere en su territorio éste deberá ser entregado a la Corte Penal Inter- nacional o ser extraditado a otro Estado para su juzgamiento\.
>
> Mientras se realizan los cambios constitucionales y legales derivados del Estatuto de Roma y demás Tratados e Instrumentos Internacionales en cuanto a la extradición de los nacionales se refiere, las autoridades venezolanas tomarán todas las medidas necesarias que impidan la impunidad de los hechos.

De aprobarse ese Código se superaría las deficiencias que impiden la correcta aplicación de la institución de la jurisdicción universal en Venezuela.

CONCLUSIONES

Ya en el III Congreso de Derecho Penal celebrado en Palermo, en 1933[22], se analizaba la conveniencia de una jurisdicción penal internacional y, en tal sentido, se afirmó lo siguiente:

> Considerando que hay delitos que lesionan los intereses comunes de todos los Estados, como la piratería, la trata de esclavos, la trata de mujeres y niños, el tráfico de estupefacientes, la puesta en circulación y el tráfico de publicaciones obscenas, la ruptura y deterioro de cables submarinos, las infracciones graves en materia de comunicación radioeléctrica, en particular, la transmisión o la puesta en circulación de señales de emergencia o de llamadas de socorro falsas o engañosas, la falsificación de moneda, la falsificación de títulos de valor o de instrumentos de crédito, los actos de barbarie o de vandalismo susceptibles de generar un peligro común;
>
> Considerando que del movimiento contemporáneo de codificación del Derecho penal surge una corriente en favor de la universalidad de la represión de estos delitos;
>
> Considerando que ciertos códigos o proyectos de código incriminan igualmente otros hechos graves que ponen en peligro los intereses comunes de los Estados en sus relaciones internacionales.
>
> Expresa el deseo de que:
>
> 1) Las convenciones internacionales actualmente en vigor sean revisadas, o que se concluyan nuevas convenciones, con el fin de asegurar la universalidad de la represión de todas las infracciones que los Estados están de acuerdo en considerar como lesivas de los intereses de todos los Estados o que ponen en peligro las relaciones internacionales.
>
> 2) La universalidad del derecho de castigar, que atribuye la competencia a los tribunales del país donde se ha detenido al delincuente o del país al que pertenecen las autoridades que han detenido al culpable, se subordine a las condiciones siguientes:
>
> a) a la unificación de las legislaciones de los países contratantes en lo que concierne a la incriminación de hechos susceptibles de represión universal;
>
> b) al establecimiento de reglas de cooperación entre los Estados, destinadas a asegurar la comunicación de las pruebas de cargo o de descargo.

Desde luego, ya mucho antes se había empezado a aplicar la jurisdicción penal universal en los procesos de extradición bajo el principio de *aut dedere aut judicare* (entregar o juzgar). En efecto, si el Estado requerido en una solicitud de extradición optaba por no entre-

---

22 Ver: https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2015-1-page-473.htm.

gar sino por juzgar, se estaría aplicando jurisdicción penal universal. Puede decirse que, en los procesos de Nuremberg y de Tokio se aplicó la jurisdicción penal universal[23]. En el siglo 20, los casos más conocidos son el de Eichmann en Israel y el de Pinochet en España.

Con el transcurso del tiempo ha habido muchas ambigüedades en cuanto a la noción y aplicación de la jurisdicción universal. Ya lo hemos visto como es el caso en diferentes países. Incluso hay diferencias en cuanto a la definición del término, ya que hay quienes no hablan de jurisdicción sino de competencia. La jurisdicción universal es un modo de ejercer la extra-territorialidad de la ley, ya sea en el caso de los Estados cuya legislación lo permite o cuando lo es bajo las disposiciones del Estatuto de Roma, en cuyo caso se conoce como jurisdicción internacional. En capítulo anterior se ha visto como diferentes países entienden y aplican esa institución. Lo que se interesa es buscar modo de que se extienda cabalmente su aplicación a nivel universal para que sea un instrumento de lucha contra la impunidad en momentos, como el de ahora, cuando la delincuencia, individual u organizada se ha extendido en forma desmesurada. A pesar de que, como hemo visto, hay Estados que son reacios en admitir que a veces hay que renunciar al concepto basado en la soberanía para que la ley penal pueda aplicarse extra-territorialmente. Es lógico entender que hay desavenencias en cuanto a la aplicación de la institución y que es necesario impedir que presiones políticas o de otra naturaleza impidan o mermen su aplicación.

Tal vez sea necesario, tal como algunos lo han propuesto, que la Asamblea General de la ONU convoque a una conferencia en la que participen los Estados miembros de la organización, en la cual se apruebe un tratado que unifique todos los criterios y permita que se ejerza, taxativamente, la jurisdicción penal universal.

Apartando un poco del motivo de este artículo, me atrevo a sugerir que hay formas que pueden ayudar a fortalecer la institución. Como bien se sabe, la ley internacional penal tiene el propósito de proteger a los seres humanos frente a la violación de sus derechos fundamentales. Pero hay que tener presente que en la época que estamos viviendo se están causando daños, a veces irreparables, a la naturaleza, a la biodiversidad que ponen en peligro la vida en la tierra e incluso la de sus habitantes. La tierra merece, al igual que los seres humanos, que haya leyes protectoras. Si vemos el caso del ecocidio, hay un creciente movimiento a nivel internacional, apoyado por millones de personas, que aboga por la criminalización de ese flagelo que ha crecido exponencialmente. Es necesario que, ya sea a través de la incorporación de un nuevo crimen en el Estatuto de Roma, o que sea objeto de un nuevo tribunal internacional, que culpabilice a los autores inmediatos y mediatos de esos daños. No hay duda de que ello daría lugar a la aplicación de la jurisdicción universal[24]

BIBLIOGRAFÍA

A COMPETÊNCIA REPRESSIVA UNIVERSAL NO DIREITO PENAL INTERNACIONAL -A competência universal no direito penal internacional- https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-18052012-141016/publico/Renata_Rossini_Fasano_ME.pdf

AMNISTÍA INTERNACIONAL UNIVERSAL JURISDICTION: The duty of States to enact and implement legislation, Londres, Secretaría Internacional, 2001.

---

23 En la declaración de apertura de los Procesos de Nuremberg se dijo: "Se ha probado abundantemente que la violación del derecho internacional hace que nazcan responsabilidades individuales de los seres humanos que cometen los crímenes cuya responsabilidad se impone, como sanción del derecho internacional".

24 Ver: La Criminalización del Ecocidio n: https://www.project-syndicate.org/commentary/the-icc-should-recognize-ecocide-as-an-international-crime-by-kate-mackintosh-et-al-2021-08/spanish.

ARTEAGA SÁNCHEZ, Alberto. *La Extradición en Venezuela, en Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Derecho Penal Venezolano,* Undécima Edición Ampliada, Ediciones Liber, 2009

_____ *«Aut dedere aut judicare: An overview of modes of implementation and approaches», Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 6, n.o 4 (1999), p. 331 a 365.

BASSIOUNI, M. Cherif y Edward M. WISE. *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute in International Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995.

BUERGENTHAL, Thomas, *Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law*- Extract from *Recueil des cours,* Volume 235 (1992)- Martinus Nijhoff Publishers

BROTÓNS, Antonio Ramiro et alt. *Derecho Internacional*, McGraw Hill , Madrid, 1997

CANÇADO TRINDADE, Antônio. *O Direito em um Mundo em Transformação*. (RENOVAR – Rio de Janeiro. 2002.

DENCKER, Friedrich. *Crímenes de lesa humanidad y derecho penal internacional* (En: Estudios sobre Justicia Penal – Homenaje al Profesor Julio B, J. Maer – Editores del Puerto – Buenos a=Aires 2006)

ENACHE-BROWN, Colleen y Ari FRIED. «Universal crime, jurisdiction and duty: the obligation of aut dedere aut judicare in international law», *Revue de droit de McGill* (Montreal), vol. 43 (1997-1998), p. 613 a 633.

Enciclopedia del Diritto – XIX *Giurisdizione Internazionale* p. 415 ss/

Evolución, vigencia y aplicación de la jurisdicción en crímenes jus cogens. En Argentina - *Revista de Derechos Humanos y Humanitario* # 1 septiembre 2018 https://www.google.com/search?q=Evoluci%C3%B3n%2C+vigencia+y+aplicaci%C3%B3n+de+la+jurisdicci%C3%B3n+universal+en+cr%C3%ADmenes+jus+cogens&oq=Evoluci%C3%B3n%2C+vigencia+y+aplicaci%C3%B3n+de+la+jurisdicci%C3%B3n+universal+en+cr%C3%ADmenes+jus+cogens&aqs=chrome..69i57.2900j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8

Facultad de Derecho de Harvard «Research in International Law, II. Jurisdiction with respect to crime», AJIL, suplemento, t. 29 (1935), p. 435 a 651.

GROCIO, Hugo. *Del derecho de la guerra y de la paz*, Madrid, Reus, 1925

GUILLAUME, Gilbert. «Terrorisme et droit international», R*ecueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye 1989-III*, t. 215 (1990), Dordrecht, Martinus Nijhoff, p. 287 a 416

HENZELIN, Marc. "Le principe de l'universalité en droit pénal international. Droit et obligation pour les États de poursuivre et juger selon le principe de l'universalité », Basilea, Helbing & Liechtenhahn, 2000. Tésis doctoral de Jacqueline Hellman Moreno. Tutor: Antonio Remiro Breton -https://repositorio.uam.es/handle/10486/6837

HUDSON, Manley O. (ed.) International Legislation: A Collection of the Texts of Multipartite International Instruments of General Interest, vol. VII (1935-1937), N° 402-505, Washington D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 1941.

JENNINGS, Robert y Arthur WATTS (eds.) Oppenheim's International Law, vol. I, Peace, partes 2 a 4, 9.a ed., Harlow, Longman, 1992.

_____ "La Jurisdicción Internacional Un Imperativo para México" - https://lasillarota.com/opinion/columnas/2016/3/5/la-justicia-universal-un-imperativo-para-mexico-332991.html

LARSAEUS, Nina. «The relationship between safeguarding internal security and complying with international obligations of protection. The unresolved issue of excluded asylum seekers», *Nordic Journal of International Law*, vol. 73, n° 1 (2004), p. 69 a 97.

O Brasil perante o TP1: anomia legislativa e (des) compromisso internacional. https://www.conjur.com.br/2022-abr-06/vieira-carvalho-brasil-tpi

PLACHTA, Michael. «The Lockerbie case: the role of the Security Council in enforcing the principle aut dedere aut judicare», *European Journal of International Law*, vol. 12, N° 1 (2001), págs. 125 a 140.

ROHT-ARRIAZA, Naomi. «State responsibility to investigate and prosecute grave human rights violations in international law», *California Law Review* (Berkeley), vol. 78, N° 2 (marzo de 1990), p. 449 a 513. Prefacio 1.

SCHALECK, Wolfgang. Con el Derecho frente al Poder. http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/8/kaleck-wolfgang-con-el-derecho-contra-el-poder.pdf

Universal Jurisdiction Law and Practice in Canada –Open Society Justice Initiative–. https://www.justiceinitiative.org/publications/universal-jurisdiction-law-and-practice-in-canada.

EL GOBIERNO Y LA NADA. GOBERNAR CON LA INEXISTENCIA

Ali José Daniels Pinto*
Abogado

Resumen: *Este artículo analiza el uso sistemático de actos cuya existencia se desconoce como una estrategia de gobierno en Venezuela, evaluando su impacto y explorando las posibles razones detrás de esta práctica. Además, se examinan los elementos que sustentan la necesidad de la inexistencia como herramienta de gobierno y los componentes del discurso construido a su alrededor. Se describen los casos más destacados de este contradictorio estilo de gobernar, que, a pesar de su naturaleza paradójica, ha producido resultados favorables para quienes lo implementan. Sin embargo, su trascendencia ha sido subestimada por muchos.*

Palabras Clave: *Principio de transparencia, publicidad del acto jurídico, soberanía popular.*

Abstract: *This article examines the systematic use of actions whose existence is unknown as a governing strategy in Venezuela, evaluating their impact and exploring the possible reasons behind this practice. Additionally, it explores the elements that support the need for nonexistence as a tool of governance and the components of the discourse constructed around it. The article highlights the most notable cases of this contradictory style of governance, which, despite its paradoxical nature, has yielded favorable results for those who employ it. However, its significance has been underestimated by many.*

Key words: *Principle of transparency, publicity of the State act, popular sovereignty.*

INTRODUCCIÓN

Una dictadura, es por lo general, bastante contundente, asible y vistosa. Le gusta exponerse y que la vean, es un modo exhibicionista de poder. No le basta acaparar todas las potestades o inventarse las que necesite, sino que se exige a sí misma el hacerlo saber al más desinteresado.

Y no es por un asunto de legitimidad, sino por la necesidad de que todos sepan que su omnipotencia es su única seguridad. Esa exigencia de llegar a todo y a todos es la confirmación de su requerimiento de mantenerse en el poder y de un silencio que no le conteste a sus atropellos y le dé tranquilidad. Así, el silencio y su sensación de incontestada realidad son necesarios, pues incluso el eco puede resultar retador y, por tanto, perturbador.

Al mismo tiempo, y sin que sea para nada contradictorio, el silencio ante el abuso debe ser seguido de los abrumadores sonidos de la lealtad de los beneficiarios y cómplices del

* Abogado de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas, Venezuela) y especialista en Derecho Administrativo de la misma universidad. Estudios de doctorado en Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid. Autor de numerosos artículos publicados en revistas reconocidas. Codirector de la ONG venezolana Acceso a la Justicia.

régimen, quienes hacen las veces de pueblo, y quienes, por tanto, tan necesarios son. El pueblo es una palabra imprescindible para este tipo de ejercicio del poder, pero eso sí, sólo la palabra, pues no hace falta que el mismo en realidad esté presente, se le escuche y menos que se le consulte, pues la realidad de una dictadura es parecida a la figura de los indígenas en la colonia[1], donde eran considerados como eternos menores de edad sujetos a la tutela de una corona que se pretendía amorosa.

De este modo el pueblo está condenado a una tutela eterna, quedando tanto la determinación de lo que más le conviene en manos del poder, quien decide qué, cuándo y cómo el pueblo quiere algo, ardua labor que merece una eterna gratitud por parte de ese pueblo, tan eterna como es la necesidad de quien gobierna en esas condiciones de mantenerse en el poder.

Y aunque todas las dictaduras se parecen, al mismo tiempo, todas son distintas como diversos son sus pueblos, sus culturas y sus creencias, muy a pesar de alguna pretendida homogeneidad ideológica.

En el caso venezolano hay un elemento distintivo, que no estuvo presente al inicio de lo que en algún momento se conoció como "la revolución bolivariana", pero que, desde la llegada de Nicolás Maduro, ha venido consolidándose como un modelo de ejercicio del poder: la inexistencia de ciertos actos o actuaciones del poder público.

Empezó cuando la Fiscalía[2] y el Tribunal Supremo[3] sustituyeron sus informes anuales de más de 100 páginas a breves discursos con cifras inauditables y, por tanto, cercanas a la inexistencia; luego se extendió ya formalmente al vacío en la aprobación de leyes que misteriosamente nunca fueron publicadas, como la ley de presupuesto, que desde el año 2017 es completamente desconocida por la población[4]. Este enorme vacío legal, fue seguido de la consecuencia natural de la ejecución de cualquier presupuesto, esto es, la memoria y cuenta de los ministerios también empezaron a desaparecer hasta extinguirse[5].

Esta inexistencia, por otro lado, y sin que parezca contradictorio, convive con su supuesta existencia, pues sin rubor alguno se anuncia la aprobación de la ley o del acto del Poder Ejecutivo o de cualquier otro poder, sin embargo, tal anuncio no viene seguido de lo prometido, y así desde el poder se habla de la ley de presupuesto, la rendición de cuentas y muchos otros actos como si de verdad existieran, e incluso no es raro que se invoquen como éxitos del gobierno, a pesar de que nadie los ha visto.

Con esto se cierra el círculo de la inexistencia, pues nace con una promesa incumplida y se festeja con una declaración que sólo apela a la inapelable cuestión de confiar en quien dice que algo existe, aunque nadie lo haya constatado. De este modo, gobernar en Venezuela se ha convertido en un acto de fe.

---

1 "El licenciado Juan de Matienzo justificaba la política española en América diciendo que "estos indios son como menores o incapaces, y como a tales les damos curador para pleitos y para hacer cualesquier contratos, y la mesma Audiencia es su curadora e protectora" *Vid.* Castillo Vegas, Jesús Luis. (2013). El estatuto jurídico de los indígenas en las constituciones hispanoamericanas del período de la emancipación. Revista de estudios histórico-jurídicos, (35), 431-459. Disponible en: https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552013000100013.

2 https://accesoalajusticia.org/el-ministerio-publico-una-caja-negra-dificil-de-evaluar/.

3 https://accesoalajusticia.org/el-tsj-inicio-oficialmente-sus-actividades-en-2024-sin-casi-cifras-y-con-muchas-consignas-politicas/.

4 La ONG Transparencia Venezuela ha reportado que desde 2017 el Gobierno venezolano no publica la Ley de Presupuesto Público en Gaceta Oficial (Ver: https://transparenciave.org/opacidad-y-desigualdad-analisis-del-presupuesto-nacional-2024/).

5 https://vendata.org/site/memorias-y-cuentas/.

I. RAZONES PARA LA EXISTENCIA DE LA INEXISTENCIA

¿Ahora bien, por qué ha sido útil la inexistencia para el gobierno? Evidentemente no tenemos certeza al respecto, porque precisamente el gobierno, faltaría más, niega la existencia de la inexistencia, pero sí podemos aventurar algunas hipótesis: la primera, es que el desconocimiento de los actos de manejo de bienes públicos, por ejemplo, facilita el no tener que rendir cuentas, con esas aburridas exigencias que implican dar nombres de contratistas, costo de las obras y otras minucias que restan tiempo a las arduas y sacrificadas labores de gobierno.

Una segunda posibilidad se deriva, por ejemplo en el caso de las sanciones arbitrarias a ciudadanos, es que así se impide que el sujeto de las mismas exhiba la prueba del abuso, pues si existe un acto que lo castiga con la consecuente explicación de las razones que lo justifican, se le permite elaborar un discurso de defensa, y una de las primeras y más básicas enseñanzas de la revolución a sus cuadros es dominar el discurso, en sus inicios con ideas estructuradas, y más recientemente, imponiéndolo por la fuerza.

El problema, sin embargo, con el dominio del discurso es que exige una mínima coherencia, si no de apego a la verdad, al menos estructural, y ahí empieza a exigirse el silencio, la inexistencia de algo, para parecer coherente, y de este modo la incompetencia al gobernar, la corrupción y las violaciones a los derechos humanos exigen: primero negarlos y luego, si hay una extrema necesidad, reconocerlos, pero como algo contenido y controlado, fruto de manzanas podridas nacidas de un manzano de virtudes.

Una tercera explicación sobre la utilidad de la inexistencia para el gobierno tiene que ver con que existen hechos que no hay más remedio que negar pura y simplemente, sin explicaciones, porque darlas generaría el riesgo de confirmar su existencia, como es el caso de la tortura, las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y otros crímenes de lesa humanidad. En tales supuestos, la negativa es absoluta, pues se concibe que la determinación de algún caso es algo único y generado por la otra variante de la manzana podrida que no es otra que la oveja negra de una mayoritaria y abrumadoramente honesta familia, y justamente como estos crímenes exigen un patrón generalizado y sistemático, el reconocimiento de casos aislados abona a su inexistencia.

Finalmente, la inexistencia resulta necesaria para aquellos supuestos que exigen que la víctima demuestre algo, un hecho concreto, pues es una máxima en el derecho que los hechos negativos es casi imposible probarlos, es decir, es complejo probar que una persona no estuvo en un sitio, sino que hizo acto de presencia en otro, lo que hace suponer que no estuvo en el primero. Se pueden probar hechos acaecidos, pero con mayor dificultad los que no ocurrieron.

De este modo, cuando se desaparece a alguien para amenazarlo, por ejemplo, es detenido arbitrariamente por personas encapuchadas, en carros sin placas, se le lleva a un centro de detención clandestino, se le llena de terror y luego se le deja en la calle, sin más, todo ello con la finalidad de generar inexistencia del crimen cometido, pues a partir de lo narrado, la víctima poco puede decir de sus captores, de lo que le ocurrió y menos demostrar el abuso que padeció.

Alguien puede decir que se tiene su testimonio, el cual efectivamente es muy valioso, pero ante una maquinaria comunicacional presta a pedir pruebas y al mismo tiempo más presta todavía a descalificar y perseguir, la estrategia de la inexistencia tiene una ventaja, y una vez más, el control del discurso.

Si a esto se agrega que las instituciones llamadas a defender a la víctima, como el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo en lugar de ejercer su papel son parte del aparato represor, en muchas ocasiones el mejor escenario para la víctima es decir nada, porque de hacerlo la dejarían en una aún peor situación.

A lo anterior se añade el discurso político que es en realidad lo fundamental para un régimen autoritario. En los inicios de la revolución, se trataba de un discurso razonado, ahora simplemente se acalla al oponente subiendo el volumen.

El control del discurso exige, en el escenario ideal, iniciarlo para tener ventaja y evitar ser reactivo, lo cual requiere adelantarse a posibles respuestas y presentar de una vez todas las posibles explicaciones que desacrediten al contrario desde el mismo inicio de la discusión.

Luego, si no queda más remedio que responder por variables que no se pueden controlar, por ejemplo en el caso del cambio de un alto funcionario afín al partido de gobierno para el bando contrario, se necesita entonces desmenuzar los argumentos, y a partir de ellos generar unos nuevos en respuesta para superponerlos a los primeros, utilizando todos los múltiples medios que sirven de artillería al gobierno, incluyendo algún que otro crimen de lesa humanidad, y de esa forma, mantener esos argumentos por el tiempo que sea necesario para saturar el ambiente de la discusión. Esto último normaliza la respuesta con la intención de hacerla cotidiana independientemente de su lógica o coherencia.

Esta normalización de la imposición del discurso se logró al inicio con las fáciles críticas a los gobiernos previos a la revolución, (aunque 25 años después se siguen repitiendo en muchas ocasiones), luego, a ello se unió la agresiva propaganda sobre los beneficios de la gestión del gobierno (algunos reales y otros no tanto), y finalmente, con la permanente declaración de una guerra contra el gobierno por enemigos internos y externos, algunos reales y otros convenientemente fabricados.

Lo expuesto nos lleva a que, en el caso de Venezuela, la inexistencia haya sido consagrada como categoría política y un modo de gobernar que, medido por sus resultados, a saber, la permanencia en el poder se puede calificar de exitosa. Hasta que ya no lo sea, claro.

Esta última perogrullada se debe a que gobernar desde la inexistencia comporta al mismo tiempo algunas contradicciones: por más que Naciones Unidas en materia de derechos humanos sea un gigante desarmado, y en algún caso hasta inútil, en determinados momentos, sobre todo a través de los órganos de los tratados, exige hechos y datos, y por más que se expresen inexistencias en masa, hay situaciones que exigen concreción para la protección a las víctimas de las violaciones a sus derechos humanos, y mencionamos este caso, porque las víctimas tienen la mala costumbre de tener una opinión diferente al Estado y por tanto contradicen con su mera presencia las inexistencias más cacareadas por los funcionarios bilingües del régimen.

En ese sentido, una de las más surrealistas expresiones de la inexistencia tiene que ver con un viceministerio, cuya creación fue comunicada con enorme estridencia por parte de las trompetas gubernamentales, y que no es otro que el viceministerio de la felicidad, o más correctamente, para la "Suprema Felicidad Social del Pueblo"[6] que lleva ya más de diez años gestionando "todas las misiones sociales dirigidas a la población más vulnerable de la sociedad, tales como niños, adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y personas con problemas de adicción"[7].

Este ejemplo sería cómico si no existiera una emergencia humanitaria compleja, donde precisamente la población vulnerable se encuentra afectada por la misma de manera diferenciada, lo que demuestra hasta dónde llega el delirio de la imposición de un discurso, y se trata

---

6 Creado por Decreto N° 506, publicado en la Gaceta Oficial N° 40.283 del 30 de octubre del 2013.

7 https://provea.org/publicaciones/investigaciones/humvenezuela-aumento-en-pobreza-desplazamientos-y-carencias-en-servicios-basicos-en-el-pais/https://presidencia.gob.ve/Site/Web/Principal/paginas/classVice_Suprema_Felicidad_Social_Pueblo.php.

de vender algo que no existe, pues se crea una burocracia cuyos escritorios, circulares y sus memos deberían generar curiosidad, y no se conoce cómo se gerencia, cómo se planifica, dada la grave situación que existe que denota el fracaso de la gestión de ese viceministerio.

A esto se añade la inexistencia plena del objeto de este viceministerio: la felicidad, que es tan grosera, que incluso aunque se pregone, como es obligado en este tipo de gobierno, el pleno éxito de su gestión y por tanto la existencia de esa "Suprema Felicidad", como juristas resulta prudente preguntar: ¿cómo se impugna la felicidad?

Escribir sobre estos absurdos hace inevitable sentir el vacío del engaño y de la simple falta de respeto a los más elementales valores cívicos y muestra los extremos a los que se ha llevado la inexistencia como medio de gobierno.

Puede entonces decirse que el uso de la inexistencia resulta útil por varias razones en diferentes contextos y, por ello, ha sido tan recurrente y constituye un original aporte de la revolución venezolana a las autocracias del mundo.

Pocos pueden decir lo mismo.

II. OTROS EJEMPLOS DE LO QUE NO EXISTE

- Las gacetas perdidas

De acuerdo con una investigación de Acceso a la Justicia[8], desde el año 2021 hasta el primer trimestre de 2024, 43 números de la Gaceta Oficial no han sido publicados, de modo que se desconoce qué es lo que contienen y cuáles son las disposiciones legales o sublegales que las componen, o si siquiera existen, porque de lo único que se puede dar constancia es que las numeraciones de las publicadas ponen en evidencia las faltantes.

Debemos además agregar que no sólo se publican leyes, reglamentos o resoluciones ministeriales en la gaceta oficial, sino que también los numerosos nombramientos que constantemente ocurren en el enorme dinosaurio (y no sólo por el tamaño) que es el estado venezolano, con más de 30 ministerios e innumerables institutos autónomos y empresas del Estado. De modo que, no sólo pudiéramos desconocer normas de carácter general, sino incluso nombramientos, que, por alguna razón, no quieren hacerse públicos para la ciudadanía, es decir, casi podríamos decir que esos empleados serían algo así como "funcionarios in pectore".

Llama la atención que 41 de los 43 números de la gaceta cuyo contenido se desconoce, se corresponden con gacetas extraordinarias, siendo la falta de publicación algo que se mantiene en el tiempo, pues en el primer año de la investigación, esto es, en 2021 fueron 11 las gacetas que no fueron hechas públicas, 10 en el 2022, nada menos que 21 en el 2023 y en el primer trimestre de 2024 sólo un número es desconocido.

La elevada cantidad de gacetas cuyo paradero se desconoce pone en evidencia que la falta de publicación no se limita únicamente a las leyes de presupuesto, sino que involucra un número elevado de otras normas jurídicas, lo que, en todo caso, manifiesta un patrón de opacidad normativa que no tiene precedente en la historia del país.

El simple hecho de que haya gacetas, pero no se hagan públicas, que las mismas contengan normas y no sean conocidas, pone en evidencia un Estado en el que el principio de publicidad nada significa, y en el que, por tanto, se privilegia la inseguridad jurídica con unas normas a las que nadie tiene acceso y se las destina a un puesto reservado en las sombras.

---

[8] *Vid:* https://accesoalajusticia.org/aumento-numero-ediciones-perdidas-gaceta-oficial-venezuela/; https://accesoalajusticia.org/gacetas-oficiales-perdidas/

Así entonces, llegamos a la sinrazón de tener gacetas que no sabemos qué contienen, y que, por tanto, son de imposible aplicación e inexistentes para cualquier efecto, lo que en la práctica no necesariamente es así.

Lo anterior lleva al axioma que dice que el desconocimiento de la ley no excusa de su cumplimiento, a un escenario insólito en la medida que pueden existir normas de obligatoria ejecución por parte de los ciudadanos, aunque les es imposible aplicarlas, no porque no quieran, sino porque simplemente se les impide conocerlas.

De este modo, tenemos normas tan secretas que ni siquiera se dice que lo sean.

- La ley antibloqueo

Como si esto no fuera suficientemente asombroso, en el año 2020, la llamada Asamblea Constituyente[9], que no cumplió con su cometido prometido, es decir, realizar una nueva constitución (otra inexistencia), sí fue prolífica en otros actos jurídicos, como por ejemplo el crear esa figura que en nuestra Constitución no existe, como lo es la aprobación de "leyes constitucionales"[10], y que más allá de su carácter inconstitucional, tienen una característica peculiar: no pueden ser impugnadas ante el Tribunal Supremo de Justicia, al provenir de una entidad que se consideró "poder constituyente originario" y por tanto sus normas no son revisables por los órganos constituidos, incluyendo el Poder Judicial[11].

Esto no es más que una versión laica de la idea de la infalibilidad papal en la medida en que, pese a que alguna de esas normas contenga una grosera violación a la Constitución o a los derechos humanos, no puede ningún ciudadano impugnarla ni órgano judicial alguno revisarla y declarar su nulidad[12].

En tan inhóspito contexto para los derechos humanos, la Asamblea Nacional Constituyente dictó la Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos[13].

Entre las normas en ella contenida, destaca el artículo 19 que permite, nada menos, que el Poder Ejecutivo pueda "inaplicar, para casos específicos, aquellas normas de rango legal o sublegal" que se consideren de ejecución "imposible" o "contraproducente" como consecuencia de los efectos de las medidas coercitivas unilaterales (léase sanciones) impuestas al país.

---

9 Acceso a la Justicia, Informe sobre la Asamblea Nacional Constituyente. Su utilización como parte de la fachada institucional en Venezuela (2020). Disponible en: https://accesoalajusticia.org/informe-sobre-la-asamblea-nacional-constituyente-su-utilizacion-como-parte-de-la-fachada-institucional-en-venezuela/.

10 En total se dictaron 32 "leyes constitucionales". *Vid.* https://accesoalajusticia.org/leyes-constitucionales-de-la-anc/.

11 "Del análisis de las disposiciones se desprende, ningún poder constituido podrá objetar, ni impedir los actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente, debido a su naturaleza y al carácter que posee como Poder Constituyente Originario, que encarna o personifica en sí misma la Soberanía Popular, el cual la faculta para que las decisiones que adopte desde el mismo momento de su instalación adquieren fuerza jurídica, por ende, son de inmediata ejecución, es decir, que no se encuentran sujetos a ningún tipo de control jurisdiccional por parte del poder constituido". *Vid:* https://accesoalajusticia.org/sc-ningun-poder-constituido-puede-objetar-ni-impedir-los-actos-emanados-de-la-anc-el-caso-de-la-liquidacion-y-supresion-de-la-alcaldia-metropolitana-de-caracas/.

12 *Vid.* https://accesoalajusticia.org/sc-ningun-poder-constituido-puede-objetar-ni-impedir-los-actos-emanados-de-la-anc-el-caso-de-la-liquidacion-y-supresion-de-la-alcaldia-metropolitana-de-caracas/.

13 Publicada, esta sí, en la Gaceta Oficial N° 6.583 Extraordinario del 12 de octubre de 2020.

Indica este instrumento "legal", en su artículo 20, que para realizar esta inaplicación deberá realizarse un informe por parte de los ministerios competentes, con lo cual se cierra el círculo vicioso creado por esta "ley": la declaración de reserva de esta inaplicación en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 que así lo establece[14]. Es decir, se va a inaplicar una ley y nadie se debe enterar.

En esta medida, la inexistencia tiene diferentes manifestaciones como consecuencia de la Ley antibloqueo: primero, es la Administración Pública la que declara la inexistencia de determinadas normas vigentes a los efectos de su aplicación, incluso de normas de rango legal, y segundo, violando entre otros el principio de igualdad ante la ley, habrá normas que no se apliquen a algunos, pero la ciudadanía desconocerá cuáles de esas normas, a quiénes no se les aplican y por cuál razón.

Es decir, los ciudadanos por tiempo indeterminado ignorarán actos de desconocimiento de una normativa que a ellos sí les será aplicada.

De este modo la inaplicación en realidad se convierte en la ejecución selectiva de una norma según lo que considere el Poder Ejecutivo, sin que se informe a los que sí la deben cumplir quiénes son los privilegiados que se verán eximidos de su cumplimiento, o lo que lo es mismo, para quiénes la norma simplemente no va a existir. Sin duda, esta es la manifestación del régimen venezolano más clara del mandamiento final de la obra de George Orwell "Rebelión en la Granja", "Todos … son iguales, pero algunos son más iguales que otros".

Aunque está claro que esta situación no responde a un Estado de derecho, que en el caso venezolano hace tiempo que no existe[15], tampoco es compatible con cualquier forma de Estado que pretenda sostener que tiene algo de institucionalidad, y por tanto de certeza o seguridad jurídica.

Que haya normas de inaplicación secreta implica en realidad un privilegio en franca discriminación para todos aquellos a los que sí tienen que cumplirla, y, por tanto, esto resulta contrario a cualquier estándar mínimo de un Estado de derecho.

Sin olvidar que no hay tribunal que pueda decir nada sobre esta mal llamada ley constitucional.

- La inexistencia en el ámbito judicial

En el mundo judicial, y como si de un virus se tratase, la inexistencia fue aumentando sus dominios, llegando a la cotidianidad del Poder Judicial en 2017, cuando en el marco de las protestas macabramente combatidas con el inestimable auxilio de jueces y fiscales[16], se dejaron de publicar las sentencias de los tribunales penales en todo el país, lo que se mantiene luego de 7 años[17].

---

14 "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 325 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se declaran secretos y reservados los procedimientos, actos y registros efectuados con ocasión de la implementación de alguna de las medidas establecidas en capítulo segundo de esta Ley Constitucional, que supongan la inaplicación de normas de rango legal o sublegal, hasta 90 días posteriores al cese de las medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas que han propiciado la situación. En todo caso, en los respectivos informes se determinará con claridad los dispositivos inaplicados y el fundamento de tal inaplicación".

15 *Vid.* https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2023/Venezuela%2C%20RB/.

16 *Vid.* Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela (2021). Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A-HRC-48-CRP.5_SP.pdf.

17 *Vid.* http://caracas.tsj.gob.ve/directorio_judicial.asp?id=010#.

Este ejemplo ha sido seguido por el propio Tribunal Supremo de Justicia, utilizando la peculiar y humilde figura de la "ficha de la decisión", como el mismo máximo tribunal la denomina en su página web, es decir, que cuando alguna Sala del máximo tribunal trata un tema de interés general y con imprescindibles vinculaciones políticas, por razones que no son del todo claras, y que quizás estén relacionadas con la necesidad de no dar cuenta de los razonamientos de sus decisiones, en lugar de publicar una larga y aburrida sentencia se limita a anunciar una "ficha" en su página web únicamente con la parte dispositiva de la sentencia (es decir, con la orden que se quiere ejecutar[18]) y algún otro dato sobre el número del expediente, las partes del caso y el ponente si lo hay, porque muchas de estas decisiones suelen tener una "ponencia conjunta", donde todos los magistrados son ponentes, otra peculiaridad del periodo revolucionario.

La "ficha" está originalmente diseñada para que se pueda acceder a la totalidad de la decisión en los vínculos que la misma tiene[19], pero que, en estos casos de interés para el poder, están deshabilitados, por lo que, a los efectos de cualquier lector, la "sentencia" queda reducida a la orden a cumplir, que al final es lo que le importa al poder.

Así, el Tribunal Supremo de Justicia responde a dos necesidades: en primer lugar, toma una decisión con la premura que el poder exige, y al mismo tiempo evita dar explicaciones de la misma.

Ello demuestra que el agotamiento de la riqueza verborreica de la revolución venezolana, tan llena de palabras en sus inicios, se ha tornado en una modesta ficha con una orden que ni siquiera la dio quién la dicta, que no es más que un simple escribano del que realmente manda.

Esto retrotrae el derecho venezolano, nada menos, que, al antiguo régimen, pues precisamente, una de las conquistas de la Revolución Francesa fue la obligación para los jueces de motivar sus decisiones[20].

Un ejemplo de esto es un caso que en principio podría considerarse político, pero sin duda de gran interés general: el del instructivo de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE). Este juicio, si se puede llamar así, se reduce a lo siguiente: en marzo de 2023 producto de una negociación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el gobierno venezolano acordó ajustar ciertos aspectos relacionados con la remuneración de los empleados de la administración pública venezolana, sin embargo, en el mes de mayo hubo una disminución importante establecida en un instructivo de la ONAPRE, que arbitrariamente redujo de forma unilateral primas calculadas de acuerdo al escalafón de la persona. Esto se aplicó en toda la administración pública, Incluidas las diferentes universidades nacionales, que tienen carácter de autónomo, sin consultarlas y violando la contratación colectiva. Así, pensionados y jubilados de la administración pública, por una parte, y por la otra, las universidades que en su desesperada búsqueda de justicia y sobre la base de lo acordado con la OIT, al no ser escuchados por la ONAPRE, acudieron a la (in)justicia venezolana.

---

18 https://accesoalajusticia.org/sala-constitucional-sigue-anunciando-sentencias-sin-publicarlas/.

19 *Vid.* http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones.

20 "El origen moderno del deber de motivación surge tras la Revolución Francesa como una reacción ante la desconfianza de los jueces del Antiguo Régimen que no fundaban sus fallos" *Vid.* Valenzuela Pirotto, Gastón Fernando. (2020). Enfoque actual de la motivación de las sentencias. Su análisis como componente del debido proceso. Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho), (21), 72-90. Epub 01 de junio de 2020. Disponible en: https://doi.org/10.22235/rd.vi21.2103.

Sin embargo, esta no se limitó a dar un veredicto contrario a sus derechos, lo que no sería para nada sorprendente, pues tal es la regla[21], sino que lo increíble fue el argumento utilizado: el instructivo ONAPRE, que había sido enviado vía Telegram, como fue demostrado ante el Tribunal Supremo de Justicia, en realidad no existe, y como no se puede pedir la nulidad de lo que no existe, pues no sé qué hacen ustedes aquí y se declararon inadmisibles los recursos presentados[22]. Una lógica diáfana sin dudas.

Este caso, quizá nos explica por qué se prefiere no publicar los argumentos en casos de mayor incidencia política, pues conocerlos es agregar injuria al agravio.

Pero el asunto no quedó allí, sino que pareciéndole insuficiente a los magistrados del máximo tribunal señalar el delirio de los recurrentes, adicionalmente les impuso una multa por la temeridad de pedir la nulidad de la inexistencia, aunque posteriormente se eliminó tal sanción a solicitud de los afectados[23].

De modo que la inexistencia entró en el reino de los también inexistentes salarios de los profesores venezolanos y demás empleados de la administración pública afectados por el instructivo, condenándolos a recibir su escaso sustento sobre la base de un instructivo que perversamente imaginaron, y que, pese a ello, quedó vigente.

Un segundo ejemplo de la inexistencia lo tenemos con la inhabilitaciones políticas, que, de acuerdo con la ley han de seguir un procedimiento, que incluye la citación de la persona, objeto del procedimiento administrativo en cuestión, para que pueda defenderse[24], y que, en cambio, se han reducido a un anuncio de la Contraloría, señalando su existencia sin aportar evidencia alguna del acto de inhabilitación más allá de su contralora palabra, y en otros casos ha sido el Consejo Nacional Electoral el que se ha encargado de dar las malas nuevas a algún desventurado candidato de la oposición[25], que se entera al momento de la inscripción de su candidatura, que tal cosa no es posible ante el trueno fulminante del poder que decidió algo que nadie sustanció, ni tramitó, ni vio, pero que igual se impone con la misma estridencia que la arbitrariedad.

Hay otros muchos ejemplos de cómo se manda en el país, pero no vamos a agotar al lector con una larga lista de agravios que no llegaron a ser, aunque sí se aplicaron, y se impusieron como si hubiesen ocurrido, así que sólo vamos a señalar los dos más trascendentes y recientes ejemplos del uso de la inexistencia para gobernar.

El primero no es otro que la decisión de la Sala Electoral que "suspendió los efectos"[26] de las primarias que la oposición llevó a cabo en el mes de octubre de 2023 entre enormes

---

21 *Vid.* Canova, Antonio et alia (2013). El TSJ al servicio de la revolución. La toma, los números y los criterios del TSJ venezolano (2004-2013). Ed. Galipán. Caracas. Disponible en: https://www.uedlibertad.org/_files/ugd/8956fa_98aefebe1c004cae99ec6583c2c069ba.pdf.

22 https://accesoalajusticia.org/tsj-inadmite-una-de-las-demandas-contra-instructivo-salarial-onapre-considerarlo-inexistente/, https://accesoalajusticia.org/plenas-vacaciones-judiciales-tsj-desdice-entierra-tres-demandas-mas-contra-instructivo-onapre/ y https://accesoalajusticia.org/instructivo-salarial-onapre-vuelve-ganarle-pulso-funcionarios-publicos-ante-tsj/

23 https://accesoalajusticia.org/revocan-multa-impuesta-a-la-ucv-uc-udo-unexpo-y-la-upel-tras-declarar-en-el-2022-la-inadmisibilidad-de-la-demanda-de-nulidad-contra-el-instructivo-onapre/

24 *Vid.* Daniels, Alí (2015). Consideraciones sobre el régimen sancionatorio en las contrataciones públicas. FUNEDA. Caracas. Disponible en: https://accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/2023/07/ Consideraciones_sobre_el_regimen_sancionatorio_en_las_contrataciones.pdf.

25 *Vid.* https://www.aporrea.org/actualidad/a329333.html.

26 https://accesoalajusticia.org/suspension-cautelar-de-los-efectos-de-las-elecciones-primarias-de-la-oposicion/.

dificultades y carencias de todo tipo. Resulta que esa sentencia que supuestamente se dictó al día siguiente de los comicios, luego de transcurridos más de 11 meses, no ha visto la luz de sol, por lo que sólo ha aparecido su "ficha", sin que se conozca su texto íntegro y menos aún las razones jurídicas que la motivaron, algo fundamental en un Estado de derecho.

Lo increíble de esta "no sentencia" es que suspendió lo que no podía suspender, porque para cuando fue dictada todos los efectos del acto que pretendía afectar ya se habían verificado, esto es, los venezolanos habían escogido, de forma abrumadora a quien decidieron que sería su candidata por la oposición para las elecciones presidenciales del año siguiente, así que en esta oportunidad la inexistencia se topó con la resiliente corporeidad de la voluntad de los electores. Parafraseando a Sartre, se presentó una verdadera lucha entre el ser y la nada, y claramente perdió esta última.

En segundo lugar, la inexistencia continuó por sus fueros con los supuestos fallos del 26 de enero de 2024 que confirmaron la inhabilitación, entre otros, la de la candidata escogida en las primarias[27]. Siguiendo el ejemplo de la anterior, el texto íntegro de dichas decisiones sigue sin publicarse, pero aplicándose sin compasión. De este modo, llama la atención que, en los feroces ataques contra la candidata inhabilitada, los que defienden al gobierno nunca muestren ni los actos de inhabilitación ni las sentencias que los confirman, sino la imagen de la humilde ficha, que sin argumentos respalda una arbitrariedad que exige ser anulada.

III. SER ESENCIAL DE LA SOBERANÍA POPULAR CONTRA LA INEXISTENCIA

Terminamos este relato con lo que ha sido la cúspide de la utilización de la inexistencia para gobernar en Venezuela, que no es otra cosa que la proclamación de Nicolás Maduro como ganador de las elecciones realizadas el 28 de julio de 2024, sin que nunca se publicaran los resultados de las actas de escrutinio mesa por mesa de cada centro electoral.

Esta ausencia es especialmente significativa, ya que, en elecciones anteriores, cuando ganaba el oficialismo, se publicaban a las horas siguientes a la elección los resultados de cada centro electoral para evidenciar la popularidad que para aquel momento efectivamente tenía el partido de gobierno y de la cual hacía gala.

Por ello, el que pasados los días de ley, el Consejo Nacional Electoral no haya presentado esos resultados, sino un gran total sin respaldo alguno, muestra que una vez más se pretende que los ciudadanos hagan un acto de fe sobre lo que les dicen las autoridades, pero ello comporta una gran dificultad, y es que a diferencia de las inhabilitaciones, donde todo descansa en el supuesto actuar de las autoridades, en el caso de las elecciones, los ciudadanos participaron, no sólo votando, sino también siendo testigos y miembros de mesa, haciendo filas desde el día anterior y defendiendo el acto del voto ante una gran cantidad de intentos para que este no se verificara, y por ello, ante la nada del CNE, está el ser primigenio de un soberano que se sabe creador de una voluntad clara y manifiesta a la que no puede contraponerse la oquedad de lo insustancial.

Considerando que había más de 30 mil mesas[28] y que en ellas participaron los miembros de las mismas más los testigos que así lo decidieron, tenemos que ese proceso de votación contó con el testimonio de cientos de miles de ciudadanos que pueden decir lo que ocurrió en cada uno de sus centros de votación, lo que junto con las actas que poseen, hace que la inexistencia de las actas de los supuestos votos oficialistas no sea una opción, sino una necesidad, y por ello, no ha habido más remedio que declarar un ganador sin respaldo, un ganador

---

27 https://accesoalajusticia.org/tsj-avala-inhabilitacion-contra-maria-corina-machado-sin-publicar-sentencia-fuera-lapso/.

28 *Vid.* https://www.bbc.com/mundo/articles/cjl6j83zwklo.

en el aire, literalmente, una victoria tan hueca como sus soportes. Lo más increíble es que lo ratificó la Sala Electoral, a través de un procedimiento no previsto en la ley, a raíz de una demanda del propio Presidente de la República que resultó ganador y quien introdujo un recurso contencioso electoral para lograr un objetivo no previsto en la ley: certificar los resultados del CNE, con base en lo cual la Sala dictó una sentencia que tampoco existe, por no haber sido publicado su texto íntegro, solo su dispositivo o "ficha"[29].

Este vacío en la decisión del CNE, ratificado por la inexistente sentencia del TSJ que es más bien una ficha, es decir, esta enorme ausencia, no es más que la muestra más grosera, pero no la única, de cómo se ejerce el poder arbitrario que nos rige desde hace años: desde la rotunda tiranía de lo que no existe.

[29] https://accesoalajusticia.org/8-anomalias-proceso-tsj-decision-definitiva-resultados-presidenciales-28j/.

EL SIGNIFICADO DEL PRINCIPIO DE LA SEPARACIÓN DE PODERES EN LAS DESIGNACIONES PARA CARGOS EJECUTIVOS

Cosimina Pellegrino* y Laura Louza**
Abogadas

Resumen: *Los cambios en la Gobernación de Miranda representan una violación al modelo constitucional de separación de poderes, especialmente entre el poder central y el regional. La designación de Héctor Rodríguez como ministro y su reemplazo por el diputado del partido de gobierno, Elio Serrano, reflejan una tendencia creciente en la que funcionarios ocupan múltiples cargos sin perder el anterior. Esta práctica borra las fronteras entre poderes, centralizando cada vez más el poder. Lo más grave es que esta práctica se ha extendido incluso a los magistrados del máximo tribunal, quienes son enviados a ejercer cargos en otros poderes, incluso en el Ejecutivo y sin perder su cargo anterior, lo que compromete seriamente la independencia judicial.*

Palabras Clave: *Separación de poderes, descentralización, independencia judicial*.

Abstract: *The changes in the Governorship of Miranda represent a violation of the constitutional model of separation of powers, particularly between the central and regional authorities. The appointment of Héctor Rodríguez as minister and his replacement by the ruling party's deputy, Elio Serrano, reflect a growing trend in which officials hold multiple positions without relinquishing their previous ones. This practice blurs the boundaries between branches of power, increasingly centralizing authority. The most concerning aspect is that this practice has extended even to the justices of the highest court, who are assigned to positions in other branches, including the Executive, without losing their prior roles, which seriously compromises judicial independence.*

Key words: *Separation of powers, decentralization, judicial independence.*

«Pido al pueblo de Miranda que me lo preste». Con estas palabras, Nicolás Maduro anunció el pasado 27 de agosto su decisión de designar al hasta entonces gobernador de Miranda, Héctor Rodríguez, como nuevo ministro de Educación y vicepresidente para el Socialismo Territorial[1].

---

* Abogada, Especialista en Derecho Administrativo y Doctora en Ciencias, mención en Derecho, de la Universidad Central de Venezuela. Profesora de pregrado y doctorado de la Universidad Central de Venezuela. Publicaciones en revistas reconocidas y ponente en numerosas charlas y conferencias de alto nivel.

** Abogada de la Universidad Católica Andrés Bello; Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Pantheon-Assas (París II); Magister en Derecho, Economía y Políticas Públicas del Instituto Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid; Fundadora y directora ejecutiva de la ONG venezolana Acceso a la Justicia.

1 https://www.dailymotion.com/video/x94pkn6.

La incorporación del mandatario regional al Gabinete Ejecutivo desencadenó una serie de cambios que no solo han afectado a la entidad, como era previsible, sino que también han perturbado a otras instancias, como la Asamblea Nacional (AN), lo que genera dudas razonables.

El 11 de septiembre se conoció que el relevo de Héctor Rodríguez en la Gobernación sería Elio José Serrano Carpio, quien hasta ese día se desempeñaba como diputado en el estado Miranda por el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

En una sesión extraordinaria, el Parlamento, dominado por el partido de Gobierno, autorizó a Serrano a desincorporarse «temporalmente» de su escaño para asumir las riendas del Ejecutivo mirandino[2].

Pero ¿cómo termina un diputado de la AN siendo gobernador? ¿Está prevista esta posibilidad en la Constitución o en algún otro instrumento legal? Al contrastar lo ocurrido con la legislación queda claro que la maniobra parece haber sobrepasado el límite de la legalidad.

UNA INTERPRETACIÓN MUY AMPLIA

La Constitución del estado Miranda de 2006, en sus artículos 67 y 68, señala lo que debe ocurrir cuando se producen faltas absolutas y temporales del gobernador.

El artículo 67 señala lo siguiente:

> «Las faltas absolutas del Gobernador del Estado, si no hubiere tomado posesión del cargo, serán suplidas por el Presidente del Consejo Legislativo, hasta tanto sea electo y tome posesión el nuevo Gobernador. Si la falta absoluta se hubiera producido después de la toma de posesión, el Presidente del Consejo Legislativo suplirá la falta hasta culminar el período constitucional».

Por su parte, el 68 indica que:

> «las faltas temporales del Gobernador del Estado las suplirá el Secretario General de Gobierno. Si la falta temporal se prolonga por más de 90 días consecutivos, el Consejo Legislativo decidirá, con el voto de la mayoría de sus integrantes, si la falta debe considerarse absoluta».

Visto que el Parlamento mirandino no considera que la designación de Rodríguez como ministro suponga su salida definitiva del cargo de gobernador, pues le dio un permiso para ausentarse de manera temporal, entonces debió haberlo reemplazado el secretario general de Gobierno, Hugo R. Martínez.

Entonces, ¿cómo Elio José Serrano terminó asumiendo el Ejecutivo mirandino? De acuerdo con lo informado por algunos medios, antes de asumir el Ministerio de Educación Héctor Rodríguez habría designado al diputado como secretario general de Gobierno[3]. Sin embargo, esta versión es puesta en duda por Martínez, quien en sus redes sociales sigue presentándose como secretario de Gobierno[4].

Más allá de lo antes señalado, la maniobra no parece estar ajustada a lo establecido en la Constitución.

---

2 https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/an-autoriza-a-diputados-carolina-cestari-y-elio-serrano-separarse-de-sus-cargos.

3 https://x.com/Noti_Barlovent0/status/1833618837968736731.

4 https://x.com/HugoR_Martínez.

En el caso de Héctor Rodríguez, su nombramiento como ministro debería haber llevado a su salida definitiva de la Gobernación, a la luz de lo establecido en el artículo 148 constitucional, que indica lo siguiente:

> «nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales o docentes que determine la ley. La aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados en este artículo implica la renuncia del primero, salvo cuando se trate de suplentes, mientras no reemplacen definitivamente al principal».

En este escenario, el llamado a asumir las riendas del Ejecutivo regional debería ser el presidente del Consejo Legislativo, Joan Contreras.

Por su parte, en el caso de Elio José Serrano ocurre lo mismo, pues la Constitución, en su artículo 191, establece claramente que «los diputados a la Asamblea Nacional no podrán aceptar o ejercer cargos públicos sin perder su investidura, salvo en actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales, siempre que no supongan dedicación exclusiva».

UNA PRÁCTICA EXTENDIDA

Las designaciones de Rodríguez y Serrano no son las únicas que generan dudas. A finales de agosto, el presidente Maduro realizó una amplia remodelación de su tren ministerial y llamó a otros cuatro diputados (Diosdado Cabello, Arnaldo Sánchez, Grecia Colmenares y Carolina Cestari) a incorporarse a su Gobierno. Todos los legisladores recibieron «permisos» para asumir sus nuevas funciones.

Así, la práctica de designar a parlamentarios en cargos gubernamentales se ha vuelto recurrente durante la gestión de Maduro; se han registrado casos como el del diputado Francisco Torrealba, quien en dos ocasiones ha dejado su escaño (enero de 2017 a julio de 2017 y desde mediados de 2022 hasta febrero de 2024) para ocupar la cartera del Ministerio del Trabajo.

Aunque el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) ha avalado con su silencio esta tendencia, en su sentencia n.º 698 del 29 de abril de 2005[5], la Sala Constitucional dejó en claro que el lugar de los legisladores era el hemiciclo.

«El Constituyente tuvo muy presente la naturaleza de la función parlamentaria y optó por regular expresamente la situación que se produciría en caso de que un diputado a la Asamblea Nacional aceptase o ejerciese un cargo público distinto. En el caso de los diputados, además, sale a relucir un aspecto fundamental: por lo reducido del órgano parlamentario, lo normal es que el segundo destino público sea en otra rama del Poder Público. La Asamblea Nacional se reúne en un Pleno (del cual todo diputado es parte integrante) y se divide en unas Comisiones (formadas por algunos diputados). En la Asamblea, cada diputado tendrá la posibilidad de ocuparse de diversos asuntos. Ahora, en realidad, casi todos los funcionarios del Estado se ubican en el Poder Ejecutivo y, en menor medida, en el Judicial y ahora en el Ciudadano o el Electoral. Con ello, un segundo destino público para un diputado casi de seguro será en una rama distinta del Poder Público, con lo que se generaría una situación que debe siempre ser tratada con cuidado: la posible interferencia -y no colaboración- de una rama en otra. No puede olvidarse que el Poder Legislativo es contralor del Ejecutivo y a su vez controlado, de manera diferente, por el Judicial y por el Ciudadano. Una indefinición de roles pone en riesgo el principio de separación en el ejercicio del poder».

---

[5] http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/abril/698-290405-03-1305.HTM.

Pese a este fallo, el TSJ también ha permitido en los últimos años que sus integrantes ejerzan un segundo cargo sin perder su condición de magistrado escudándose en lo previsto en el artículo 60 de su ley orgánica, que reza así:

> «Los magistrados podrán obtener licencia para que se separen temporalmente del cargo, por motivo de enfermedad, desempeño de misión oficial compatible con el cargo, u otra causa que la Sala Plena considere justificada. Si vencida la licencia el magistrado no se reincorporare ni hubiere obtenido prórroga, se considerará que ha renunciado al cargo, a menos que una causa justificada se lo haya impedido».

Así, desde 2020 cuatro magistrados han terminado en otras posiciones, pero sin tener que colgar sus togas y soltar sus mazos. A mediados de 2020, las entonces magistradas Indira Alfonzo y Gladys Gutiérrez fueron designadas por la Sala Constitucional como rectoras del Consejo Nacional Electoral (CNE), ante la supuesta omisión en la que incurrió el Parlamento[6]. Meses después, Jorge Arreaza, canciller para la fecha, designó a Jhannett Madriz, miembro de la Sala Electoral, como encargada de negocios ad hoc ante la Embajada de Venezuela en Panamá.

Posteriormente, el máximo juzgado no puso reparos a que Gladys Gutiérrez fuera designada embajadora ante la Corte Penal Internacional (CPI) y otros organismos internacionales con sede en La Haya (Países Bajos). Más recientemente, volvió a permitirle a la magistrada asumir la delegación nacional en Madrid. Antes, en agosto de 2022, autorizó a que el también miembro de la Sala Constitucional, Calixto Ortega, representara al Estado ante la CPI[7].

REFLEXIONES FINALES

Los cambios ocurridos en la Gobernación de Miranda suponen una flagrante violación al modelo de Estado diseñado en la Constitución, en el cual la separación de los poderes, en particular entre el poder central y estadal, está claramente reconocida.

Sin embargo, la designación de Héctor Rodríguez como ministro de Educación y su reemplazo por el diputado Elio José Serrano no son más que la muestra más evidente de una peligrosa tendencia que se ha consolidado en los últimos años, mediante la cual funcionarios de distintos poderes cambian de posición sin perder la que originalmente ostentaban. Tal situación desdibuja los límites y fronteras que deben existir entre las distintas autoridades y conduce a un único poder, algo que supone un retroceso a tiempos previos a la Revolución Francesa.

Lo descrito anteriormente también muestra cómo la Constitución y la ley en el país no son más que letra muerta que solamente se aplica a un grupo de ciudadanos, pero no a todos.

---

6 https://accesoalajusticia.org/tsj-autorizo-a-tres-magistradas-a-tener-dos-cargos-publicos-simultaneamente/

7 https://accesoalajusticia.org/calixto-ortega-magistrado-reelecto-embajador-ante-corte-penal-internacional/.

JUECES SIN ROSTRO: UNA REFLEXIÓN GRACIAS AL CINE RESPECTO A UNA TRISTE REALIDAD DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO*

Carlos Reverón Boulton**
Abogado

Resumen: *La reforma constitucional en México pretende hacer profundos y peligrosos cambios en el ámbito judicial gracias a que el partido político de gobierno controla el Poder Legislativo. Se trata de reformas con una motivación política que tendrá efectos negativos de restricción de opositores. Proponemos una reflexión desde el ámbito del Derecho y Cine.*

Palabras Clave: *Reforma, constitucional, jueces, derecho, cine.*

Abstract: *The constitutional reform in Mexico aims to implement deep and potentially dangerous changes in the judiciary, made possible by the ruling party's control of the Legislative Branch. These reforms are politically motivated and are likely to result in restrictions on opposition voices. We propose a reflection on this topic through the lens of Law and Cinema*.

Keywords: *Reform, constitutional, judges, law, cinema.*

I. HECHOS. REFORMA CONSTITUCIONAL

La propuesta de reforma constitucional en México se planteó formalmente el 5 de febrero de 2024, en el marco de conmemoración de la 117° aniversario de la Constitución de 1917, fecha en la que el entonces Presidente Andrés Manuel López Obrador presentó el "Plan C", un paquete de 18 reformas constitucionales en distintos temas. Para aprobar este conjunto reformas, el partido en el poder y sus aliados obtuvieron una mayoría calificada en el Congreso, con la que ya contaban luego de las elecciones federales del 2 de junio de 2024. Los aspectos reformados sobre los que hablaremos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación del 15 de septiembre de 2024[1].

Uno de los aspectos más alarmantes es la inclusión de los *jueces sin rostro,* una figura implementada en países como Perú, Colombia y El Salvador para una supuesta protección a

---

* La presente nota se terminó de escribir en septiembre de 2024.

** Especialista en Derecho Administrativo y Doctor en Derecho Summa Cum Laude, ambas por la Universidad Católica Andrés Bello. Miembro Ordinario de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo. Subdirector de la Revista Española de Derecho Administrativo Iberoamericano, Coordinador del Anuario Iberoamericano sobre Buena Administración. Experto Colaborador en Ius Publicum Innovatio (Spin-Off - Universidade da Coruña), Miembro Investigador Colaborador del Centro de Investigación para la Gobernanza Global (Universidad de Salamanca) y Miembro Investigador del Grupo de Derecho Público Global (Universidade da Coruña). Website: www.creveronb.com.

1 Están disponibles en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0. El resto de las reformas vigentes y publicadas en el Diario Oficial pueden consultarse en el siguiente enlace: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.

los jueces en contextos de violencia. "Tratándose de delincuencia organizada, el órgano de administración judicial podrá disponer las medidas necesarias para preservar la seguridad y resguardar la identidad de las personas juzgadoras conforme al procedimiento que establezca la ley", reza el artículo 20 constitucional luego de la insólita reforma.

Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que este sistema vulnera el derecho al debido proceso, al impedir que los acusados conozcan la identidad de sus jueces y evalúen su imparcialidad, lo que socava el principio de un tribunal o juez independiente[2]. Incluir esta figura en la Constitución mexicana perjudicará todos los casos de delincuencia organizada, aumentando la opacidad y desconfianza en el sistema de justicia.

En países como El Salvador (recientemente en 2023[3]), Perú y Colombia, la figura de *jueces sin rostro* fue implementada para enfrentar casos de narcotráfico, guerrilla y terrorismo. En Perú, bajo el gobierno de Alberto Fujimori, se introdujo esa figura en un paquete de *leyes antiterroristas.* Sin embargo, en 1996 el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas recomendó su eliminación por no cumplir con las normas internacionales de juicios justos, aunque el Congreso peruano extendió su uso hasta 1997[4]. Colombia también adoptó este modelo en 1991, dentro de una reforma judicial para casos relacionados con drogas y terrorismo. No obstante, en 2000, la Corte Constitucional de Colombia determinó que la *justicia sin rostro* debía ser modificada, argumentando que era una medida excepcional y temporal, justificada solo por la crisis judicial de ese momento[5].

Otras de las polémicas que se ha generado está relacionada con el hecho de que que jueces, magistrados y ministros de la Suprema Corte de Justicia sean elegidos mediante voto popular (art. 96 y disposición transitoria segunda). Esto supondría que todos los jueces en México tendrían que someterse a elecciones populares, incluso si ya cuentan con una carrera judicial establecida y los que actualmente ejercen ese cargo, esto significa que habrá una *limpieza judicial* que atenta seriamente a los ciudadanos.

---

2 Decisión sobre jueces *sin rostro* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 27 de noviembre de 2013 (caso: *J. v. Perú*), según la cual: "184. De acuerdo a la jurisprudencia reiterada de este Tribunal en casos peruanos, los juicios ante jueces "sin rostro" o de identidad reservada infringen el artículo 8.1 de la Convención Americana, pues impide a los procesados conocer la identidad de los juzgadores y por ende valorar su idoneidad y competencia, así como determinar si se configuraban causales de recusación, de manera de poder ejercer su defensa ante un tribunal independiente e imparcial. Asimismo, esta Corte reitera que esta situación se vio agravada por la imposibilidad legal de recusar a dichos jueces. A la vez, la Corte recuerda que este deber se extiende a otros funcionarios no judiciales que intervienen en el proceso, por lo cual la intervención del fiscal "sin rostro" en el proceso penal contra la señora J. también constituye una violación del artículo 8.1 de la Convención.

185. Respecto del alegato del Estado, según el cual el juzgamiento por jueces "sin rostro" no constituye una violación al juez natural, la Corte advierte que el juzgamiento por jueces de identidad desconocida no permite al procesado cuestionar su competencia, legalidad, independencia e imparcialidad. En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Constitucional peruano al declarar la inconstitucionalidad del artículo 13.h del Decreto Ley 25.475".

También se puede ver la decisión de ese Tribunal en el caso García Asto y Ramírez Rojas v. Perú del 25 de noviembre de 2005.

3 Ello ha sido denunciado por la Fundación para el Debido Proceso, en un informe del 10 de octubre, disponible en: https://dplf.org/2023/10/10/dplf-expone-violaciones-a-las-garantias-judiciales-en-el-salvador-relacionadas-con-la-figura-de-los-jueces-sin-rostro/

4 *Vid.*: Informe de Amnistía Internacional de 1996 sobre esas leyes peruanas. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/06/amr460251996es.pdf.

5 Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-393-00.ht

La elección popular de jueces contradice las prácticas internacionales y las de las democracias más consolidadas, ya que éstos no deberían estar sujetos al voto popular. Los funcionarios que dependen del electorado suelen estar expuestos a presiones de los grupos de interés que los apoyan para acceder al poder. Hay que enfatizar que el papel de un juez en una democracia constitucional no es buscar apoyo electoral, sino garantizar la estabilidad del sistema democrático y del Estado de Derecho, además de la protección de valores fundamentales para la sociedad mexicana, como la libertad y la dignidad humana.

Además se divide el Consejo de la Judicatura Federal en dos nuevos órganos (Órgano de Administración Judicial y Tribunal de Disciplina Judicial, arts. 94 y 100). Los órganos de disciplina creados atentan contra la independencia judicial bajo la amenaza de que van a poder ser investigados, sancionados e incluso se podrán remover a los jueces que incurran en *omisiones contrarias a la ley, a la administración de justicia o a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia, además de los asuntos que la ley determine* (art. 100), supuestos que fácilmente serán interpretados políticamente. Sus decisiones no serán recurribles, y a la presente fecha hay una total incertidumbre respecto al modo de selección de los funcionarios que integrarán el Tribunal de Disciplina. Esa reforma entra en conflicto con los derechos humanos, al reducir las garantías de inamovilidad y nombramiento adecuado para los jueces, establecidas diáfanamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como garantías mínimas que no admiten *regresividad*[6].

Todas las democracias requieren de una clara separación de poderes, especialmente en lo que respecta al Poder Judicial. Es fundamental garantizar su independencia, autonomía y no subordinación a otros poderes. Para ello, los consejos de la magistratura deben estar situados en el vértice del Poder Judicial, preservando así su independencia. Además, se recomienda que estos consejos sean liderados por jueces que hayan sido nombrados libremente entre sus pares, asegurando una estructura judicial verdaderamente autónoma y separada de influencias políticas o de otros Poderes Públicos.

Lamentablemente estamos ante una grave reforma constitucional, que no se aprobó concienzudamente y luego de una profunda reflexión por parte de los ciudadanos, estas reformas surgen simplemente por la inmensa polarización política que vive el país, la evidente popularidad del partido de gobierno y los bajos índices de Estado de Derecho que afectan la democracia mexicana, debilitándola y convirtiendo al sistema político en una tiranía de las mayorías, que impone sus intereses por encima del resto, cuya voz deja de ser oída, lo único relevante es llevar a cabo el plan de dominación totalitaria de la sociedad a toda costa y traspasando los límites que sean necesarios.

Es por ello que resulta bastante preocupante ver cómo otra sociedad -por móviles oscuros y políticos- es obligada a debatir sobre principios básicos del Estado de Derecho, que

---

6 *Vid.*: sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 29 de noviembre de 2023 (caso: Gutiérrez Navas y otros v. Honduras) y del 30 de junio de 2009 (caso: Reverón Trujillo v. Venezuela), según la cual "78. Este Tribunal ha acogido estos principios y ha afirmado que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse independiente e imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa. Ello es así toda vez que la libre remoción de jueces fomenta la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias.

79. De todo esto se puede concluir que la inamovilidad es una garantía de la independencia judicial que a su vez está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y no despido injustificado o libre remoción. Quiere decir esto que, si el Estado incumple una de estas garantías, afecta la inamovilidad y, por tanto, no está cumpliendo con su obligación de garantizar la independencia judicial".

deberían ser implícitos y sobrentendidos desde hace tiempo[7]. Esta situación revela la *fragilidad* de las instituciones que sostienen la libertad y la democracia. Por ello, los ciudadanos deben tomar un rol decisivo para defender su dignidad y derechos, sin dejarlo en manos del poder, ya que, sin esta *corresponsabilidad*, podrían caer en el totalitarismo, perdiendo su autonomía y capacidad de desarrollo individual.

Es imprescindible promover un marco institucional que garantice la libertad y los derechos humanos, asegurando que los ciudadanos mantengan su individualidad y autonomía. Este sistema debe fomentar la *nomocracia*, es decir, un orden basado en normas generales y abstractas que respeten la libertad individual, creando un entorno que favorezca el desarrollo personal en todos los ámbitos (como de la sociedad en su conjunto) y un *orden espontáneo* que sirve de base para los *acuerdos voluntarios.* Esto contrasta con la *teleocracia*, donde un grupo impone sus intereses mediante la *coacción*, silenciando al oponente y violando los derechos de otros, generando conflicto en lugar de armonía y sinergia -entre todas las fuerzas del sector público y de la sociedad civil- para alcanzar un nivel de vida acorde con la real expectativa de los ciudadanos[8].

II. REFLEXIÓN GRACIAS A LA RELACIÓN DERECHO Y CINE

El pretendido secuestro de la democracia y el Estado de Derecho en México evidencia que los ciudadanos no aprecian los beneficios de un sistema político que debe girar en torno a la persona y sus derechos, lo cual es preocupante porque en lugar del pensamiento crítico se piensa y actúa dentro de un marco de tribalismo, en el que la revancha política permite que se atente incluso contra los mismos intereses del grupo, siempre que se afecte al adversario (bajo la división de la sociedad en endogrupos y exogrupos)[9]. Esa debilidad de pensamiento surge por la ausencia de fuentes permanentes de educación y reflexión para todo ciudadano, de manera que no sea fácil *ideologizar* (permitiendo la polarización) y estar encarcelado en los vaivenes del poder. El auge -en esta era- de tantos totalitarismos que se sirvieron de las vías democráticas para afianzarse nos debe invitar a pensar por qué hoy en día *no importa la democracia*, que solo es apreciada por el 48% de la población en América Latina[10].

---

7 *Vid.*: Brewer-Carías, Allan R. *Principios del Estado de Derecho. Aproximación Histórica.* Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Miami, 2016.

8 Esos conceptos fueron desarrollados por Hayek en Hayek, Friederich. *Nuevos estudios de filosofía, política, economía e historias de las ideas*. Unión Editorial, Madrid, 2015. Además, son muy bien explicados por Rallo, Juan Ramón. *Liberalismo. Los 10 principios básicos del orden político liberal*. Deusto, Barcelona, 2019.

Esas nociones las contextualizamos al reseñar la película El señor de las moscas (Hook, 1990) en el canal de YouTube de Vitrina Legal. Disponible en: https://youtu.be/BlFNp6xjmWg?si=CaTuREgxxuqdp3FY

Rodríguez-Arana apunta sobre esto que "…no podemos olvidar que el Estado de Derecho, además, trae consigo, como conquista irrenunciable, la centralidad de los derechos fundamentales de las personas y el equilibrio y separación entre los poderes (Rodríguez-Arana, Jaime, "El Derecho Administrativo Global: Un Derecho Principal" en *Revista de Derecho Público*, Nº 120. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2009, p. 10).

9 Sobre las implicaciones de esa clasificación y del tribalismo creemos que es indicado recomendar la lectura completa de Malo Ocejo, Pablo. *Los peligros de la moralidad. Por qué la moral es una amenaza para las sociedades del siglo XXI.* Deusto, Barcelona, 2021.

10 Esa escalofriante realidad es explicada por la directora de Latino barómetro en virtud de los datos de la última encuesta en 2023. Disponible en: https://elpais.com/argentina/2023-08-31/marta-lagos-america-latina-ha-empezado-a-ver-el-autoritarismo-como-una-de-las-opciones-de-la-democracia.html.

Desde una perspectiva estrictamente centrada en la libertad y la dignidad, los derechos fundamentales son los pilares que sostienen la autonomía personal y la capacidad del individuo para tomar decisiones propias, sin la interferencia arbitraria del poder estatal[11]. La dignidad humana, inherente a todos los individuos, exige que las personas sean tratadas para alcanzar sus fines y no como medios para alcanzar un objetivo político o institucional. En este sentido, cualquier sistema político que, en lugar de proteger y fortalecer estos derechos, los utilice para consolidar un poder arbitrario e injusto, pierde legitimidad. La libertad no solo es la ausencia de coacción, sino también la garantía de que cada ciudadano tenga la capacidad de vivir con autonomía, en un entorno que respete sus derechos fundamentales.

Cuando se permite que un sistema judicial sea opaco, como seguramente ocurrirá en México con la figura de los *jueces sin rostro*, y la implementación de órganos disciplinarios que afectan y amenazan la independencia y autonomía de los jueces, se pone en riesgo no solo la independencia judicial, sino también la dignidad y libertad de los ciudadanos. Sin transparencia y rendición de cuentas, el Poder Judicial y sus decisiones pierden credibilidad, y el ciudadano se ve privado de su capacidad de cuestionar, conocer y defenderse ante los abusos de poder. Un sistema judicial que no tiene controles ni contrapesos es terreno fértil para la tiranía, donde el poder se ejerce sin restricciones y donde los derechos individuales pueden ser sacrificados en nombre de la seguridad o del interés político.

En este contexto, los ciudadanos deben ser el primer y más sólido dique de contención contra cualquier forma de tiranía. La defensa incansable y diaria de los derechos humanos y la exigencia de un sistema judicial transparente y responsable es la forma más efectiva de preservar la libertad y la dignidad de todos. Es menester exigir respeto por los principios democráticos y los derechos humanos. La consolidación de un Estado en el que la justicia sea administrada por *jueces sin rostro*, o en el que se compromete la independencia del poder judicial será un retroceso inaceptable. Sin justicia independiente, la libertad y la dignidad pierden significado, y la democracia se convierte en una simple formalidad sin contenido real.

Se deben buscar los medios necesarios para que cualquier ciudadano comprenda la importancia de limitar el poder y de defender los derechos humanos, los cuales no deben ser "sacrificados" bajo ningún contexto político o de cualquier índole. El cine es un gran recurso para ello, valiéndonos de su gran alcance y de la universalidad de los derechos humanos es posible educar y concientizar sobre su importancia y la necesidad de protegerlos. Educar en derechos humanos es esencial para fomentar una cultura de respeto y responsabilidad que trascienda fronteras y generaciones, lo que justifica una *línea de investigación sobre Derechos Humanos y Cine* para resaltar su trascendencia en un mundo libre.

Respecto al binomio arte-libertad es preciso indicar lo que sigue:

> "No debemos olvidar, por el mero hecho de gozar de una gran libertad artística, que la libertad de crear es frágil. No debemos olvidar lo vulnerables que somos. Y no debemos olvidar la frecuencia con que fue destruida la libertad artística a través de la historia. Olvidar todo eso sería una tragedia, y no solo porque implicaría perder la memoria de los sacrificios hechos en pos del arte y la libertad por quienes nos precedieron. Sería una tragedia porque implicaría perder de vista el poder que tiene el arte para fomentar.
>
> (…)

---

[11] Nos hemos referido a la dignidad humana como derecho de libertad en Reverón Boulton, Carlos. "La buena administración como garantía de la dignidad humana" en *Anuario Iberoamericano sobre Buena Administración* Nº 3-5, en homenaje al profesor José Luis Meilán Gil. IJ Editores, Buenos Aires, 2023. Disponible en: https://ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=509b20eb62f0e35af30c9ef280d587ca.

> El arte puede ser disruptivo. Independientemente de la forma que adopte, obliga al espectador a reajustar ideas viejas, replantearse percepciones y reformular antiguos condicionamientos.
>
> (…)
>
> Pero no es solo la sensación de libertad que acompaña nuestra respuesta estética lo que me lleva a decir que el arte promueve la libertad. El arte exige que pensemos. Pero no exige que tengamos un único pensamiento. Nos da la libertad de expresar todas nuestras opiniones. El arte, como la libertad, no tiene paciencia para la ideología"[12].

En cuanto a la relación arte-libertad, es importante recordar que la libertad artística es frágil y ha sido destruida frecuentemente a lo largo de la historia. No debemos olvidar los sacrificios hechos por el arte y la libertad, ni perder de vista el poder transformador del arte. El arte, al ser disruptivo, obliga a repensar ideas y percepciones, y promueve la autonomía individual, al invitarnos a pensar sin imponer un pensamiento único. Desarrollar el arte requiere un entorno de libertad que permita la expresión sin restricciones, ya que es una herramienta clave para cuestionar la realidad y mejorarla.

El arte aumenta nuestra experiencia sin que realmente tengamos que experimentar, alimenta nuestras convicciones y ayuda a reencontrarnos y transformarnos como individuos y como sociedad. Respecto al arte, su poder y capacidad, Camus apuntaba que:

> "El arte no es a mis ojos un placer solitario. Es un medio para conmover al mayor número posible de personas, al ofrecerles una imagen privilegiada de los sufrimientos y alegrías comunes.
>
> (...)
>
> Lo mismo ocurre con el arte, que no es nada sin la realidad, y sin el que la realidad es muy poca cosa.
>
> (...)
>
> El fin del arte, por el contrario, no es legislar o reinar; es, ante todo, comprender. Y ocurre que a veces, a fuerza de comprender, reina"[13].

Luis Alfonso Herrera Orellana[14] critica la concepción limitada de los derechos humanos como abstractos y alejados de la realidad cotidiana. Según él, esta desconexión emocional con los demás ciudadanos es consecuencia de la falta de fuentes o instituciones que fomenten la empatía, lo que lleva a subestimar valores esenciales para oponerse a regímenes despóticos. Los derechos humanos no son solo ficciones legales, sino que están profundamente ligados a la experiencia humana y la realidad. La desconexión emocional entre los ciudadanos y esos valores supremos permite que los regímenes autoritarios los erosionen sin resistencia significativa.

Al reflexionar sobre estas ideas, se evidencia cómo el arte narrativo, como son el cine y la literatura[15], puede conectar a las personas con realidades ajenas, promoviendo una com-

---

12 Skwire, Sarah. "Sin libertad, no hay arte: sin arte, no hay libertad" en *Por qué la libertad.* Fundación para el Progreso, Santiago, 2014, p. 88-91.

13 Camus, Albert. *El revés y el derecho. Discurso de Suecia.* 1957, p. 49, 60 y 62.

14 Herrera Orellana, Luis Alfonso. "Las emociones y el derecho en El sueño del celta: Reflexiones sobre el derecho "en la literatura" en *Derecho y literatura*. Universidad Metropolitana, Caracas, 2016, p. 114-118.

15 Estos temas los hemos revisado en:

a. Reverón Boulton, Carlos. *Derechos Humanos en la Literatura y Cine Venezolano*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021.

prensión más profunda del mundo y de la realidad. Estas expresiones artísticas permiten fortalecer el pensamiento crítico y sensibilizar sobre la importancia de proteger los derechos y libertades fundamentales. La empatía generada por estas obras es vital para defender y promover los valores esenciales para una vida civilizada.

El preámbulo de la Carta Europea de Derechos Fundamentales subraya que el disfrute de los derechos humanos conlleva responsabilidades hacia la comunidad y las generaciones futuras. Esta concepción amplía la esfera de nuestros deberes, exigiendo que actuemos de manera que no comprometamos el bienestar de quienes vendrán después de nosotros. La lucha contra la tiranía y las *derivas autoritarias* es un compromiso intergeneracional, que no solo asegura nuestros derechos actuales, sino también los de otras generaciones.

En definitiva, la protección y promoción de los derechos fundamentales por parte de todos los es esencial para construir una sociedad libre, donde los individuos puedan desarrollarse plenamente.

La lucha contra la tiranía es una tarea continua que asegura que los derechos humanos sigan siendo respetados y asegurados.

Estamos convencidos en que el cine es *un lenguaje común*, un medio de fácil acceso, a un *clic* de nuestras manos, para ser visto cuándo y cómo se pueda, solo o virtualmente acompañado (sincronizado), como lo permite Amazon Prime, y que sirve para que el ciudadano común comprenda la importancia trascendental del Estado de Derecho y de la democracia, de cómo su persistente violación conlleva a una creciente corrupción, autoritarismo y arbitrariedad, cuestión que afecta los derechos humanos, nuestra calidad de vida y la autonomía frente a cualquier fuerza externa que pueda dirigir nuestro destino y configurar -a través del uso de la coacción- los límites dentro de los cuales nos permiten actuar (anulando la libertad).

En virtud de lo anterior y dado que nos hemos referido principalmente al aspecto judicial de la reforma constitucional en México, recomendamos estas 21 películas (*dramas judiciales* en su mayoría), las cuales sirven para generar un debate amplio y profundo sobre la función e importancia de la imparcialidad y transparencia en esa importante función del Estado, las cuales han sido reseñadas en video en el canal de YouTube de Vitrina Legal[16]:

---

b. Reverón Boulton, Carlos. "Beneficios de la relación del derecho con la literatura y el cine" en *Derecho. Cine. Literatura. X Jornada Aníbal Dominici. Homenaje Dr. Ramón Escovar León.* AB Ediciones, Caracas, 2021.

c. Reverón Boulton, Carlos. "Derechos humanos en el cine: Una aproximación a partir de la película Argentina, 1985" en *Revista de Derecho Público Nº 171-172.* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2023

d. Reverón Boulton, Carlos. "Ikiru y el derecho a una buena Administración en Venezuela" en *Anuario de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo. Año 2021*, Centro para la Integración y el Derecho Público, Caracas, 2023.

e. Reverón Boulton, Carlos. *El cine como medida de reparación de violaciones de derechos humanos*. Ediciones Olejnik, Santiago, 2024.

16 Desde 2020, hasta la actualidad, creamos una lista de reproducción de Derecho y Cine, la cual está disponible en: https://youtube.com/playlist?list=PLW-PsTte5jOmh_pDBAoZ9hJHFd7ny66LV&si=xUdgLdk3_A5NwJtZ

También tuvimos un blog de Derecho, Cine y Literatura hasta 2019 (Derecho con Arte). Disponible en: http://derechoconarteve.blogspot.com

Película	DIRECTOR Y AÑO DE ESTRENO
Matar a un ruiseñor	Robert Mulligan (1962)
La naranja mecánica	Stanley Kubrick (1971)
Caja de Música	Costa-Gavras (1989)
En el nombre del padre	**JIM SHERIDAN (1993)**
Cámara sellada	James Foley (1996)
Tiempo de matar	Joel Schumacher (1996)
12 hombres en pugna	William Friedkin (1997)
Sentencia previa	Steven Spielberg (2002)
El secreto de sus ojos	Juan José Campanella (2009)
El inocente	Brad Furman (2011)
Ojos grandes	Tim Burton (2014)
Una cuestión de género	Mimi Leder (2018)
Cuestión de Justicia	Destin Daniel Cretton (2019)
El traidor	Marco Bellocchio (2019)
El caso Collini	Marco Kreuzpaintner (2019)
El oficial y el espía	Roman Polanski (2019)
Reporte Clasificado	Scott Z. Burns (2019)
Aguas Oscuras	Todd Haynes (2019)
El juicio de los 7 de Chicago	Aaron Sorkin (2020)
Argentina, 1985	Santiago Mitre (2022)

VISIÓN Y REVISIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE VENEZUELA JULIO – DICIEMBRE 2024

J. Gerson Revanales M.
Embajador de Carrera

Resumen: *Esta entrega tiene por objeto dar una visión general de la Política Exterior de Venezuela durante el segundo semestre del año 2024.*

Palabras Clave: *Venezuela; Política Exterior.*

Abstract: "*The purpose of this paper is to provide an overview of Venezuela's Foreign Policy during the second half of 2024.*"

Key words: *Venezuela; Foreign Policy.*

Resumen: *Este segundo semestre 2024, revisa la política exterior venezolana, examinando sus relaciones internacionales y su alineamiento con los intereses nacionales. Se explora el contexto geopolítico global, los principales eventos que marcaron el período y las relaciones bilaterales y multilaterales de Venezuela. Se ofrece un análisis exhaustivo de la política exterior venezolana, situándola en el contexto de las dinámicas globales. A través de un análisis cronológico y temático, haciendo énfasis de cómo Venezuela ha interactuado con actores internacionales clave y cómo sus acciones han impactado en sus objetivos nacionales.*

En un mundo globalizado y cada vez más complejo, la política exterior venezolana se ha tenido que enfrentar a una serie de desafíos sin precedentes como las naciones impuestas por los EE.UU y la Unión Europea, la condena por las organizaciones internacionales por violaciones a los DD.HH y la corrupción, la migración masiva y sus efectos en sobre la estabilidad regional.

La política exterior venezolana ha sido profundamente influenciada por ideologías políticas que han definido su visión del mundo y sus relaciones con otros países, guidada por el bolivarianismo, el socialismo del siglo XXI y el personalismo con un impactado en las decisiones de política exterior y en las relaciones con aliados y adversarios.

En este contexto , al igual que la Visión recogida en anterior periodo enero –junio 2024, publicado en la edición Nº 177 - 178 Enero - Junio 2024 se toma nota de los eventos que por su particularidad ha impactado las relaciones bilaterales y multilaterales de Venezuela, y se exploran las posibles estrategias para superar estos obstáculos.

El trabajo concluye con una evaluación de la situación actual y sus perspectivas futuras.

Palabras clave: *Política exterior venezolana, relaciones internacionales, geopolítica, intereses nacionales, análisis de política.*

EXORDIO

En el tablero geopolítico, las piezas se mueven constantemente, arrastrando consigo las naciones en un juego de alianzas y rivalidades. Venezuela, como cualquier otro actor interna-

cional, no es ajena a esta dinámica. Este análisis se propone desentrañar los movimientos de la política exterior venezolana en un contexto global marcado por la incertidumbre y la complejidad. A través de un examen riguroso de sus objetivos, estrategias y resultados, buscamos comprender cómo se ha adaptado a los cambios del entorno internacional y qué desafíos enfrenta en el futuro.

Este estudio del segundo semestre del presente año intenta sumergirse en el complejo entramado de la política exterior venezolana, buscando comprender las razones de su proceder en contra del interés nacionales. Al examinar los objetivos nacionales, las dinámicas internacionales y las estrategias implementadas, aspiramos a evaluar si el rumbo trazado ha sido el más adecuado para garantizar la seguridad, la prosperidad y el bienestar del país.

PARTE I

INTRODUCCIÓN

Venezuela a pesar de los cambios político ocurridos en las últimas dos década, ha sido un actor clave en la escena internacional, especialmente en América Latina y el Caribe, debido a su riqueza petrolera y su posición geopolítica. A lo largo de su historia, ha experimentado diversos eventos y sucesos que han marcado su relación con otros países y organismos internacionales.

Aspectos Destacados en la Relación Internacional de Venezuela

- **Política Exterior Bolivariana:** Desde la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999, Venezuela ha impulsado una política exterior independiente y crítica hacia los Estados Unidos, promoviendo la integración latinoamericana y caribeña y la cooperación Sur-Sur.
- **Relaciones con los Estados Unidos:** La relación bilateral con Estados Unidos ha sido compleja y ha presentado tensiones significativas, especialmente durante los gobiernos de Chávez y Maduro.
- **Alianzas con países de América Latina y el Caribe:** Venezuela ha fortalecido sus lazos con países como Cuba, Nicaragua, Bolivia, y otros miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)[1].
- **Participación en organismos internacionales:** Desafortunadamente denuncio su membresía a organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), Banco Interamericano de Desarrollo, CAF, B.M
- **Crisis humanitaria y sanciones internacionales:** En los últimos años, Venezuela ha enfrentado una profunda crisis humanitaria que ha generado una gran cantidad de migrantes y refugiados. Esta crisis ha llevado a la imposición de sanciones económicas por parte de Estados Unidos y otros países, lo que ha agravado la situación.

Eventos Claves en la Política Exterior Venezuela

Doctrina Betancourt. 1960. El presidente Rómulo Betancourt, inspirado en el Artículo 1 de la Carta de Bogotá, acta constitutiva de la OEA, que establece que sólo pueden formar parte de este organismo los Gobiernos de origen respetable nacidos de la expresión popular, a través de la única fuente legítima de poder que son las elecciones libremente realizadas, estableció una política exterior basada en la no intervención y la autodeterminación de los pueblos, buscando consolidar la democracia en América Latina. Esta doctrina sirvió de inspi-

[1] https://www.albatcp.org/historia/

ración a la, La Declaración 445 del Consejo Presidencial Andino sobre Democracia e Integración, 1998, El Protocolos de Ushuaia de Mercosur en defensa de la democracia Julio 1998 y a la Carta Democrática Interamericana, 2000

Creación de la OPEP. 1960: Venezuela fue uno de los fundadores de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), jugando un papel fundamental en la defensa de los intereses de los países productores de petróleo.

Revolución Bolivariana 1999: La llegada al poder de Hugo Chávez, marcó un punto de inflexión en la política exterior venezolana, con un mayor énfasis en la integración regional y la cooperación Sur-Sur.

Crisis política y sanciones internacionales[2]. 2017: A partir de esta fecha, Venezuela ha experimentado una profunda crisis política y económica, lo que ha llevado a la imposición de sanciones por parte de Estados Unidos y otros países.

Migración venezolana 2022: La crisis humanitaria en Venezuela ha generado una de las mayores crisis migratorias de la región, con millones de venezolanos buscando refugio en países vecinos.

Desafíos Actuales en las Relación Internacionales

- **Legitimidad internacional[3]:** El gobierno de Nicolás Maduro ha enfrentado cuestionamientos sobre su legitimidad por parte de una parte de la comunidad internacional.
- **Causas en los dos más altos tribunales internacionales:** La CPI por violaciones s las DD.HH **y** la CIJ por la reclamación del Esequibo
- **Crisis humanitaria y sanciones:** La crisis humanitaria y las sanciones internacionales continúan siendo los principales desafíos para Venezuela.
- **Relaciones con Estados Unidos:** La relación con Estados Unidos sigue siendo tensa y marcada por las diferencias ideológicas y políticas.
- **Integración regional:** A pesar de los esfuerzos por fortalecer la integración latinoamericana, existen divisiones y tensiones entre los países de la región.

PARTE II

PRINCIPALES EVENTOS INTERNACIONALES PERIODO JULIO DICIEMBRE 2024

Julio. Crisis Humanitaria y Migratoria

- **Continúa el éxodo iniciados en el 2022[4],** es altamente probable que la crisis migratoria continúe siendo uno de los temas más relevantes a nivel internacional, al salir del país millones de venezolanos buscando refugio en países vecinos y otras partes del mundo, generando una de las mayores crisis migratorias de la región. Como efecto de la migración entre otros factores la comunidad internacional ha mantenidos la presión sobre el gobierno para que adopte medidas dirigidas a aliviar la crisis humanitaria y permitir el acceso de ayuda humanitaria provista por organizaciones internacionales como la ONU y la OEA.

---

2 https://www.redalyc.org/journal/927/92770298009/html/

3 http://saber.ucv.ve/bitstream/10872/20594/1/Legitimidad%20en%20Venezuela.pdf

4 https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela

- **Sanciones Económicas y Relaciones Diplomáticas** impuestas por Estados Unidos y otros países a Venezuela probablemente se siguen manteniendo en vigor, limitando el acceso del país al financiamiento internacional y dificultando la importación de bienes esenciales.
- **Diálogo entre el gobierno y la oposición,** se ha dado con la mediación de países como Noruega. Sin embargo, no se alcanzaron avances significativos en la resolución de la crisis política.

Presión en las Cortes Internacionales

Corte Penal Internacional (CPI)

Se encuentra abierta una investigación por crímenes de lesa humanidad. La CPI continuó con su investigación sobre los presuntos crímenes de lesa humanidad cometidos en Venezuela. Las víctimas y los defensores de DD.HH han presentado nuevos elementos de prueba. Por otro lado, el pasado 11 de junio de 2024, el Presidente de la Corte celebró una reunión con los agentes de Venezuela y Guyana de conformidad con el Artículo 31 del Reglamento de la Corte, a fin de conocer las opiniones de las Partes sobre el procedimiento a seguir. En dicha reunión la representación de Guyana manifestó que era necesaria una réplica para responder a los argumentos formulados por Venezuela en su Contramemoria y que Guyana requeriría, para la preparación de su Réplica, un plazo de seis meses a partir de la fecha de presentación de la Contramemoria de Venezuela o, preferiblemente, hasta fines de octubre de 2024; mientras que el representante de Venezuela indicó que su gobierno también consideraba que era necesaria una segunda ronda de alegatos escritos y solicitó un plazo de doce meses, a partir de la presentación de la Réplica, para la presentación de la Dúplica de Venezuela.

Teniendo en cuenta las opiniones de las Partes, la Corte autorizo la presentación de una Réplica por parte de la República Cooperativa de Guyana y una Dúplica, por parte de la República Bolivariana de Venezuela; fijando los siguientes plazos para la presentación de estos alegatos escritos: La Réplica de la República Cooperativa de Guyana; lo presento el pasado 9 de diciembre de 2024 y Venezuela, el próximo 11 de agosto de 2025 su dúplica.

- **Aislamiento internacional del régimen:** La decisión de la CPI de investigar los crímenes en Venezuela ha contribuido a aislar aún más al régimen de Nicolás Maduro la escena internacional.

Crisis Energética Global[5]

Impacto de la crisis energética global en Venezuela, marcada por el aumento de los precios del petróleo y el gas, ha repercutido en la economía venezolana, que depende en gran medida de la exportación de petróleo.

Elecciones Presidenciales y Legitimidad del Gobierno

- **El cuestionamiento de la legitimidad del gobierno:** sigue siendo cuestionada por una parte importante de la comunidad internacional por la oposición venezolana, por la falta de transparencia.

Agosto, Mes de dificultades

Fue un mes marcado por una serie de eventos internacionales que continuaron impactando profundamente la situación en Venezuela.

---

[5] https://www.bbc.com/news/world-63430824

La crisis humanitaria y derechos humanos, al afectar a millones de personas al tener que enfrentar la escasez de alimentos, medicinas y servicios básicos. Agravada por las violaciones de derechos humanos, incluyendo detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones extrajudiciales. Ambos sucesos han causado una profunda preocupación por la situación en Venezuela y exigido al gobierno tomar medidas para mejorar la crisis humanitaria y respetar los derechos humanos.

Relaciones Internacionales

El fracaso de las Negociaciones políticas entre el gobierno y la oposición, sin resultados para un acuerdo a corto plazo; las sanciones impuestas por Estados Unidos, la U.E y otros países continuaron afectando la economía venezolana al limitar el acceso a recursos financieros y el cuestionado al proceso electoral celebrado el pasado 28 de julio, debido a la inhabilitación de candidatos opositores para participar en las elecciones, genero críticas y aumentó la tensión política por las denuncias de irregularidades y falta de transparencia. Ante estos eventos, la comunidad internacional por la falta de condiciones democráticas para celebrar elecciones libres y justas en Venezuela han conducido han conducido a un Aislamiento internacional, con pocas probabilidades de reconocimiento del gobierno a menos que el Sr Nicolás Maduro se acoja a los estándares internacionales de una democracia.

En resumen, agosto de 2024 fue un mes de continuas dificultades para Venezuela. La crisis humanitaria, las violaciones de los derechos humanos y la inestabilidad política siguieron siendo los principales desafíos. La comunidad internacional mantuvo su presión sobre el gobierno venezolano para que tomara medidas para mejorar la situación y restablecer la democracia.

Septiembre. Aumenta la represión

Septiembre de 2024 fue un mes igualmente marcado por una serie de eventos internacionales que impactaron significativamente la situación en Venezuela. A continuación, algunos de los hechos más destacados:

Situación Política Interna[6]

- **Negociaciones estancadas:** Las negociaciones entre el gobierno y la oposición se mantuvieron estancadas, con pocos avances significativos.
- **Inhabilitaciones políticas:** Continuaron las inhabilitaciones políticas de líderes opositores, lo que limitó aún más el espacio político.

Crisis en la Refinería de Amuay

- **Paro prolongado:** La refinería de Amuay, una de las más grandes de Venezuela, sufrió un paro prolongado debido a una falla eléctrica.
- **Impacto en la producción de combustible:** Esta situación agravó la crisis de combustible que ya venía experimentando el país.
- **Consecuencias económicas:** El paro de Amuay tuvo un impacto negativo en la economía venezolana y afectó a la producción de otros productos derivados del petróleo.

---

6 https://politikaucab.net/2022/02/17/la-situacion-politica-en-venezuela-un-problema-complejo0/

Informe de la Misión de la ONU sobre Derechos Humanos

- **Aumento de la represión:** La Misión de la ONU denunció un incremento en la represión contra opositores políticos, líderes sociales y defensores de derechos humanos tras las elecciones presidenciales de julio.
- **Patrones de crímenes de lesa humanidad:** El informe señaló que se habían identificado patrones de conducta que constituían crímenes de lesa humanidad, incluyendo detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones extrajudiciales.
- **Llamado a la comunidad internacional:** La Misión instó a la comunidad internacional a tomar medidas para presionar al gobierno venezolano a cesar la represión y garantizar el respeto a los derechos humanos.

Reacciones Internacionales

- **Condena de la comunidad internacional:** Diversos países y organizaciones internacionales condenaron la intensificación de la represión en Venezuela y exigieron el respeto a los derechos humanos.
- **Llamados a la liberación de presos políticos:** Se intensificaron los llamados a liberar a los presos políticos y a garantizar el derecho a la protesta pacífica.
- **Reuniones diplomáticas:** Se llevaron a cabo diversas reuniones diplomáticas a nivel bilateral y multilateral para abordar la situación en Venezuela.

Otros Eventos Relevantes

- **Reuniones de la oposición:** Líderes de la oposición se reunieron con representantes de la comunidad internacional para buscar apoyo y coordinar acciones.
- **Protestas y manifestaciones:** Se registraron diversas protestas y manifestaciones en el país, reprimidas en algunos casos por las fuerzas de seguridad.

En resumen, septiembre de 2024 fue un mes marcado por la intensificación de la crisis en Venezuela, con una creciente represión por parte del gobierno y una creciente preocupación de la comunidad internacional. La situación humanitaria se agravó y las perspectivas de una solución política a corto plazo parecían remotas.

Octubre. Un Panorama Complejo

¿Qué esperar para Octubre de 2024?

Es difícil predecir con exactitud qué sucederá en Venezuela en octubre de 2024, ya que la situación es muy volátil y depende de múltiples factores. Sin embargo, eta probable que la crisis humanitaria continuara siendo el principal desafío, y la comunidad internacional siga ejerciendo presión sobre el gobierno para que tome medidas para mejorar la situación de los venezolanos.

Tendencias Generales

A octubre de 2024, Venezuela seguía enfrentando una profunda crisis humanitaria, política y económica. Los principales eventos internacionales se centraban en:

- **Diálogo político:** A pesar de varios intentos, los esfuerzos por iniciar un diálogo político entre el gobierno y la oposición habían sido infructuosos.

- **Sanciones internacionales**[7]**:** Las sanciones impuestas por Estados Unidos y otros países seguían afectando la economía venezolana y limitando las opciones del gobierno para acceder a financiamiento internacional.
- **Crisis humanitaria:** La escasez de alimentos, medicinas y servicios básicos continuaba siendo un problema grave. Millones de venezolanos habían huido del país, generando una de las mayores crisis migratorias de la región.
- **Investigaciones internacionales**[8]**:** La Corte Penal Internacional (CPI) y la Misión de Determinación de los Hechos de las Naciones Unidas continuaban investigando presuntos crímenes de lesa humanidad cometidos en Venezuela.

Proyecciones

Basados en las tendencias observadas hasta octubre de 2024, se podía esperar que para octubre de 2024 podían ocurrir los siguientes eventos:

- **Persistencia de la crisis humanitaria:** Es probable que la situación humanitaria en Venezuela continúe deteriorándose, con un aumento de la pobreza, el hambre y la desnutrición.
- **Permanencia de las sanciones:** Las sanciones internacionales podrían mantenerse o incluso intensificarse, dependiendo de la evolución de la situación política y de los derechos humanos en el país.
- **Continuidad en las investigaciones internacionales:** La CPI y la Misión de la ONU podrían seguir avanzando en sus investigaciones y presentar nuevos informes sobre la situación en Venezuela.
- **Mayor presión internacional:** La comunidad internacional podría aumentar la presión sobre el gobierno venezolano para que respete los derechos humanos y permita la entrada de ayuda humanitaria.
- **Posibles cambios en el gobierno:** Si la situación interna se deteriora aún más, podrían producirse cambios en el gobierno o en la estructura de poder.

Sin embargo, el ingreso de Venezuela a los BRICS ha enfrentado diversos obstáculos:

- **Sanciones internacionales:** Las sanciones impuestas a Venezuela por Estados Unidos y sus aliados han limitado las opciones económicas del país y han generado dudas sobre su capacidad para cumplir con los compromisos del grupo.
- **Crisis económica:** La profunda crisis económica que atraviesa Venezuela ha puesto en duda su estabilidad y su capacidad para contribuir al desarrollo del grupo.
- **Oposición interna:** La oposición venezolana ha expresado su preocupación por un posible acercamiento a regímenes autoritarios como Rusia y China.

El papel de Brasil

Brasil ha desempeñado un papel crucial en la decisión sobre la incorporación de nuevos miembros a los BRICS. En 2024, Brasil se opuso al ingreso de Venezuela, argumentando que el país no cumplía con los requisitos necesarios para formar parte del grupo.

Implicaciones del veto brasileño[9]

---

7 https://www.redalyc.org/journal/927/92770298009/html/

8 https://www.amnesty.org/es/location/americas/south-america/venezuela/report-venezuela/

La decisión de Brasil generó una gran controversia en Venezuela y en la región. Algunos analistas consideran que este veto refleja una creciente división entre los países latinoamericanos y una pérdida de influencia de Venezuela en la región.

Alternativas para Venezuela[10]

Ante el veto brasileño, Venezuela ha explorado otras opciones para fortalecer sus relaciones internacionales, como:

- **Acercamiento a otros bloques regionales:** Venezuela ha intensificado sus relaciones con otros bloques regionales como la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América). [1]
- **Cooperación bilateral:** El gobierno venezolano ha buscado fortalecer sus relaciones bilaterales con países como Rusia, China, Irán y Turquía.

CONCLUSIONES

La aspiración de Venezuela de ingresar a los BRICS ha sido un tema central en su política exterior en 2024. Sin embargo, el veto de Brasil ha puesto de manifiesto los desafíos que enfrenta el país para lograr este objetivo. A pesar de este revés, Venezuela seguirá buscando fortalecer sus relaciones internacionales y diversificar sus alianzas.

El futuro de las relaciones entre Venezuela y los BRICS dependerá de varios factores, entre ellos:

- La evolución de la situación política y económica en Venezuela.
- La postura de los demás miembros de los BRICS.
- Las relaciones entre Brasil y Venezuela.

En resumen, el ingreso de Venezuela a los BRICS en 2024 fue un objetivo que, al menos temporalmente, se vio frustrado. Sin embargo, este hecho no ha mermado el interés de Venezuela por fortalecer sus relaciones internacionales y buscar nuevos socios estratégicos.

Noviembre. Tendencias y Proyecciones

Los acontecimientos recientes y en las dinámicas políticas internacionales, podemos esperar que las relaciones exteriores de Venezuela en noviembre de 2024 continuaran marcadas por las siguientes tendencias:

- **Fortalecimiento de alianzas estratégicas:** Venezuela continuaba fortaleciendo sus relaciones con aliados tradicionales como Rusia, China, Cuba, Irán y Turquía. Estas alianzas se profundizaban en áreas como el comercio, la cooperación militar y la asistencia técnica.
- **Búsqueda de reconocimiento internacional:** El gobierno venezolano siguió buscando el reconocimiento internacional de su gestión y la legitimidad de sus instituciones. Esto incluyo una mayor participación en organismos multilaterales y la búsqueda de nuevos aliados a nivel global como el interés frustrado de ingresar a los BRICS.

---

9 https://elpais.com/america/2024-10-25/brasil-dice-que-veto-a-venezuela-en-los-brics-porque-abuso-de-su-confianza-tras-las-elecciones.html

10 https://cepaz.org/futuras-soluciones-para-venezuela-future-solutions-for-venezuela/

- **Enfrentamiento con la oposición y la comunidad internacional:** Persistieron las tensiones entre el gobierno y la oposición, así como con una parte de la comunidad internacional que no reconoce al gobierno de Nicolás Maduro en su intento de juramentarse el 10 de enero 2025.[11]
- **Crisis humanitaria y sanciones:** La crisis humanitaria en Venezuela y las sanciones internacionales impuestas al país continuaron siendo temas centrales en la agenda diplomática venezolana.
- **Cooperación regional:** El gobierno continúo tratando de fortalecer la cooperación con países de la región latinoamericana, especialmente con aquellos gobiernos de izquierda o progresistas inscritos en el ALBA, CELAC, UNASUR.

Eventos Claves en Noviembre de 2024

- **Participación en** importantes foros internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Cumbre de la CELAC o reuniones de la OPEP.
- **Visitas de alto nivel,** de representantes de países aliados o que se realicen visitas oficiales a otros países.
- **Negociaciones sobre la deuda externa:** El gobierno venezolano continúa negociando con los acreedores internacionales para reestructurar su deuda externa y aliviar la presión sobre su economía.

CONCLUSIONES

Las relaciones exteriores de Venezuela en noviembre de 2024 estuvieron marcadas por la búsqueda de reconocimiento internacional, el fortalecimiento de alianzas estratégicas y la necesidad de hacer frente a los desafíos internos y externos. La evolución de la situación política y económica en Venezuela, así como las decisiones de los principales actores internacionales, han sido factores claves en el rumbo de la política exterior venezolana durante el transcurso del año.

Diciembre. Se consolida apoyo internacional

Las relaciones exteriores en diciembre estuvieron fuertemente influenciadas por los siguientes factores:

Factores determinantes

- **Situación interna:** La inestabilidad política, económica y social de Venezuela continuaron siendo factores determinantes en las relaciones internacionales.
- **Diálogo entre el gobierno y la oposición:** A pesar de las sanciones, se han mantenido algunos canales de diálogo entre el gobierno de Maduro y la oposición con el objetivo de encontrar una salida a la crisis.
- **Alianzas estratégicas:**[12] Los lazos con países como Rusia, China, Irán y Cuba siguieron como una prioridad, por su apoyo político, económico y diplomático.
- **Relación con Estados Unidos:** La postura de la administración estadounidense hacia Venezuela se mantuvo sin variaciones en la dinámica de las relaciones internacionales del país, con la solo excepción del otorgamiento de licencias para permitir las operaciones de sus empresas petroleras en el país.

---

11 https://www.vozdeamerica.com/a/lideres-opositores-piden-apoyo-internacional-ante-posibles-crimenes-de-lesa-humanidad-en-venezuela/7787783.html

12 https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05563.pdf

De las sanciones internacionales: El impacto de las sanciones económicas y financieras impuestas por diversos países siguieron siendo un desafío para el gobierno, limitando su capacidad de acción en el escenario internacional.

Evolución

A lo largo de 2024, se han producido algunos cambios en el régimen de sanciones contra Venezuela. Por un lado, se han intensificado las medidas contra funcionarios del gobierno y empresas estatales, mientras que, por otro, se han explorado algunas vías para aliviar la crisis humanitaria, para lo cual **s**e han otorgado algunas licencias para permitir la importación de alimentos, medicinas y otros productos básicos, con el objetivo de aliviar la crisis humanitaria.

El futuro de las sanciones dependerá de varios factores, entre los cuales destacan:

- **Evolución de la situación política interna:** Si se producen cambios significativos en la situación política interna de Venezuela, es posible que se modifiquen las sanciones.
- **Posición de la comunidad internacional:** La postura de los principales actores internacionales, como Estados Unidos y la Unión Europea, será determinante para el futuro de las sanciones.
- **Efectividad de las sanciones:** La evaluación de la efectividad de las sanciones y su impacto en la población civil también influirá en las decisiones futuras.

Las sanciones contra Venezuela han tenido un profundo impacto en el país, agravando la crisis humanitaria y generando un gran sufrimiento entre la población. Si bien estas medidas han sido justificadas por razones humanitarias y democráticas, su efectividad a largo plazo es cuestionable y su impacto en la población civil es un tema de gran debate**.**

CONCLUSIONES

La política exterior de Venezuela en diciembre de 2024 estuvo marcada por la complejidad de la situación interna y por la necesidad de buscar soluciones a los desafíos económicos y políticos que enfrenta el país. Es de esperarse que para el próximo año haya un cambio de gobierno en base a los resultados de las elecciones del pasado 28 de julio que permita un cambio radical en la política interna y exterior venezolana, lo cual abriría nuevas oportunidades para la diversificación de las relaciones comerciales**,** reducir su dependencia del petróleo y acceder a la cooperación internacional a los fines de que contribuya a la estabilización de la región y a la resolución de problemas comunes.

Ante un cambio de gobierno el país tendrá que estar preparado para enfrentar grandes desafíos como hacer las reformas democráticas que exige la comunidad internacional; romper el aislamiento internacional debido a las sanciones y a la crisis política interna; así como vencer las dificultades económicas que limitan la capacidad de Venezuela para llevar a cabo una política exterior activa.

Perspectivas para la Política Exterior en 2025[13]

Tendencias Globales que Impactarán la Política Exterior en 2025

- **Multipolaridad acentuada:** La competencia entre grandes potencias como Estados Unidos y China continuará moldeando el orden mundial, ofreciendo a los países más pequeños un mayor margen de maniobra.
- **Desafíos globales:** Problemas como el cambio climático, la desigualdad, las pandemias y la seguridad cibernética seguirán siendo prioridades en la agenda internacional, demandando cooperación multilateral.
- **Nacionalismo y populismo:** El auge de movimientos nacionalistas y populistas en diversas regiones podría generar inestabilidad y proteccionismo comercial.
- **Digitalización y tecnología:** La transformación digital seguirá acelerándose, impactando en la diplomacia, la seguridad y la economía global.

Desafíos y Oportunidades para los Países en Desarrollo

- **Desigualdad:** La desigualdad económica y social seguirá siendo un desafío importante para los países en desarrollo.
- **Cambio climático:** Los países en desarrollo serán los más afectados por el cambio climático, lo que requerirá inversiones significativas en adaptación y mitigación.
- **Acceso a tecnologías:** La brecha digital podría ampliarse si los países en desarrollo no tienen acceso a las tecnologías necesarias para participar en la economía global.
- **Oportunidades:** La transición energética y la digitalización ofrecen nuevas oportunidades para los países en desarrollo, pero también requieren inversiones y capacidades.
- **Mayor pragmatismo:** Los países tenderán a priorizar sus intereses nacionales y a buscar alianzas estratégicas que les permitan enfrentar los desafíos globales.
- **Fortalecimiento de los bloques regionales:** Los bloques regionales como la Unión Europea, el Mercosur y la Unión Africana podrían ganar mayor relevancia en la gobernanza global.
- **Diplomacia multilateral:** La diplomacia multilateral seguirá siendo esencial para abordar los desafíos globales, pero se enfrentará a mayores desafíos debido a las divisiones geopolíticas.
- **Ciberseguridad y guerra híbrida:** La ciberseguridad y la guerra híbrida se convertirán en temas cada vez más importantes en la agenda de seguridad nacional.

Perspectivas Futuras para 2025[14]

Las perspectivas de la política exterior venezolana dependerán en gran medida de la evolución de los siguientes factores:

- **Resolución de la crisis interna:** La capacidad de Venezuela para superar la crisis económica y política será fundamental para recuperar su influencia en la región y en el mundo.

---

13 https://residuoselectronicosal.org/wp-content/uploads/2020/04/Plan-Patria-2019-2025.pdf

14 https://latinoamerica21.com/es/podcast/que-futuro-inmediato-le-espera-a-venezuela-en-2025/

- **Levantamiento de las sanciones:** La flexibilización o levantamiento de las sanciones internacionales podría abrir nuevas oportunidades para la cooperación y la inversión.
- **Reorientación de la política exterior:** Es probable que Venezuela continúe buscando diversificar sus relaciones internacionales y reducir su dependencia de un solo socio.
- **Fortalecimiento de los bloques regionales:** La participación en bloques regionales como el ALBA y el CELAC podría jugar un papel importante en la reconstrucción de la economía venezolana y en la recuperación de su influencia en la región.

Factores que podrían Influir en las Relaciones Exteriores de Venezuela

- **Evolución de la situación interna:** La estabilidad política y económica de Venezuela será un factor determinante en sus relaciones exteriores.
- **Posición de Estados Unidos:** La política exterior de Estados Unidos hacia Venezuela seguirá siendo un factor clave, ya que influirá en las decisiones de otros países y organismos internacionales.
- **Precios del petróleo:** Las fluctuaciones en los precios del petróleo tendrán un impacto significativo en la economía venezolana y, por ende, en su capacidad para mantener sus relaciones exteriores.
- **Crisis migratoria:** La crisis migratoria venezolana seguirá siendo un desafío para la región y podría generar tensiones en las relaciones bilaterales.

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

- **Reconstrucción de la confianza:** Venezuela deberá trabajar arduamente para reconstruir la confianza con sus socios comerciales y financieros, así como con los países de la región.
- **Diversificación económica**[15]**:** La dependencia del petróleo ha sido un factor de vulnerabilidad para la economía venezolana. La diversificación hacia otros sectores productivos será clave para asegurar un crecimiento sostenible.
- **Cooperación internacional:** La cooperación internacional será fundamental para abordar los desafíos que enfrenta Venezuela, como la crisis humanitaria y el cambio climático.

La política exterior venezolana se encuentra en una encrucijada. La crisis interna ha mermado su influencia internacional. Un cambio de rumbo en la política exterior podría ser el catalizador necesario para superar los desafíos actuales y construir un futuro más próspero y estable para Venezuela, abriendo una ventana de oportunidad para reorientar sus relaciones. El éxito futuro dependerá de la capacidad de construir consensos internos, para adaptarse a un mundo cada vez más multipolar y aprovechar las alianzas estratégicas.

---

15 https://efectococuyo.com/opinion/diversificacion-economica-en-venezuela/

Epilogo

Articulo a manera de epilogo publicado en el diario "EL NACIONAL "

Fecha

Faltando apenas pocos días para concluir este año, nuestro comentario y opinión semanal, terminara con un breve repaso sobre la política exterior de Venezuela y sus resultados. Dada la naturaleza dinámica de las relaciones internacionales y la complejidad de la situación interna de Venezuela, cualquier evaluación en este momento sería necesariamente preliminar. Sin embargo, basados en la información disponible hasta la fecha, podemos esbozar algunos de los principales desarrollos y tendencias en la política exterior durante este año, para lo cual, hay que destacar que las relaciones con los aliados no naturales, sino circunstanciales, políticos e ideológicos como Cuba, Nicaragua, Rusia, China o Irán y otros de ocasión, se han fortalecido.

Es de esperarse que estas relaciones, se continúen consolidando, a pesar del rechazo del BRICS; traducirse en un comercio bilateral positivo, de cooperación en áreas como energía y defensa y un mayor apoyo político a nivel internacional.

Por el contrario a pesar de los aparentes esfuerzos por diversificar las relaciones con la apertura de embajadas particularmente en otros continentes, el aislamiento diplomático parcial pero progresivo, es evidente. En este año se rompieron relaciones con Argentina y Ecuador. Esta política " de carritos chocones" es un hecho que se viene manifestando con la ruptura y distanciamiento, ya no solo con los llamados imperialistas, hegemónicos y lacayos, sino con algunos gobiernos incluso amigos y aliados políticos como Chile Brasil y Colombia, si se tiene en cuenta las recientes declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia Luis Gilberto Murillo, quien esta semana dejo claro: "Si no hay actas, Colombia no reconoce el triunfo de Edmundo González ni el de Nicolás Maduro en las elecciones del pasado 28 de julio" lo cual pone en suspenso nuestras relaciones con el vecino de al lado. En este contexto, la carrera armamentista de Guyana, las sanciones económicas y las restricciones de viaje han sido un factor negativo con graves consecuencias en lo personal, familiar y comercial, al dificultar nuestras exportaciones

La cooperación regional ha sido siempre una herramienta del Socialismo del Siglo XXI, desde la creación de ALBA hace 20 años y sus distintos programas satélites como: El Acuerdo Energético de Caracas (1999), en contraposición al Acuerdo Petrolero de San José suscrito con México en 1980; El Acuerdo de Cooperación Energética con Cuba (2000); PETRO CARIBE (2005); PETROAMERICA (2005) y PETROCASA (2007), por el ex presidente Hugo Chávez, todos financiados con los petrodólares venezolanos, especialmente con aquellos gobiernos de izquierda o progresistas, en áreas de la energía y la infraestructura. Sin embargo aunque es probable que Venezuela siga intentando mantener relaciones con América Latina y el Caribe particularmente con aquellos que comparten objetivos políticos e ideológicos, los resultados en áreas críticas de nuestros intereses nacionales no se ven, como pudiera ser el apoyo en nuestra reclamación por el Esequibo o al menos su imparcialidad en el caso de Cuba y el CARICOM, que se han declarado abiertamente a favor de Guyana.

En una evaluación de la política exterior, la crisis humanitaria respecto a temas altamente sensibles como la migración y los DD.HH, seguirá siendo un tema central en las relaciones internacionales. La migración masiva de venezolanos a países vecinos y a otras partes del mundo continuará ejerciendo presión sobre la política exterior venezolana y sus relaciones con los países de acogida.

Como se desprende de los distintos escenarios los resultados no son muy positivos, lo que indica que es necesario girar hacia nuevos derroteros, partiendo de negociaciones políticas tanto internamente como externas, para acordar una agenda que le abra espacios a Vene-

zuela y nuevas oportunidades debido a que éxito o fracaso de estas negociaciones tendrá un impacto significativo en la política exterior del país y en sus relaciones con la comunidad internacional.

Finalmente, considerando que un año viene y otro que se va, con esta columna, me despedido de todos mis lectores hasta el 2025, con la esperanza de que el Gran Dios del Universo y la virgen Santísima, nos proteja con su santo manto, deseándoles a todos junto a sus familiares una feliz navidad y mejores tiempos en el porvenir.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Página Oficial de la Organización de Las Nacionales Unidas

Página Oficial de la Corte Internacional de Justicia

Página Oficial de la Corte Penal Internacional de Justicia

Página web Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores

Páginas Web Embajadas de Venezuela en el exterior

Páginas Web de las embajadas extranjeras acreditadas en Venezuela

AGENCIAS DE NOTICIAS

AFP

CNN en español

El tiempo.com/noticias cubaminrex.cu asambleanacional.gob.ve

Prensa-latina.cu

LINKS ASOCIACIONES.

http://saber.ucv.ve/bitstream/10872/20594/1/Legitimidad%20en%20Venezuela.pdf sice.oas.org

http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp

http://www.sice.oas.org/tpd_e.asp https://mincomercionacional.gob.ve/?p=17569

https://cubaminrex.cu/es/convenio-cuba-venezuela-ejemplo-de-cooperacionbilateral.

https://efe.com/mundo/2024-01-25/venezuela-y-guyana-se-comprometen-a-dialogar - sin-amenazas-y-a-abordar-el-acuerdo-de-1966/

https://mppre.gob.ve/publicacion/2364-venezuela-rechaza-comunicado-de-caricomque-pretende-aupar

https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela

https://www.albatcp.org/historia/

https://www.albatcp.org/historia/

https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/venezuela-y-rusia-firman-acuerdode-cooperacion-interparlamentaria

https://www.redalyc.org/journal/927/92770298009/html/

https://www.vozdeamerica.com/a/lideres-opositores-piden-apoyo-internacional-ante-posibles-crimenes-de-lesa-humanidad-en-venezuela/7787783.html

https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05563.pdf

LEGISLACIÓN

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL SEGUNDO SEMESTRE DE 2024

Recopilación y selección
por Gabriel Sira Santana
Profesor de la Universidad Central de Venezuela

SUMARIO

I. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

1. *Derechos fundamentales*.

II. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

1. *Poder Público Nacional*. A. Poder Ejecutivo. a. Ministerios. b. Viceministros. c. Empresas del Estado. d. Fundaciones del Estado. e. Otro órganos y entes. B. Poder Judicial. C. Poder Ciudadano. a. Ministerio Público. b. Contraloría General de la República.

III. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

1. *Finanzas*. A. Presupuesto y contabilidad. B. Deuda pública. 2. *Bienes públicos*. 3. *Honores, premios y condecoraciones*.

IV. POLÍTICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Relaciones internacionales*. A. Leyes aprobatorias. B. Cuerpos diplomáticos. 2. *Identificación, migración y extranjería*. 3. *Fe pública.*

V. ECONOMÍA

1. *Agricultura y pesca*. 2. *Cono monetario.* 3. *Criptomonedas.* 4. *Instituciones financieras, aseguradoras y bursátiles*. A. Seguros. 5. Servicios, producción y comercio. A. Normas COVENIN y reglamentos técnicos. B. Importaciones y exportaciones. C. Industrias. 6. *Telecomunicaciones.* 7. *Tributos*.

VI. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*. A. Educación superior. 2. *Premios y condecoraciones.* 3. *Programas sociales*. 4. *Salud.* 5. *Trabajo*.

VII. DESARROLLO FÍSICO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. *Distribución territorial*. A. Fronteras. 2. *Transporte y tránsito*. A. Acuático. B. Aéreo. C. Terrestre.

I. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

1. *Derechos fundamentales*

Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro. G.O. n° 6.855 Extraordinario del 15-11-2024.

Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa de la República Bolivariana de Venezuela. G.O. n° 6.859 Extraordinario del 29-11-2024.

II. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

1. *Poder Público Nacional*

A. *Poder Ejecutivo*

a. *Ministerios*

Decreto n° 4.968, mediante el cual se crea el Ministerio del Poder Popular para los Adultos y Adultas Mayores, Abuelos y Abuelas de la Patria. G.O. n° 6.819 Extraordinario del 01-07-2024.

b. *Viceministros*

Decreto n° 4.980, mediante el cual se crean los Ministerios del Poder Popular: para la Juventud y para el Deporte; se ordena la supresión del Ministerio del Poder Popular para la Juventud y el Deporte; se ordena la supresión del Ministerio del Poder Popular de Agricultura Urbana, cuyas competencias materiales serán transferidas al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales; que ahora pasará a denominarse Ministerio del Poder Popular para las Comunas, Movimientos Sociales y Agricultura Urbana; y se cambia la denominación de las Vicepresidencias Sectoriales; de Soberanía Política, Seguridad y Paz, y para la Seguridad Ciudadana y la Paz, las cuales de ahora en adelante se denominarán: Vicepresidencia Sectorial de Defensa y Soberanía, y Vicepresidencia Sectorial de Política, Seguridad Ciudadana y Paz. G.O. n° 6.830 Extraordinario del 27-08-2024.

Decreto n° 4.992, mediante el cual se crean los Despachos del Viceministro o de la Viceministra de Refinación y Petroquímica; de Integración y Asuntos Internacionales, integrados a la estructura orgánica del Ministerio del Poder Popular de Petróleo. G.O. n° 6.836 Extraordinario del 03-09-2024.

Decreto n° 4.997, mediante el cual se crea el Despacho del Viceministro o de la Viceministra para el Desarrollo Integral en los Urbanismos de la Gran Misión Vivienda Venezuela. G.O. n° 6.838 Extraordinario del 05-09-2024.

Decreto n° 5.028, mediante el cual se crea el Despacho del Viceministro o de la Viceministra de Agricultura Urbana, integrado a la estructura orgánica del Ministerio del Poder Popular para las Comunas, Movimientos Sociales y Agricultura Urbana. G.O. n° 6.850 Extraordinario del 04-11-2024.

c. *Empresas del Estado*

Decreto n° 5.007, mediante el cual se autoriza la creación de una empresa del Estado bajo la forma de sociedad anónima, la cual se denominará "Agencia de Promoción de Exportaciones, S.A.". G.O. n° 6.843 Extraordinario del 19-09-2024.

Decreto n° 5.009, mediante el cual se ordena la intervención de Bolivariana De Puertos, S.A., (BOLIPUERTOS). G.O. n° 6.843 Extraordinario del 19-09-2024.

Decreto n° 5.035 , mediante el cual se declara terminado el proceso de intervención de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG). G.O. n° 43.000 del 05-11-2024.

d. *Fundaciones del Estado*

Resolución de la Asamblea Nacional, mediante la cual se autoriza la creación de la Fundación de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes de la Asamblea Nacional "CUIDARÉ", como un ente descentralizado, con personalidad jurídica, autonomía funcional y administrativa, la cual estará adscrita a la Asamblea Nacional, y tendrá domicilio en la ciudad de Caracas. G.O. n° 42.962 del 12-09-2024.

Decreto n° 5.018, mediante el cual se autoriza la creación de una Fundación del Estado que se denominará "Centro de Investigaciones Científicas para la Medicina Tradicional y Ancestral". G.O. n° 42.986 del 16-10-2024.

Decreto n° 5.019, mediante el cual se autoriza la creación de una Fundación del Estado que se denominará "Centro Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación del Cacao". G.O. n° 42.986 del 16-10-2024.

Providencia n° 3-2024 de la Fundación Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado "Gumersindo Torres", mediante la cual se dicta el Reglamento Interno para la Organización y Funcionamiento de la Fundación. G.O. n° 43.030 del 17-12-2024.

e. *Otro órganos y entes*

Decreto n° 4.975, mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Ciberseguridad, con carácter permanente, como órgano asesor y de consulta dependiente del Presidente de la República en materia de la prevención de los usos delictivos de las tecnologías de comunicación e información. G.O. n° 42.939 del 12-08-2024.

Resolución n° 016-2024 del Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior, mediante la cual se establecen las atribuciones del Presidente de la Comisión Nacional de Lotería. G.O. n° 43.006 del 13-11-2024.

Providencia n° SAA-01-0780-2024 de la SUDEASEG, mediante la cual se dicta el Código de Ética y Conducta del Personal que Labora en la Superintendencia de la Actividad Aseguradora. G.O. n° 43.015 del 26-11-2024.

Decreto Nº 5.006, mediante el cual se dicta el decreto de supresión y liquidación del Centro Nacional de Comercio Exterior. G.O. n° 6.843 Extraordinario del 19-09-2024.

B. *Poder Judicial*

Resolución n° DDPG-2024-184 de la Defensa Pública, mediante la cual se corrige el artículo 6, literal b) del Reglamento Interno de Permisos o Licencias, Incapacidades Temporales y Comisiones de Servicios de la Defensa Pública. G.O. n° 42.935 del 06-08-2024.

Resolución n° 2024-0010 de la Sala Plena, mediante la cual se crea, organiza y pone en funcionamiento el Tribunal Segundo de Primera Instancia en funciones de Control y de Juicio; y el Tribunal Primero de Primera Instancia en función de Ejecución con competencia en casos vinculados con delitos asociados al terrorismo con jurisdicción nacional del sistema penal de responsabilidad del adolescente. G.O. n° 42.941 del 14-08-2024.

Resolución n° 2024-0011 de la Sala Plena, mediante la cual se establece que ningún tribunal despachará desde el 15-08-2024 hasta el 15-09-2024, ambas fechas inclusive. Durante ese período permanecerán en suspenso las causas y no correrán los lapsos procesales. Ello no impide que se practiquen las actuaciones que fueren necesarias para el aseguramiento de los derechos de alguna de las partes, de conformidad con la Ley. G.O. n° 42.941 del 14-08-2024.

Resolución n° DDPG-2024-307 de la Defensa Pública, mediante la cual se dictan las normas del IV concurso de credenciales y de conocimientos de la carrera defensoril. G.O. 43.006 del 13-11-2024.

C. *Poder Ciudadano*

a. *Ministerio Público*

Resolución n° 2405 del Ministerio Público, mediante la cual se reforma el artículo 3 del Estatuto del Personal del Ministerio Público. G.O. n° 42.938 del 09-08-2024.

b. *Contraloría General de la República*

Resolución n° 01-00-197 de la Contraloría General de la República, mediante la cual se anula el símbolo y el lema, así como el Manual de Identidad Gráfica de la Contraloría General de la República a fin de crear en su lugar, el emblema, el logotipo y la marca combinada, incluyendo el nuevo Manual de Identidad como un conjunto de normas que regulan el uso y aplicación de estos componentes de identidad de este órgano. G.O. n° 43.005 del 05-11-2024.

Resolución n° 01-00-345 de la Contraloría General de la República, mediante la cual se dicta las Normas para el acceso, utilización, permanencia y mantenimiento del Parque "Jesús David Garmendia Leáñez". G.O. n° 43.005 del 05-11-2024.

III. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

1. *Finanzas*

A. *Presupuesto y contabilidad*

Providencia n° 4 de la ONAPRE, mediante la cual se procede a modificar el contenido de la Providencia n° 2 de fecha 16-12-2021, mediante la cual se dictó el clasificador presupuestario de recursos y egresos aplicable a los órganos y entes del sector público, publicada en la Gaceta Oficial n° 6.682 Extraordinario del 30-12-2021. G.O. n° 42.978 del 04-10-2024.

Providencia n° 2024-001 de la ONCOP, mediante la cual se dicta la reforma de la Providencia n° 2023-004, de 01-09-2023, mediante la cual se establece el Plan de Cuentas Patrimoniales. G.O. n° 43.030 del 17-12-2024.

B. *Deuda pública*

Decreto n° 5.037, mediante el cual se procede a la Emisión de Pagarés, hasta por la cantidad de Bs. 20.000.000.000, destinados a la gestión fiscal interna y externa, de acuerdo a lo previsto en el artículo 2 de la Ley Especial de Endeudamiento Complementaria para el Ejercicio Económico Financiero 2024. G.O. n° 6.853 Extraordinario del 13-11-2024.

Decreto n° 5.038, mediante el cual se procede a la 791º de Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos, destinados al financiamiento de la gestión fiscal interna y externa, de acuerdo a lo previsto en el artículo 2 de la Ley Especial de Endeudamiento Complementaria para el Ejercicio Económico Financiero 2024. G.O. n° 6.853 Extraordinario del 13-11-2024.

2. *Bienes públicos*

Providencia n° 10 de la SUDEBIP, mediante la cual se establecen los lineamientos temporales aplicables para la desincorporación de los bienes públicos catalogados "material estratégico susceptible de reciclaje". G.O. n° 42.926 del 23-07-2024.

3. *Honores, premios y condecoraciones*

Resolución n° 2 de la Vicepresidencia Sectorial de Defensa y Soberanía, mediante la cual se dicta la norma que regula la creación e imposición de la Barra Honor al Mérito, Botón Honor al Mérito, Botón Años de Servicio y Diploma de Reconocimiento de la Vicepresidencia Sectorial de Defensa y Soberanía. G.O. n° 42.982 del 10-10-2024.

Resolución n° 3 de la Vicepresidencia Sectorial de Defensa y Soberanía, mediante la cual se dicta la norma que regula la creación e imposición de la Medalla Orden al Mérito de la Vicepresidencia Sectorial de Defensa y Soberanía, en su "Única Clase". G.O. n° 42.982 del 10-10-2024.

IV. POLÍTICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Relaciones internacionales*

A. *Leyes aprobatorias*

Ley Aprobatoria del "Acuerdo entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República Popular China Relativo a la Promoción y Protección de Inversiones". G.O. n° 6.852 Extraordinario del 13-11-2024.

B. *Cuerpos diplomáticos*

Resolución n° 252 del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, mediante la cual se notifica a las autoridades competentes a nivel nacional de la supresión del Consulado de la República de Colombia en la Ciudad de Barinas, con circunscripción consular en el estado Barinas, y de las facilidades, privilegios e inmunidades relativos a las Oficinas Consulares, de conformidad a los artículos 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. G.O. n° 42.978 del 04-10-2024.

Resolución n° 253 del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, mediante la cual se notifica a las autoridades competentes a nivel nacional de la supresión del Consulado de la República de Colombia en la Ciudad de Mérida, con circunscripción consular en el estado Mérida, y de las facilidades, privilegios e inmunidades relativos a las Oficinas Consulares, de conformidad a los artículos 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. G.O. n° 42.978 del 04-10-2024.

Resolución n° 254 del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, mediante la cual se notifica a las autoridades competentes a nivel nacional de la supresión del Consulado de la República de Colombia en la Ciudad de Valencia con circunscripción consular en los estados Carabobo, Guárico, Cojedes; municipios Bolívar, Francisco Linares Alcántara, Girardot, José Ángel Lamas, José Félix Rivas, José Rafael Revenga, Libertador, Mario Briceño Iragorry, Ocumare de la Costa de Oro, San Sebastián, Santiago Mariño, Santos Michelena, Sucre, Tovar, y Zamora del estado Aragua; municipios Silva, Palmasola, Monseñor Iturriza, Cacique Manaure, Acosta, San Francisco, Jacura, Píritu, Unión; Petit, Zamora, Tocópero, Colina y Federación del estado Falcón, y de las facilidades, privilegios e inmunidades relativos a las Oficinas Consulares, de conformidad a los artículos 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. G.O. n° 42.978 del 04-10-2024.

Resolución n° 255 del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, mediante la cual se notifica a las autoridades competentes a nivel nacional de la supresión del Consulado de la República de Colombia en la Ciudad de Machiques, con circunscripción consular en los municipios Rosario de Perijá y Machiques de Perijá del estado Zulia, y de las facilidades, privilegios e inmunidades relativos a las Oficinas Consulares, de conformidad a los artículos 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. G.O. n° 42.978 del 04-10-2024.

Resolución n° 256 del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, mediante la cual se notifica a las autoridades competentes a nivel nacional de la supresión del Consulado de la República de Colombia en la Ciudad de San Carlos del Zulia, con circunscripción consular en los municipios Catatumbo, Colón, Sucre, Francisco Javier Pulgar y Jesús María Semprún del estado Zulia, y de las facilidades, privilegios e inmunidades relativos a las Oficinas Consulares, de conformidad a los artículos 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. G.O. n° 42.978 del 04-10-2024.

Resolución n° 279 del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, mediante la cual se notifica a las autoridades competentes a nivel nacional del cambio de clase del

Consulado de la República de Colombia en la ciudad de San Antonio del Táchira, a Consulado General, con circunscripción consular en los municipios Bolívar, Junín, Pedro María Ureña y Rafael Urdaneta del estado Táchira. G.O. n° 42.986 del 16-10-2024.

Resolución n° 280 del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, mediante la cual se notifica a las autoridades competentes a nivel nacional del cambio de clase del Consulado de la República de Colombia en la ciudad de San Fernando de Atabapo, a Viceconsulado, con circunscripción consular en el municipio de Atabapo, estado Amazonas. G.O. n° 42.986 del 16-10-2024.

Resolución n° 281 del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, mediante la cual se notifica a las autoridades competentes a nivel nacional de la modificación de las circunscripciones de las oficinas consulares de la República de Colombia en la República Bolivariana de Venezuela, que en ella se mencionan. G.O. n° 42.986 del 16-10-2024.

2. *Identificación, migración y extranjería*

Resolución n° DM/83 del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, mediante la cual se ordena publicar el texto "Acuerdo entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República de Zimbabue referente a la Exención del Requisito de Visa para Portadores de Pasaportes Diplomáticos y de Servicio". G.O. n° 42.929 del 29-07-2024.

Resolución del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, mediante la cual se ordena publicar por canje de notas el texto del "Acuerdo entre la República Bolivariana de Venezuela y San Vicente y las Granadinas sobre la Exención de Visas para Titulares de Pasaportes Diplomáticos y de Servicio". G.O. n° 42.971 del 25-09-2024.

Resolución n° 283 del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, mediante la cual se ordena publicar el texto "Acuerdo entre el Sultanato de Omán y la República Bolivariana de Venezuela sobre la Exención del Requisito de Visado para los Titulares de Pasaportes Diplomáticos, Especiales y de Servicio". G.O. n° 42.986 del 16-10-2024.

Resolución n° 284 del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, mediante la cual se ordena publicar el texto "Acuerdo de Supresión de Visas para Titulares de Pasaportes Diplomáticos y de Servicio entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Kirguisa". G.O. n° 42.986 del 16-10-2024.

Resolución n° 285 del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, mediante la cual se ordena publicar el texto "Acuerdo de Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos y de Servicio entre la República Bolivariana de Venezuela y el Reino Hachemita de Jordania". G.O. n° 42.986 del 16-10-2024.

3. *Fe pública*

Providencia n° 369 del SAREN, mediante la cual se unifica la Notaría Pública Tercera de Maracay estado Aragua, con la Notaría Pública Cuarta de Maracay estado Aragua, quedando conformadas en una única oficina. G.O. n° 42.913 del 03-07-2024.

Providencia n° 525 del SAREN, mediante la cual se implementa la aplicación de medios electrónicos y biométricos para la prestación del SAREN. G.O. n° 42.987 del 17-10-2024.

V. ECONOMÍA

1. *Agricultura y pesca*

Resolución n° 52 del Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, mediante la cual se dicta las normas para el aprovechamiento sustentable de la subespecie silvestre Caiman Crocodilus (baba). G.O. n° 42.940 del 13-08-2024.

Resolución conjunta n° 6-24, 53 y 031 de los Ministerios del Poder Popular de Pesca y Acuicultura, para el Ecosocialismo y de Atención de las Aguas, mediante la cual se dictan las normas que regulan la reproducción y cría de los peces exóticos del género Oreochromis [Oreochromis niloticus (chitralada) y Oreochromis sp (tilapia roja)] en la República y sus actividades conexas. G.O. n° 42.943 del 16-08-2024.

Resolución n° 15/2024 del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Productiva y Tierras, mediante la cual se crea un equipo técnico multidisciplinario ministerial denominado Comité de Control, Seguimiento, Evaluación de la Inversión, Producción y Justa Distribución Agrícola y Pecuaria, para la supervisión y control de la producción. G.O. n° 42.966 del 18-09-2024.

Resolución n° 39/2024 del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Productiva y Tierras, mediante la cual se establece la Junta Ministerial del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Productiva y Tierras. G.O. n° 42.981 del 09-10-2024.

Resolución n° 9-24 del Ministerio del Poder Popular de Pesca y Acuicultura, mediante la cual se establecen las condiciones para el fortalecimiento del programa nacional de observadores a bordo de la flota pesquera con bandera venezolana. G.O. n° 42.983 del 11-10-2024.

Resolución n° 12-24 del Ministerio del Poder Popular de Pesca y Acuicultura, mediante la cual se crea el Comité de Corresponsalía Estadística de la República Bolivariana de Venezuela ante la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico. G.O. n° 43.015 del 26-11-2024.

Resolución n° 13-24 del Ministerio del Poder Popular de Pesca y Acuicultura, mediante la cual se dictan las medidas especiales de carácter urgente para garantizar la producción de alimentos en el estado Zulia. G.O. n° 6.858 Extraordinario del 28-11-2024.

Providencia n° 048-2024 del INSOPESCA, mediante la cual se dictan las normas técnicas de ordenamiento para regular el descarte de las capturas provenientes de la flota pesquera con bandera venezolana. G.O. n° 43.033 del 20-12-2024.

Providencia n° 049-2024 del INSOPESCA, mediante la cual se dictan las normas técnicas de ordenamiento para regular la captura de atún blanco o albacora (Thunnus alalunga) por la flota industrial atunera G.O. n° 43.033 del 20-12-2024.

2. *Cono monetario*

Resolución n° 24-08-01 del Banco Central de Venezuela, mediante la cual se establece que los billetes del cono monetario identificado como Bolívar Soberano, emitidos por el Banco Central de Venezuela, con denominaciones de Bs. 10.000; Bs. 20.000; Bs. 50.000 y Bs. 200.000, circularán hasta el 25-09-2024, fecha a partir de la cual perderán su poder liberatorio. G.O. n° 42.952 del 29-08-2024.

3. *Criptomonedas*

Decreto n° 5.003, mediante el cual se prorroga por un lapso de seis meses, contado a partir del-09-2024, el plazo para el proceso de reestructuración de la SUNACRIP. G.O. n° 42.964 del 16-09-2024.

4. *Instituciones financieras, aseguradoras y bursátiles*

A. *Seguros*

Providencia n° SAA-01-0478-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas sobre las condiciones generales de las pólizas de seguros patrimoniales. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0479-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas sobre las condiciones generales de las pólizas de seguros obligacionales o de responsabilidad. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0480-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas relativas a la certificación de las reservas técnicas y las auditorías externas actuariales. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0481-2024 de la SUDEASEG, que dictas las normas relativas a la oportunidad en que se constituirán y mantendrán las reservas técnicas, así como la forma y términos en que los sujetos regulados deberán reportárselo a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0482-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas relativas a la constitución y tratamiento de la reserva complementaria para riesgos en curso por insuficiencia de primas o de cuotas. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0483-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas relativas a la constitución, tratamiento y liberación de la reserva para riesgos catastróficos. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0484-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas por las cuales se regirán las empresas de seguros y de medicina prepagada para constituir y mantener la reserva para reintegro por experiencia favorable. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0485-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas por las cuales se regirán las empresas de seguros, de reaseguros y de medicina prepagada para la constitución y mantenimiento de las reservas para siniestros, servicios prestados y reembolsos pendientes de pago. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0486-2024. de la SUDEASEG, que dicta las normas de contabilidad y código de cuentas para sociedades de corretaje de seguros. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0487-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas de contabilidad y código de cuentas para sociedades de corretaje de reaseguros. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0488-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas de contabilidad y código de cuentas para empresas de medicina prepagada. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0489-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas de contabilidad y código de cuentas para empresas financiadoras de primas o cuotas. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0490-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas de contabilidad y código de cuentas para empresas de seguros. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0491-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas de contabilidad y código de cuentas para empresas de reaseguro. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0492-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas de contabilidad y código de cuentas para empresas administradoras de riesgos. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0493-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan el patrimonio propio no comprometido que deben tener las empresas de seguros en función del cálculo del margen de solvencia. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0494-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas para regular la intervención, revocación, disolución y liquidación de los sujetos regulados. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0495-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan las operaciones de fideicomiso. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0496-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan los aumentos de capital social de los sujetos regulados. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0497-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas para la regulación y funcionamiento de los fondos administrados suscritos por las empresas de seguros, de medicina prepagada y administradoras de riesgos. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0498-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas para la aplicación y registro contable de las operaciones de seguros, reaseguros, medicina prepagada, fianza o reafianzamiento en moneda extranjera. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0499-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan la enajenación de acciones de los sujetos regulados. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0500-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas sobre la inversión en valores de renta fija, emitidos por el sector privado nacional, para ser utilizados en la representación de las reservas técnicas. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0501-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas sobre los bienes o derechos utilizados en la representación de las reservas técnicas. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Circular de la SUDEASEG, dirigida a las empresas de seguros, de reaseguros y medicina prepagada, según la cual se establecen los porcentajes mínimos y máximos para la aplicación de los bienes y derechos a ser utilizados en la representación y cobertura del 100 % de las reservas técnicas, para riesgos no catastróficos y para riesgos catastróficos. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0502-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas relativas al contrato de reaseguro. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0503-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan la autorización y los registros de los actuarios en la actividad aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0504-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas para la divulgación y publicidad en la actividad aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0505-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas para elaborar los reglamentos actuariales de las tarifas aplicables en los contratos de seguros y de medicina prepagada. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0506-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan los contratos de seguro y de medicina prepagada. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0507-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que establecen el contenido mínimo de las condiciones generales y particulares de los contratos de seguro de salud. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0508-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas sobre los planes de incentivos para retribuir las gestiones de los intermediarios de la actividad aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0509-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas relativas a la póliza de seguro de accidentes personales de ocupantes de vehículos de transporte de pasajeros en rutas interurbanas. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0510-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan el pago de la contribución especial que deben efectuar los sujetos regulados. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0511-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan el aporte para el desarrollo social. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0512-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas sobre las condiciones generales y uniformes de las tarifas que conforman la póliza de seguro de responsabilidad civil de vehículos (RCV). G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0513-2024 de la SUDEASEG, que deja sin efecto la regulación del seguro colectivo de vida, aprobada con carácter general y uniforme mediante Providencia n° FSS-2-0041 del 24-01-2000, publicada en la Gaceta Oficial n° 5.441 Extraordinario del 21-02-2000. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0514-2024 de la SUDEASEG, que deja sin efecto las condiciones generales, condiciones particulares, anexos, solicitud de seguro y declaración de siniestro de la póliza de seguro de transporte terrestre, aprobados con carácter general mediante Providencia n° 003947 del 25-11-2009, publicada en la Gaceta Oficial n° 39.332 del 21-12-2009. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0515-2024 de la SUDEASEG, que deja sin efecto las condiciones generales y las condiciones particulares de la póliza de seguro de casco de vehículos terrestres, aprobadas con carácter general y uniforme mediante Providencia n° FSAA-9-00094 del 12-01-2017, publicada en la Gaceta Oficial n° 41.136 del 24-04-2017. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0516-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan el contrato de fianza y sus condiciones generales en la actividad aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0517-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan los seguros y planes masivos en la actividad aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0518-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan los seguros y planes inclusivos en la actividad aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0519-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que rigen los canales de comercialización y el uso de las tecnologías del mercado financiero (FINTECH) y las tecnologías del mercado de la actividad aseguradora (INSURTECH). G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0520-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan los microseguros o microplanes en la actividad aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0521-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan la autorización y el ejercicio de la intermediación de seguros, medicina prepagada y sociedades de corretaje de seguros y reaseguros. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0522-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas para verificar y garantizar el cumplimiento del objeto social único en la realización de las operaciones permitidas por la Ley de la Actividad Aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0523-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan los trámites y procedimientos administrativos sustanciados en la SUDEASEG a través de medios electrónicos. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0524-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas para obtener la autorización para actuar como auxiliar de seguro en la actividad aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0525-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas por las que se regirán los exámenes de competencia profesional para los aspirantes a obtener la credencial de agentes y corredores de la actividad aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0526-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas relativas al registro de empresas de reaseguros extranjeras. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0527-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas relativas al registro de sociedades de corretaje de reaseguros extranjeras. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0528-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan la autorización y registro para actuar como auditor externo en la actividad aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0529-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas que regulan los contratos de fondos administrados, administración de riesgos o administración de siniestros. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0530-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas sobre el buen gobierno corporativo para empresas de seguros, reaseguros nacionales, administradoras de riesgos, medicina prepagada y financiadoras de primas. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0531-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas sobre la aplicación de las sanciones en la actividad aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0532-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas relativas a la autorización y registro de las oficinas de representación o sucursales de empresas de reaseguros extranjeras. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0533-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas relativas a la defensa de los derechos del tomador, asegurado, beneficiario, contratante, usuario y afiliado de la actividad aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0534-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas sobre el arbitraje en la SUDEASEG. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0535-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas de conciliación de la SUDEASEG. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0536-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas sobre administración de riesgos de legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo, financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y otros ilícitos en la actividad aseguradora. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

Providencia n° SAA-01-0537-2024 de la SUDEASEG, que dicta las normas sobre la participación del mercado nacional de reaseguro en la colocación de riesgos por parte de las empresas de seguros y de medicina prepagada. G.O. n° 6.835 Extraordinario del 03-09-2024.

5. *Servicios, producción y comercio*

A. *Normas COVENIN y reglamentos técnicos*

Resolución n° 80/2024 del Ministerio del Poder Popular de Comercio Nacional, mediante la cual se declara como Norma Venezolana COVENIN, de carácter nacional, la Norma 5035:2024 "Alimentos para personas celíacas, sensibles al gluten no celíacas y alérgicas al trigo". G.O. n° 42.917 del 10-07-2024.

Resolución n° 81/2024 del Ministerio del Poder Popular de Comercio Nacional, mediante la cual se declara como Norma Venezolana COVENIN, de carácter nacional, la Norma 1431:2024 "Agua potable envasada. Requisitos (1ra. Revisión)". G.O. n° 42.917 del 10-07-2024.

Resolución n° 82/2024 del Ministerio del Poder Popular de Comercio Nacional, mediante la cual se establece el reglamento técnico de amortiguadores para sistema de suspensión de vehículos automotores. G.O. n° 42.945 del 20-08-2024.

Resolución n° 88/2024 del Ministerio del Poder Popular de Comercio Nacional, mediante la cual se establece el reglamento técnico de amortiguadores para sistema de suspensión de vehículos automotores. G.O. n° 42.959 del 09-09-2024.

Resolución n° 91/2024 del Ministerio del Poder Popular de Comercio Nacional, que establece la Norma Venezolana COVENIN de carácter Nacional, la Norma 2257-1:2024, "Instalaciones de radiaciones ionizantes. Parte 1: clasificación, delimitación y señalización de ambientes de trabajo. Requisitos (2da. Revisión)". G.O. n° 43.029 del 16-12-2024.

Resolución n° 150/2024 del Ministerio del Poder Popular de Comercio Nacional, mediante la cual se establece el reglamento técnico de ruedas de aluminio para vehículos automotores. G.O. n° 43.029 del 16-12-2024.

Resolución n° 151/2024 del Ministerio del Poder Popular de Comercio Nacional, mediante la cual se establece el reglamento técnico de calzado de seguridad y protección. G.O. n° 43.029 del 16-12-2024.

Resolución n° 152/2024 del Ministerio del Poder Popular de Comercio Nacional, mediante la cual se establece el reglamento técnico de pinturas. G.O. n° 43.029 del 16-12-2024.

B. *Importaciones y exportaciones*

Ley de Fomento de las Exportaciones No Petroleras. G.O. n° 6.824 Extraordinario del 18-07-2024.

Resolución conjunta n° 5-2024 y 34 de los Ministerios del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior y Para el Transporte, mediante la cual se establece la regulación del servicio "Exporta Fácil Postal". G.O. n° 42.942 del 15-08-2024.

Decreto n° 5.008, mediante el cual se constituye el Estado Mayor de las Exportaciones No Petroleras, el cual dependerá del Presidente de la República y coadyuvará en la toma de decisiones estratégicas en materia de exportaciones no petroleras. G.O. n° 6.843 Extraordinario del 19-09-2024.

C. *Industrias*

Ley de Reforma de la Ley para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos. G.O. n° 6.842 Extraordinario del 16-09-2024.

6. *Telecomunicaciones*

Providencia n° 113 de la CONATEL, mediante la cual se determinan las porciones del espectro radioeléctrico que serán objeto del procedimiento de oferta pública. G.O. n° 43.020 del 03-12-2024.

7. *Tributos*

Decreto n° 4.970, mediante el cual se prorroga hasta el 09-12-2024, la vigencia del Decreto n° 4.525, publicado en la Gaceta Oficial n° 42.145, del 09-06-2021, y en consecuencia quedan vigentes las dispensas de los regímenes legales para la exportación allí señalados. G.O. n° 6.820 Extraordinario del 01-07-2024.

Providencia n° SNAT/2024/00046 del SENIAT, mediante la cual se autoriza la emisión y circulación de bandas de garantía para licores. G.O. n° 42.919 del 12-07-2024.

Decreto n° 4.972, mediante el cual se fija en 0 % la alícuota del Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras, para las transacciones realizadas por los contribuyentes señalados en los numerales 1 al 4 del artículo 4 de la Ley de Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras. G.O. n° 6.821 Extraordinario del 12-07-2024.

Providencia n° SNAT/2024/00045 del SENIAT, mediante la cual se autoriza la emisión y circulación de formularios. G.O. n° 42.919 del 12-07-2024.

Decreto n° 4.976, mediante el cual se exoneran del pago del impuesto sobre la renta, los enriquecimientos netos gravables de fuente territorial, obtenidos por las asociaciones cooperativas, constituidas conforme a las disposiciones establecidas en el Decreto con Fuerza de Ley Especial de Asociaciones Cooperativas. G.O. n° 42.939 del 12-08-2024.

Providencia n° SNAT/2024/000075 del SENIAT, mediante la cual se adecuan las atribuciones y funciones de la Gerencia General de Control Aduanero y Tributario. G.O. n° 42.944 del 19-08-2024.

Providencia n° SNAT/2024/000082 del SENIAT, mediante la cual se legaliza la emisión y circulación de bandas de garantía para licores. G.O. n° 42.946 del 21-08-2024.

Decreto n° 4.985, mediante el cual se prorroga hasta el 31-12-2024 la vigencia del Decreto n° 4.907 de fecha 29-12-2023, publicado en la Gaceta Oficial n° 6.784 Extraordinario, de la misma fecha y prorrogado mediante Decreto n° 4.967, de fecha 28-06-2024, publicado en la Gaceta Oficial n° 6.818 Extraordinario, de la misma fecha. En consecuencia, quedan vigentes las exoneraciones o beneficios allí señalados. G.O. n° 42.953 del 23-08-2024.

Providencia n° SNAT/2024/000085 del SENIAT, mediante la cual se desincorporan del inventario de especies fiscales de la división de especies fiscales, adscrita a la Gerencia Financiera Administrativa de la Gerencia General de Administración, bandas de garantías para licores, timbres fiscales y formularios, que en ella se indican. G.O. n° 42.965 del 17-09-2024.

Providencia n° SNAT/2024/000098 del SENIAT, mediante la cual se establece el uso y vigencia de las bandas de garantía para licores. G.O. n° 42.980 del 08-10-2024.

Providencia n° SNAT/2024/113 del SENIAT, mediante la cual se legaliza la emisión y circulación de bandas de garantías para licores. G.O. n° 43.014 del 25-11-2024.

Decreto n° 5.050, mediante el cual se exonera del pago del impuesto al valor agregado, en los términos y condiciones previstos en este Decreto, a las operaciones de ventas nacionales de los bienes muebles corporales, efectuadas dentro del "Plan de dotación y distribución escolar 2024-2025", que en él se señalan. G.O. n° 43.017 del 28-11-2024.

Decreto n° 5.058, mediante el cual se prorroga hasta el 09-06-2025, la vigencia del Decreto n° 4.525, publicado en la Gaceta Oficial n° 42.145, del 09-06-2021, y en consecuencia quedan vigentes las dispensas de los regímenes legales para la exportación allí señalados. G.O. n° 43.029 del 16-12-2024.

Decreto n° 5.059, mediante el cual se exonera del pago del impuesto al valor agregado, en los términos y condiciones previstos en este Decreto, a la prestación a título oneroso de los servicios ejecutados o aprovechados en el país, incluyendo aquéllos que provengan del exterior, contratados exclusivamente para la ejecución del Programa Mínimo de Desarrollo, derivado de las condiciones generales de la licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos gaseosos no asociados de los campos Patao y Mejillones del Área Mariscal Sucre, que en él se describen. G.O. n° 43.029 del 16-12-2024.

Providencia n° SNAT/2024/000018 del SENIAT, mediante la cual se establece el calendario de sujetos pasivos especiales y agentes de retención para aquellas obligaciones que deben cumplirse para el año 2025. G.O. n° 43.030 del 17-12-2024.

Providencia n° SNAT/2023/000019 del SENIAT, mediante la cual se establece el calendario de sujetos pasivos no calificados como especiales para actividades de juegos de envite o azar a cumplirse en el año 2025. G.O. n° 43.030 del 17-12-2024.

Providencia n° SNAT/2024/000085 del SENIAT, mediante la cual se desincorporan del inventario de especies fiscales de la División de Especies Fiscales adscrita a la Gerencia Financiera Administrativa de la Gerencia General de Administración, bandas de garantía para licores, timbres fiscales y formularios. G.O. n° 43.032 del 19-12-2024.

Providencia n° SNAT/2024/000102 del SENIAT, mediante la cual se regula la utilización de medios digitales para la emisión de facturas y otros documentos. G.O. n° 43.032 del 19-12-2024.

Providencia n° SNAT/2024/000107 del SENIAT, mediante la cual se reorganiza la estructura organizativa de la Gerencia General de Tecnología de Información y Comunicaciones. G.O. n° 43.032 del 19-12-2024.

Providencia n° SNAT/2024/000120 del SENIAT, mediante la cual se establece el calendario para la declaración y pago de la contribución especial para la protección de las pensiones de seguridad social frente al bloqueo imperialista a cumplirse en el año 2025. G.O. n° 43.032 del 19-12-2024.

Decreto n° 5.071, mediante el cual se establecen las exoneraciones de impuestos de importación e impuesto al valor agregado a la importación de las mercancías señaladas en el capítulo II de este Decreto. G.O. n° 6.869 Extraordinario del 27-12-2024.

VI. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*

A. *Educación superior*

Providencia n° 22 del CNU, mediante la cual se acuerda prorrogar el lapso establecido en el artículo 37 de la normativa nacional de los sistemas multimodales de educación universitaria y educación mediada por las tecnologías de la información y la comunicación. G.O. n° 42.939 del 12-08-2024.

Providencia n° 23 del CNU, mediante la cual se acuerda que las instituciones de educación universitaria procedan en ajustar la denominación de la titulación de licenciatura en preescolar, en licenciatura en educación inicial, así como para los técnicos superiores universitarios en educación, mención inicial. G.O. n° 42.939 del 12-08-2024.

Resolución n° 87 del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, mediante la cual se crea el programa nacional de formación avanzada en telecomunicaciones. G.O. n° 42.983 del 11-10-2024.

Resolución n° 88 del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, mediante la cual se crea el programa nacional de formación en ingeniería biomédica. G.O. n° 42.983 del 11-10-2024.

Resolución n° 91 del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, mediante la cual se crea el programa nacional de formación avanzada en odontología forense. G.O. n° 42.994 del 28-10-2024.

Resolución n° 92 del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, mediante la cual se crea el programa nacional de formación avanzada en psicología forense. G.O. n° 42.994 del 28-10-2024.

Resolución n° 93 del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, mediante la cual se crea el programa nacional de formación avanzada en psiquiatría forense. G.O. n° 42.994 del 28-10-2024.

Resolución n° 94 del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, mediante la cual se crea el programa nacional de formación avanzada en antropología forense. G.O. n° 42.994 del 28-10-2024.

Resolución n° 96 del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, mediante la cual se crea la Cátedra Libre Dr. José Gregorio Hernández, para la exaltación de la obra y memoria de tan ilustre venezolano. G.O. n° 42.996 del 30-10-2024.

Resolución del Ministerio del Poder Popular Para la Educación Universitaria, mediante la cual se crea el programa nacional de formación avanzada en estudios nuestroamericanos. G.O. n° 43.000 del 05-11-2024.

Resolución del Ministerio del Poder Popular Para la Educación Universitaria, mediante la cual se crea el programa nacional de formación avanzada en cirugía pediátrica. G.O. n° 43.000 del 05-11-2024.

Resolución del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, mediante la cual se crea el programa nacional de formación avanzada cirugía plástica, reconstructiva y estética. G.O. n° 43.020 del 03-12-2024.

Decreto n° 5.055, mediante el cual se crea la Universidad Nacional de las Ciencias Dr. Humberto Fernández Morán, como universidad nacional especializada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Tesoro Nacional. G.O. n° 6.863 Extraordinario del 11-12-2024.

2. *Premios y condecoraciones*

Resolución n° 10 del Ministerio del Poder Popular para la Cultura, mediante la cual se dictan las normas aplicables al otorgamiento del Premio Nacional de Cultura. G.O. n° 42.963 del 13-09-2024.

Ley de Creación de la Condecoración Orden Bicentenario Victoria de Ayacucho. G.O. n° 6.862 Extraordinario del 05-12-2024.

3. *Programas sociales*

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de Justicia de Paz Comunal. G.O. n° 6.854 Extraordinario del 14-11-2024.

Ley de Reforma de la Ley Orgánica de las Comunas. G.O. n° 6.872 Extraordinario del 30-12-2024.

4. *Salud*

Resolución n° 382 del Ministerio del Poder Popular para la Salud, mediante la cual se reactiva el Comité Terapéutico Nacional, como órgano asesor, colegiado, autónomo y de apoyo técnico científico. G.O. n° 43.025 del 10-12-2024.

5. *Trabajo*

Decreto n° 5.070, mediante el cual se establece la inamovilidad laboral a favor de los trabajadores y las trabajadoras de los sectores público y privado regidos por el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, por el lapso de dos años contados entre el primero 01-01-2025 y el 31-12-2026, ambas fechas inclusive, a fin de proteger el derecho al trabajo como proceso fundamental que permite la promoción de la prosperidad, el bienestar del pueblo y la construcción de una sociedad justa y amante de la paz. G.O. n° 6.868 Extraordinario del 27-12-2024.

VII. DESARROLLO FÍSICO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. *Distribución territorial*

A. *Fronteras*

Resolución conjunta n° 56210 y 72 de los Ministerios del Poder Popular para la Defensa y para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, mediante la cual se ordena al Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (CEOFANB), que gire instrucciones pertinentes a los Comandantes de las Regiones Estratégicas de Defensa Integral, a los fines de establecer el cierre para el desplazamiento fronterizo de personas, tanto por vía terrestre, aérea y marítima, así como el paso de vehículos, desde las 12:01 a.m. del viernes 26-

07-2024, hasta las 08:00 a.m. del lunes 29-07-2024, 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 con motivo de la Elección Presidencial del próximo 28-07-2024. G.O. n° 6.825 Extraordinario del 23-07-2024.

Resolución conjunta n° 56306 y 086 de los Ministerios del Poder Popular para la Defensa y para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, mediante el cual se mantienen los períodos y horarios establecidos en la Resolución conjunta n° 56210/72, de fecha 18-07-2024, publicada en la Gaceta Oficial n° 6.825 Extraordinario, del 23-07-2024. G.O. n° 6.826 Extraordinario del 29-07-2024.

2. *Transporte y tránsito*

A. *Acuático*

Providencia n° 056 del INEA, mediante la cual se establecen los lineamientos para la revisión documental y física de los buques, a los fines de supervisar, prevenir y reducir la contaminación atmosférica producida por las emisiones de óxido de nitrógeno (NOx), óxido de azufre (SOx) y materias particuladas, las cuales causan efectos perjudiciales para la salud de los seres humanos y el medio ambiente. G.O. n° 42.954 del 02-09-2024.

B. *Aéreo*

Providencia n° PRE-CJU-GDA-308-24 del INAC, mediante la cual se dictan las condiciones generales de transporte aéreo. G.O. n° 43.000 del 05-11-2024.

Providencia n° PRE-CJU-346-24 del INAC, mediante la cual se dicta la Regulación Aeronáutica Venezolana Aeronáutica 110 (RAV 110) “Transporte sin riesgos de mercancías peligrosas por vía aérea”. G.O. n° 43.004 del 11-11-2024.

Providencia n° PRE-CJU-GDA-411-24 del INAC, mediante la cual se dicta la Regulación Aeronáutica Venezolana 39 (RAV 39) “Directivas de aeronavegabilidad”. G.O. n° 43.011 del 20-11-2024.

Providencia n° PRE-CJU-GDA-412-24 del INAC, mediante la cual se dicta la Regulación Aeronáutica Venezolana 277 (RAV 277) “Servicio meteorológico aeronáutico”. G.O. n° 43.012 del 21-11-2024.

Providencia n° PRE-CJU-345-24 del INAC, mediante la cual se dicta la Regulación Aeronáutica Venezolana 121 (RAV 121) “Reglas de operación para explotadores de servicio público de transporte aéreo en operaciones regulares y no regulares nacionales e internacionales”. G.O. n° 6.845 Extraordinario del 04-10-2024.

Providencia n° PRE-CJU-GDA-229-24 del INAC, mediante la cual se dicta la Regulación Aeronáutica Venezolana 16 (RAV 16) “Reducción de las emisiones de dióxido de carbono de la aviación civil de la República Bolivariana de Venezuela para la protección del medio ambiente”. G.O. n° 6.844 Extraordinario del 25-09-2024.

Providencia n° PRE-CJU-GDA-344-24 del INAC, mediante la cual se dicta la Regulación Aeronáutica Venezolana 21 (RAV 21) “Certificación de productos y componentes”. G.O. n° 6.844 Extraordinario del 25-09-2024.

Providencia n° PRE-CJU-GDA-243-24 del INAC, mediante la cual se dicta la Regulación Aeronáutica Venezolana 38 (RAV 38) “Emisión de CO2 de los aviones”. G.O. n° 6.844 Extraordinario del 25-09-2024.

Providencia n° PRE-CJU-GDA-244-24 del INAC, mediante la cual se dicta la Regulación Aeronáutica Venezolana 43 (RAV 43) "Mantenimiento". G.O. n° 6.844 Extraordinario del 25-09-2024.

Providencia n° PRE-CJU-GDA-245-24 del INAC, mediante la cual se dicta la Regulación Aeronáutica Venezolana 145 (RAV 145) "Organizaciones de Mantenimiento Aeronáutico (OMA)". G.O. n° 6.844 Extraordinario del 25-09-2024.

Resolución conjunta n° 965 y n° 39 de los Ministerios del Poder Popular para el Ecosocialismo y para el Transporte, mediante la cual se dictan las normas para coordinar la gestión ambiental en la actividad aeronáutica civil que se realice en los aeródromos y aeropuertos nacionales e internacionales de la República. G.O. n° 42.983 del 11-10-2024.

C. *Terrestre*

Resolución n° 49 del Ministerio del Poder Popular para el Transporte, mediante la cual se establece la tarifa máxima oficial para las rutas suburbanas a nivel nacional, a ser cobradas por los prestadores del servicio público de transporte terrestre de pasajeras y pasajeros, respectivamente, con la finalidad de concretar y equilibrar tanto a los transportistas como a los usuarios del servicio. G.O. n° 43.013 del 22-11-2024.

Exhorto oficial del Ministerio del Poder Popular para el Transporte, mediante el cual se establece la tarifa mínima del pasaje urbano en Bs. 16 y el pasaje máximo urbano será de Bs. 18. En el caso de las operadoras de transporte público del Estado, el pasaje mínimo urbano será de Bs. 10. G.O. n° 43.013 del 22-11-2024.

Comentarios Legislativos

LA LEY ANTISOCIEDAD, UN NUEVO INSTRUMENTO PARA LA REPRESIÓN EN VENEZUELA

Ali José Daniels Pinto*
Abogado

Resumen: *La Ley de Fiscalización, Regulación, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales Sin Fines de Lucro, también conocida como la Ley Antisociedad, es un nuevo instrumento de represión que el Gobierno pretende usar para profundizar el cierre del espacio cívico en Venezuela. El propósito inconfesable de este instrumento legal, aprobado el 15 de agosto de 2024 por la Asamblea Nacional (AN), en el contexto del recrudecimiento de la represión gubernamental tras las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024, es debilitar la promoción y defensa de los derechos humanos desde la sociedad civil. Lejos de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la asociación, esta nueva ley busca eludir las obligaciones del gobierno de respetar y proteger los derechos humanos, conforme a la Constitución y a los tratados, pactos y convenios internacionales. El mayor perjuicio recae sobre las personas beneficiarias de la asistencia humanitaria y el apoyo que brindan las organizaciones de la sociedad civil. En medio de la profundización de la emergencia humanitaria compleja en Venezuela, las poblaciones vulnerables corren el riesgo de perder el apoyo que ofrecen estas organizaciones.*

Palabras Clave: *organizaciones civiles y sociales sin fines de lucro, derechos civiles y políticos, emergencia humanitaria compleja.*

Abstract: *The Law on Oversight, Regulation, Operations, and Financing of Non-Governmental Organizations and Non-Profit Social Organizations, also known as the Anti-Society Law, is a new instrument of repression that the Government intends to use to further close civic space in Venezuela. The undisclosed purpose of this legal instrument, approved on August 15, 2024, by the National Assembly (AN), in the context of intensified government repression following the presidential elections on July 28, 2024, is to undermine the promotion and defense of human rights by civil society. Rather than ensuring the full exercise of the right to association, this new law seeks to evade the government's obligations to respect and protect human rights, in accordance with the Constitution and international treaties, pacts, and agreements. The greatest harm falls upon the individuals who benefit from humanitarian assistance and support provided by civil society organizations. Amid the deepening complex humanitarian emergency in Venezuela, vulnerable populations risk losing the support offered by these organizations.*

Key words: *Non-profit civil and social organizations, civil and political rights, complex humanitarian emergency.*

La Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales Sin Fines de Lucro, también conocida como Ley Antisociedad, es un nuevo instrumento de represión que el Gobierno pretende usar para profundizar el cierre del espacio cívico en Venezuela.

* Abogado de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas, Venezuela) y especialista en Derecho Administrativo de la misma universidad. Estudios de doctorado en Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid. Autor de numerosos artículos publicados en revistas reconocidas. Codirector de la ONG venezolana Acceso a la Justicia.

El propósito inconfesable del instrumento jurídico aprobado el 15 de agosto de 2024 por la Asamblea Nacional (AN), en el contexto del recrudecimiento de la represión gubernamental luego de las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024, es debilitar la promoción y defensa de los derechos humanos desde la sociedad civil.

Lejos de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la asociación, con esta nueva ley el Gobierno intenta evadir sus obligaciones de respeto y protección de los derechos humanos, conforme a la Constitución y a los tratados, pactos y convenios internacionales.

Acceso a la Justicia analizó detalladamente en su informe Análisis de un abuso. Alcances de la Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro[1] el contenido de la Ley Antisociedad y concluyó que es una norma prioritariamente punitiva, que incluye graves imprecisiones que permiten una aplicación arbitraria. Todo ello crea una situación de inseguridad jurídica que amenaza la existencia misma de las organizaciones de la sociedad civil.

El mayor perjuicio recae sobre las personas beneficiarias de la asistencia humanitaria y el acompañamiento que brindan las organizaciones de la sociedad civil. En medio de la profundización de la emergencia humanitaria compleja en Venezuela, los sectores de la población en situación de mayor vulnerabilidad corren el riesgo de perder el apoyo que le ofrecen las organizaciones.

LA LEY DEL EMBUDO

La Ley Antisociedad suma muchas y muy pesadas cargas a las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro, pero resta obligaciones estatales a efectos de garantizar derechos. Para imponer prohibiciones y aplicar sanciones se prevén procedimientos expeditos (artículos 29, 30 y 38), mientras que para demandar la nulidad de alguna sanción del derecho a la asociación se establecen procedimientos ordinarios (artículo 39), que, por cierto, pueden ser entorpecidos por el retardo procesal que caracteriza al sistema de administración de justicia venezolano.

La normativa impone un nuevo régimen jurídico: se pasa de un régimen de notificación a uno de autorización. Es decir, no basta con notificar a las autoridades estatales la creación de una organización, pues es imprescindible contar con su permiso. De lo contrario, no es posible que obtenga personalidad jurídica. Ese nuevo régimen jurídico está sujeto a una supervisión importante, lo cual debilita la autonomía y sostenibilidad de las organizaciones.

El artículo 19 del Código Civil establece que para constituir una asociación, corporación o fundación basta que en el acta constitutiva se indique el nombre, el domicilio, el objeto y la forma en que será administrada y dirigida. Con la Ley Antisociedad (artículo 13) se suman los siguientes requisitos:

a. La duración de la organización.

b. El alcance territorial de sus actividades.

c. El régimen de pertenencia y exclusión de los miembros y/o, sus derechos y obligaciones.

d. La estructura interna de la organización y sus atribuciones.

e. El patrimonio y régimen de administración de los recursos.

---

[1] https://accesoalajusticia.org/alcances-ley-fiscalizacion-regularizacion-actuacion-y-financiamiento-organizaciones-no-gubernamentales-y-organizaciones-sociales-sin-fines-lucro/

f. El inventario de bienes al momento de constituirse.

g. El régimen disciplinario.

h. El régimen de modificación del documento constitutivo estatutario.

i. El régimen de extinción, disolución y liquidación.

j. El detalle de la afectación de bienes en el caso de las fundaciones.

k. Si su financiamiento es o será realizado total o parcialmente a través de personas naturales o jurídicas extranjeras.

El establecimiento de nuevos requisitos para la constitución debió limitarse a las nuevas organizaciones y no a las ya existentes, pero estas también deben acudir a la oficina de registro de su domicilio (disposición transitoria primera).

Rehacer los estatutos de una organización implica dedicar ingentes recursos, esfuerzos y tiempo, que probablemente solo puedan afrontar con éxito las más consolidadas. Lo peor es que, como está indicado en la disposición transitoria segunda de la nueva ley, el incumplimiento de la actualización por parte de las organizaciones ya existentes acarrea la nulidad de su registro. Dicho de otro modo, está en peligro la existencia de organizaciones con comprobada trayectoria al servicio de la ciudadanía, algunas de ellas durante décadas.

Adicionalmente, la Ley Antisociedad viola la autonomía de las organizaciones al imponerles a todas obligaciones como la de establecer un régimen disciplinario y rendir cuentas a sus miembros anualmente, que no necesariamente se ajustan a la naturaleza de cada una.

El aumento de los requisitos para la constitución y el mantenimiento de las organizaciones dificulta el ejercicio de la libertad de asociación. La nueva ley es regresiva y, por lo tanto, violatoria del artículo 19 de la Constitución, que consagra el principio de progresividad en materia de derechos humanos. Cualquier norma regresiva en la materia es contraria a la Constitución y por tanto está viciada de nulidad.

A lo anterior se añade que, hasta el presente, si había un conflicto dentro de las organizaciones sin fines de lucro, este debía ser resuelto en los tribunales de primera instancia en materia civil. Aunque ello no ha cambiado, lo que ha ocurrido es que el Poder Ejecutivo puede judicializarlas para disolverlas (artículos 29 y 30). Ello aumenta los riesgos de interferencias extrajurídicas derivadas de la diatriba política y de las narrativas oficialistas sobre el odio, el terrorismo, el fascismo y el neofascismo, sobre todo a la luz de la ausencia de independencia judicial.

MULTAS CONFISCATORIAS, CIERRES INDEFINIDOS Y DISOLUCIONES

Las prohibiciones (artículos 15 y 23) y sanciones establecidas en la Ley Antisociedad (artículos 29, 30, 36, 37 y disposición transitoria segunda) evidencian el objetivo ulterior del legislador: dificultar el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil venezolana e, incluso, aniquilarlas, si se considera conveniente o necesario para alcanzar propósitos extrajurídicos.

Los supuestos sancionados con multas son:

a. Incumplir con el registro oportuno de los actos y hechos previstos en la ley.

b. Incumplir con la obligación de notificar de una donación o financiamiento.

c. No mantener los libros; al parecer, todo tipo de libros, incluso los de carácter contable y tributario.

d. Incumplir con las obligaciones de coadyuvar al Estado en sus labores de fiscalización.

e. Incumplir con la obligación de presentar la documentación requerida en la disposición transitoria primera, dentro del lapso perentorio de 90 días.

f. Incumplir con la obligación de actualizar e inscribir una nueva acta constitutiva dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia de la ley, como se indica en la disposición transitoria segunda. Este caso además de la aplicación de una multa conllevaría la nulidad del registro de la organización.

En el supuesto de una primera falta, las multas oscilan entre 100 y 1.000 dólares, y en caso de reincidencia, entre 500 y 10.000 dólares (artículo 36). La ley no precisa un término de prescripción para estos ilícitos, lo cual abre la posibilidad de aplicar continuas multas. En caso de que el ilícito sea por la falta de notificación de un aporte o donación, la multa será por el doble de la cantidad recibida y, además, quedan pendientes las responsabilidades civiles y penales correspondientes.

Una de las disposiciones más graves de la Ley Antisociedad es la disolución «preventiva», establecida en su artículo 30.

Bajo la figura de «medida preventiva», que encubre un cierre sin límite temporal dictado por la administración pública sin procedimiento previo ni derecho a la defensa. La nueva ley señala que la disolución preventiva se mantendrá vigente por 15 días y luego se pasará el caso a un tribunal para que decida sobre su legalidad. Si el Ejecutivo nacional no lo pasa transcurridos los 15 días, se considerará extinguida la medida.

En cuanto a la disolución mediada por un procedimiento judicial, la Ley Antisociedad establece un procedimiento breve que disminuye la posibilidad de un efectivo ejercicio del derecho a la defensa (artículo 29).

REFLEXIONES FINALES

Todas las personas tienen derecho a asociarse con fines lícitos, como está establecido en el artículo 52 de la Constitución. Si una norma, como la Ley Antisociedad, limita o impide el ejercicio del derecho a la asociación todas las personas resultan perjudicadas.

¿Para qué nos asociamos? Para resolver problemas en forma colectiva: los de la comunidad, el municipio, el estado y el país donde vivimos. El derecho a la asociación está emparentado con el ejercicio de la participación ciudadana, que está consagrado como un deber en el artículo 132 de la Constitución: «Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social».

Si se nos limita el derecho a asociarnos, ¿cómo podríamos ejercer efectivamente la participación ciudadana?

La Ley Antisociedad es un nuevo instrumento de represión, porque corresponde a lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) han identificado como prácticas de terrorismo de Estado en Venezuela[2]. Con una ley como esta, se pretende propagar el miedo e inhibir la participación de las personas en asuntos públicos.

---

[2] https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/184.asp

El Gobierno venezolano aspira a destruir el tejido social, que es un patrimonio colectivo y que nos ha permitido resolver problemas que el Estado no alcanza a solventar.

Sin embargo, la Ley Antisociedad no ha sido aún publicada en la Gaceta Oficial, por lo que existe la esperanza de que el Ejecutivo nacional se haya percatado que, como Venezuela atraviesa una crisis humanitaria por la que miles de venezolanos necesitan asistencia humanitaria, imponer tantas trabas a las OSFL reduciría las ayudas y el apoyo en ese y otros ámbitos en los que la sociedad civil cumple un rol fundamental frente a las carencias del Estado.

LA LEGISLACIÓN DE AGUAS EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES Y PERSPECTIVAS TRANSFRONTERIZAS*

Antonio Embid Irujo

Catedrático Emérito de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza (España)

Resumen: *Las legislaciones de los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC) han estado en su mayor parte influenciadas por la Ley española de aguas de 1879. A partir de 2005 se inicia un proceso de reforma de algunas de estas Leyes en las que tiene una gran importancia consolidar el derecho humano al agua, insertar algunas preocupaciones ambientales y la normativa europea de aguas actuando, normalmente, a través de la legislación española. Algunas reformas constitucionales han acompañado a este proceso.*

La contemplación física de las aguas en LAC informa de la gran importancia de los cursos de agua internacionales, así como de los acuíferos que abarcan el territorio de varios países. La asunción de esta realidad y la consiguiente gestión compartida de las aguas está muy atrasada todavía.

Palabras Clave: *Derecho humano al agua, cuencas internacionales, dominio público, asignación de agua. Participación ciudadana y de usuarios.*

Abstract: *The legislations of the countries of Latin America and the Caribbean (LAC) have been largely influenced by the Spanish Water Law of 1879. Starting in 2005, a process of reform of some of these Laws began, in which it has great influence. importance of consolidating the human right to water, inserting some environmental concerns and European water regulations, normally acting through Spanish legislation. Some constitutional reforms have accompanied this process.*

The physical contemplation of the waters in LAC informs of the great importance of international watercourses as well as the aquifers that cover the territory of several countries. The assumption of this reality and the consequent shared management of waters is still long overdue.

Key words: *Human right to water, international basins, public domain, water allocation. Citizen and user participation.*

---

* Este texto es la plasmación escrita de una de las conferencias impartidas en el Curso que dirigí sobre "Marcos Normativos Nacionales y Acuerdos Transfronterizos sobre la gestión del agua" or-ganizado por la Conferencia de Directores Iberoamericanos de Agua (CODIA), la Agencia Espa-ñola de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Programa Hidrológico Interna-cional (PHI) de la UNESCO y celebrado en La Antigua (Guatemala) del 15 al 19 de mayo de 2023. Dadas las características del trabajo y el amplio número de países considerados, solo apare-cen referencias doctrinales esenciales. El trabajo forma parte de las actuaciones que el Grupo de Investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente, Grupo de referencia S21_23R, BOA 80, de 28 de abril de 2023), desarrolla con financiación del Gobierno de Aragón.Este trabajo ha sido publicado en el número 58, mayo de 2024, de la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental.*

INTRODUCCIÓN GENERAL

El derecho de aguas en la mayor parte de los países de LAC tiene un origen nítido en la Ley española de aguas de 13 de junio de 1879[1]. Todavía es perfectamente posible comprobar este hecho -bien conocido por otra parte- observando en ciertas leyes de relativa antigüedad y aún vigentes, la presencia de preceptos que reproducen o son bastante similares a determinados artículos de la Ley de 1879[2]. Esta influencia de la legislación decimonónica española ha sido constante durante bastantes décadas[3] y sólo ha empezado a declinar recientemente, justo cuando esa Ley perdía su vigencia en España al ser derogada por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, luego integrada, junto a otras normas, en el TRLA de 2001 que, a su vez, ha conocido casi dos docenas de modificaciones desde su aprobación[4].

Esa paulatina desaparición de los rastros en LAC de la Ley decimonónica española ha sucedido en la mayor parte de los países en los últimos años, en un proceso que se inicia a mediados de la primera década del siglo XXI, con un conjunto de nuevas leyes de aguas[5] sin que por ello se borre completamente la huella española, aunque ahora mixtificada por otras influencias[6]. Ese fenómeno de la aparición de una nueva normativa de aguas en la mayor parte de los países de LAC[7] se debe a varias causas. En el plano de lo general y prescindiendo de notas que solo serían aplicables a algún país concreto, señalaría éstas:

---

1 Ley que sigue de cerca la previa Ley de Aguas de 1866 de la que se había extraído la regulación de las aguas marinas quedando reducida la de 1879, por tanto, a las llamadas "aguas continentales". La regulación de las aguas marinas pasará a la Ley de Puertos de 1880 en el inicio de una consideración aislada de tales aguas que hoy se encuentra en la Ley de Costas de 1988 (con varias modificaciones posteriores). Sobre la Ley de 1866, sus influencias y contenido, es esencial MARTIN-RETORTILLO (1963).

2 Eso sucede en la Ley de Aguas de la Provincia Argentina de Mendoza de 1884 (muy poco tiempo posterior a la española de 1879), todavía vigente en 2024. Sobre la misma vid. M. PINTO (Dir.) (2019).

3 Es lo que, entre otras cosas, se comprueba en el extraordinario, por tantos motivos, libro del profesor argentino SPOTA (1941).

4 Contrasta claramente este dinamismo reciente en la evolución de la legislación de aguas en España (solo he nombrado la ley de aguas, no sus reglamentos que también han tenido una evolución constante a través de múltiples modificaciones) con lo que sucedió con la Ley de Aguas de 1879, prácticamente intocada a lo largo de más de un siglo de vigencia.

5 No siempre se recoge esta expresión de "Ley de aguas" sino que también en ocasiones se habla de "Ley de recursos hídricos" como sucede en la Ley de Paraguay de 2007, en la de Perú de 2009 o en la de El Salvador de 2022. En algunas ocasiones se usa la expresión "Ley General de Aguas Nacionales" (en la Ley de Nicaragua de 2007, o más reducidamente, como "Ley General de Aguas" en el caso de la de Honduras de 2009) lo que puede deberse a la influencia que ejerce sobre Centroamérica la terminología de la legislación mexicana. Las diferentes expresiones no responden a objetos distintos de legislación -pues la comparación de las normas no permite apreciar disimilitudes- sino a voluntades políticas concretas sin mayor trascendencia práctica.

6 *Vid.*, en general, sobre esta nueva legislación de LAC, EMBID y MARTIN (2015).

7 No obstante, continúan existiendo países en los que no existe ley de aguas o están formalmente vigentes textos muy antiguos, en algunos casos de hace más de cien años, siendo muy discutible su aplicación. Es el caso de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Cuestión distinta es que en algunos de estos países puedan existir normas relativas a la provisión de agua potable aun sin ley -o ley moderna- de aguas (como en Colombia; sobre la situación de la normativa hídrica en ese país vid. EMBID IRUJO y GARCÍA PACHON, 2016). En cualquier caso, no hay que confundir una ley con perspectivas fundamentalmente dominiales (la ley de aguas o de recursos hídricos) con la legislación relativa a la provisión de un servicio público (que es el objetivo de la legislación de agua potable), en la mayoría de los casos por los Municipios pero también el suministro puede estar a cargo del Estado o de otras organizaciones terri-

a) La influencia del derecho humano al agua, reconocido como tal por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2010, que adopta su decisión a iniciativa, precisamente, de un país latinoamericano, Bolivia[8]. Ello se ha traducido, incluso, en reformas constitucionales en diversos países de LAC que, como luego veremos, se inician en Uruguay en 2004 -antes de la decisión de Naciones Unidas- para introducir tal derecho en su supremo texto jurídico.

b) El papel que representaron los llamados "Objetivos de Desarrollo del Milenio" (ODM), con su compromiso de reducir durante la década 2005-2015 a la mitad el número de personas que no disponían de abastecimiento de agua o de saneamiento básico[9]. Estos objetivos han sido sustituidos por los ODS aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en el marco de la llamada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible refiriéndose uno de ellos, el sexto, a la garantía de acceso al agua[10].

c) Las preocupaciones medio ambientales que llevan consigo la introducción de prescripciones de diversa índole en esos nuevos textos.

d) Y, finalmente, a las influencias que llegan de la Unión Europea desde la aprobación en 2000 de la DMA todo ello mezclado con la influencia española que sigue existiendo ahora a través del TRLA de 2001, modificado en 2003 para trasladar a él las influencias derivadas de la DMA[11].

Este fenómeno de la aprobación de nuevas leyes de aguas -o de modificación parcial de las existentes- continuará en el futuro y hasta se va a acrecentar, según mi percepción[12]. En ello tendrá una clara influencia uno de los ODS, el sexto, que esquemáticamente reza así: "Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos"[13].

---

toriales de ámbito superior al Municipio. También puede darse el caso de existencia de otro tipo de leyes (sobre política de aguas, como sucede en Uruguay) o instrumentos de planificación, pero sin una Ley de Aguas o de recursos hídricos relativamente moderna (como sucedió en El Salvador con un Plan de 2017 antes de que se aprobara en 2022 su ley). También puede existir una Ley reciente, aun cuando su falta de desarrollo reglamentario, la hace difícil de aplicar (caso de Paraguay con una Ley de 2007 no reglamentada).

8 *Vid.* la publicación oficial de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/64/92, de 3 de agosto de 2010, sobre "El derecho humano al agua y al saneamiento". Los antecedentes de esta proclamación pueden seguirse en EMBID IRUJO (2006).

9 Objetivo que cuando se sacaron conclusiones de los acontecimientos habidos en la década pudo comprobarse que se cumplió en cuanto al abastecimiento de agua pero no en relación al saneamiento. La depuración de aguas residuales urbanas continúa siendo un reto en LAC y no hay una mejora sustancial de la situación en este momento. Actuar rápida y eficazmente en este campo es imprescindible para una mejora ambiental de las masas de agua. Además, ello permitiría en una etapa futura emprender políticas de reutilización, como comienza a suceder en California, con reutilización hasta para abastecimiento urbano según se ha dispuesto a finales de 2023 en este Estado con graves problemas de suministro de agua. En general y sobre este tema cfr. WWDR (2017).

10 Se aprobaron el 25 de septiembre de 2015 por una resolución de la Asamblea General. Comprenden 17 objetivos con 169 metas.

11 Eso tiene efectos en cuanto a la aparición de referencias a la planificación hidrológica en varios textos de los que sobresale la Ley ecuatoriana de 2014. En el excelente libro de GARCIA PACHÓN (coordinadora, 2019) pueden leerse trabajos en los que desde diversas perspectivas se analiza el contenido de estas nuevas legislaciones de aguas que aparecen en gran parte de los países de LAC en la época que se indica.

12 Una prueba de lo que digo son los continuos intentos de modificación normativa que se viven y se han vivido en los últimos años en distintos países y que a veces, no siempre, tienen éxito. Es el caso de Chile, Costa Rica, El Salvador, México, República Dominicana…

13 Los ODS fueron aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25-9-2015 con la misión de sustituir a los ODM. Es fácil comprobar que el objetivo 6 de los ODS coincide con la finalidad del derecho humano al agua, así que puede establecerse entre ambos una línea de conti-

Igualmente creo que es predecible el impacto que las políticas de nexo entre el agua, la energía y la alimentación habrán de tener en la gestión hídrica futura, cosa que probablemente sucederá también en el aspecto normativo[14], concretándose todo ello en la dirección común hacia la seguridad hídrica (complementada por las seguridades energética y alimentaria) que contempla el año 2050 como decisivo en ese ámbito concreto[15]. Igualmente preveo que las políticas de lucha contra el cambio climático tendrán influencia sobre esa futura evolución normativa[16], aunque eso sucederá con notable retraso en relación a lo que ya comienza a acaecer en España[17].

Esa necesidad de impulsar el desarrollo normativo en materia hídrica en LAC se apoya en situaciones concretas (muchas veces críticas) de la región, donde en las últimas décadas se da un incremento notable de fenómenos hidrológicos extremos (sequías e inundaciones) coincidente con la acentuación del cambio climático antropogénico, ausencia generalizada de garantía de caudales ecológicos pese a las prescripciones ambientales de las nuevas normas, no depuración efectiva de aguas residuales urbanas[18], aglomeraciones urbanas (megaciudades) crecientes con los problemas consiguientes de abastecimiento de agua para una población muchas veces millonaria en número, todo ello mezclado con abundancia formal de agua en la mayor parte de los lugares, lo que no siempre conduce a su efectiva disponibilidad[19]. Son características que deben ser resaltadas y que forman el substrato de cualquier normativa o intento de modificación de la misma. Con todo este bagaje informativo es posible pasar ya al examen del estado actual de la normativa de aguas en LAC.

---

nuidad y hasta de superposición. El objetivo 6 se complementa con diversas metas que particularizan el esfuerzo que los Estados deben hacer en este ámbito. Los ODS fijan el año 2030 como aquél en el que habrán debido tener realización. Parece difícil que así sea (al menos al completo) por lo que puede observarse en la actualidad.

14 Sobre el particular y para el caso de LAC vid. EMBID IRUJO y MARTIN (2017 y 2018). Allí se encuentran los correspondientes datos y referencias bibliográficas en relación a una dirección doctrinal y política que se inicia en 2011, en la República Federal Alemana.

15 Lo que, curiosamente, coincide como el año en que la política europea (y alguna otra) señala como aquél en que se debe alcanzar la neutralidad climática. Sobre la seguridad hídrica y sus contenidos y políticas conexas vid. EMBID IRUJO (dir) [2021 b) y 2023]. Específicamente para LAC vid. MUÑOZ y otros (2017). Un estudio importante señala el año 2050 como aquél en el que las necesidades energéticas del mundo se habrán incrementado en un 80%, las de agua en un 55% y la demanda de alimentos en un 60%. respecto a las actuales demandas (IRENA 2015). Ello hace comprensible la formulación de esas políticas de "seguridad" para afrontar un futuro problemático.

16 EMBID IRUJO (2021 a). El Acuerdo de París de 2015 y su implementación -más que trabajosa, en contraste claro con lo que fue su rápida ratificación- es el que debería determinar un cambio en la legislación de aguas, para vincular el cambio climático con la gestión del agua, el recurso natural más representativo. Esa unión está todavía por iniciarse en la mayor parte de los Estados.

17 *Vid.* la Ley española 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y, singularmente, sus arts. 19 y 20. Sobre el significado del cambio climático y la seguridad hídrica sobre el contenido futuro de la planificación hidrológica, me remito a EMBID IRUJO [2021 b)].

18 Remito otra vez a WWDR (2017).

19 Es preciso tener en cuenta la gran variedad de zonas climáticas existente en LAC y, por tanto, la suma dificultad de establecer pautas válidas para todas. Pero lo que se dice en el texto es adecuado para la gran mayoría de los lugares y esa abundancia de dotaciones de agua por habitante (que es como se suele medir la situación hídrica) no guarda exacta correspondencia con la disponibilidad efectiva, fuertemente amenazada por la inexistencia de garantías ambientales en los vertidos, lo que contamina acuíferos y ríos y disminuye así la disponibilidad "natural". Dada la naturaleza de este trabajo no es necesario aportar cifras concretas, fácilmente obtenibles en múltiples fuentes, por otra parte.

I. LAS NUEVAS LEGISLACIONES DE AGUAS. EXPOSICIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES. REFORMAS CONSTITUCIONALES VINCULADAS

Con este apartado se llega al núcleo del trabajo. En él comenzaré especificando las normas nacionales posteriores a 2005, inicio de la vigencia formal de los ODM (1). Continuaré con la mención a las nuevas Constituciones o reformas constitucionales y sus relaciones con el derecho humano al agua (2) para concluir exponiendo, sobre esas bases, las características generales del actual derecho de aguas en LAC (3).

1. *Leyes de aguas en Latinoamérica y el Caribe posteriores a 2005*

Elijo como comienzo de la narración el año 2005 porque es cuando se origina un paulatino cambio en la orientación de la normativa de aguas en LAC con el comienzo de la vigencia de los ODM. A partir de esa fecha mencionaré las normas aparecidas hasta la actualidad, con criterio cronológico y apuntando solo breves comentarios y la bibliografía esencial sobre ellas dadas las lógicas limitaciones espaciales de este trabajo. La valoración general de esta normativa se llevará a cabo en el punto 3 debiendo advertir que narrar el contenido de una Ley no significa que ésta sea efectivamente aplicada por la Administración hídrica, observada por los ciudadanos y exigido su cumplimiento por los Jueces y Tribunales.

—Venezuela: Está vigente la Ley de Aguas de 2 de enero de 2007 (Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela núm. 595)[20]. Como notas más representativas destaco que dominializa todas las aguas, reconoce el derecho humano al agua, la administración por cuencas y remite a un sistema de planificación hidrológica[21]. En 2021 se intentó una reforma por un Proyecto de Ley Orgánica de 8 de junio de 2021 que alcanzó una primera discusión en la Asamblea sin que tenga noticia de la prosecución de la misma.

—Nicaragua: En este país está vigente la Ley núm. 620, de 15 de mayo de 2007, General de Aguas Nacionales, con amplia modificación por la Ley núm. 1046, de 11 de noviembre de 2020[22]. La Ley de 2007 fue la primera Ley de Aguas que tuvo el país pues con anterioridad las normas hídricas se encontraban en el Código Civil. La Ley contiene una amplia afirmación de propiedad pública de las aguas (bajo la expresión "patrimonio nacional"), remisión a la planificación hidrológica, un sistema de administración del agua con participación ciudadana creándose la Autoridad Nacional del Agua y con previsión de gestión por cuencas hidrográficas.

—Paraguay: En Paraguay está vigente la Ley 3239/07, de Recursos Hídricos, de 10 de julio de 2007. El texto parte, como las normas anteriormente citadas, de la demanialización de las aguas, contempla el acceso al agua como derecho humano, refiere la existencia de instrumentos de planificación hidrológica y crea un régimen económico-financiero bien endeble. La aplicación de la Ley es limitada, pues han fracasado varios intentos de reglamentarla, lo que plantea grandes dificultades para hacerla operativa.

Por otra parte la realidad hídrica de Paraguay está marcada por la producción de electricidad en los grandes embalses de Itaipú y Yacyretá que han sido objeto de Tratados interna-

---

20 Sobre el derecho de aguas, ahora "histórico", en Venezuela, vid. BREWER-CARIAS (1976, *in totum*). Sobre los intentos de modificación de una normativa muy antigua previos a la aprobación de la Ley de 2007 vid. también BREWER-CARÍAS (2022, pp. 1123 y ss.).

21 *Vid.* un completo estudio sobre el texto en BREWER-CARÍAS (2007). También un más reducido comentario en EMBID y MARTIN (2015 pp. 15-17). La Ley está desarrollada por un Reglamento aprobado por Decreto 3367 de 12 de abril de 2018.

22 La Ley está desarrollada por el Reglamento aprobado por Decreto 44/2010. Sobre la Ley de 2007 vid. un sucinto comentario en EMBID y MARTIN (2015, pp. 20 y ss.). También las referencias que se contienen a ella en diversos lugares de la obra de F. R. ESPINOZA RODRÍGUEZ (2017).

cionales con Brasil y Argentina respectivamente. En la actualidad los esfuerzos están dirigidos a la reforma del Tratado de Itaipú frente a los que la reglamentación de la Ley de 2007 parece tener menos importancia[23].

—Perú: Probablemente es Perú el país latinoamericano que cuenta con una más amplia normativa en materia de aguas pues son numerosas las normas existentes aprobadas, además, desde diversas perspectivas[24].

La normativa general está presidida por la Ley de Recursos Hídricos núm. 29338, publicada el 31 de marzo de 2009 y objeto de varias modificaciones posteriores (en 2017 y 2023, ésta limitada a las organizaciones de usuarios)[25]. Se trata de una Ley que parte de la afirmación de dominio hidráulico público para todos los tipos de agua. Regula el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos basado en la Agencia Nacional del Agua (creada poco antes de aprobarse la Ley de 2009). Igualmente hay remisiones a la planificación hidrológica de la que se ha hecho uso, pues se han aprobado varios planes hidrológicos de cuenca y un Plan Nacional[26]. También se regula el régimen económico por el uso del agua y la forma de otorgar derechos para el uso del recurso[27].

Existe una legislación específica para las organizaciones de usuarios y hace poco se ha aprobado una nueva Ley para ellas; se trata de la Ley núm. 31801, de 23 de junio de 2023 que ha derogado la Ley núm., 30157, de 2014 que anteriormente las regía[28]. Igualmente existen distintas normas sobre servicios ecosistémicos[29], drenaje pluvial[30], agua potable y saneamiento[31], fondos de agua[32] y fenómenos hidrológicos extremos[33].

---

23 *Cfr.* sobre el sector eléctrico GÉNEZ BÁEZ (2021) y referencias a la situación paraguaya en OXILIA DÁVALOS y otros (2021). Sobre el Tratado de Itaipu GWYNN (2019 y 2021).

24 Debe recomendarse el libro de BOCCHIO CARBAJAL (2022) sobre el particular, si bien y con posterioridad a su publicación, han aparecido nuevas normas que, obviamente, no pueden recogerse en el mismo. La minería tiene una importancia fundamental en Perú y su relación con el agua es evidente. Sobre el particular vid. BOCCHIO CARBAJAL (2023).

25 Es desarrollada por el Reglamento aprobado por Decreto núm. 001-2010-AG (modificado en 2014).

26 *Vid.* el Decreto Supremo núm. 013-2015 aprobador del Plan Nacional de los Recursos Hídricos.

27 Mayores especificaciones en EMBID y MARTIN (2015, pp. 29 y ss.).

28 Sobre ella vid. EMBID IRUJO (2015).

29 *Vid.* sobre el particular la Ley 30215 de 2014 y su Reglamento de 2016.

30 *Cfr.* el Decreto Legislativo núm. 1356, de 2018 que aprueba la Ley General de Drenaje Pluvial (en la que se encuentra la definición de cuenca hidrográfica).

31 La legislación en esta materia es profusa y se inicia en 1994, con normas de 2013, 2015 y 2018. En particular vid. el Decreto Legislativo núm. 1280, de 2018 que aprueba la Ley marco de la gestión y prestación de los servicios de saneamiento. Igualmente, la Política Nacional de Saneamiento (Decreto Supremo de 2017).

32 Es esta materia de la creación de fondos de agua de mucho interés y dinamismo en LAC. En Perú debe verse el Decreto Legislativo núm. 1284, de 2016, que crea el Fondo de Inversión Agua Segura.

33 En Perú esos fenómenos, sobre todo en el ámbito de las inundaciones –"huaicos"-, son numerosos y causan sensibles daños, por eso esta legislación tiene mucha importancia. *Vid.* la Ley núm. 30556, de 2017, que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la reconstrucción. También y aunque no en el plano normativo, debe citarse la Estrategia Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía de 2016.

—Honduras: El país tiene una Ley General de Aguas aprobada por Decreto 181-2009, de 24 de agosto de 2009[34]. Cuenta, además, con legislación y planificación de aguas potables[35].

La Ley parte de la afirmación de dominio público de las aguas en todas sus formas así como de los elementos infraestructurales para su utilización. Se dispone la administración por cuencas, aunque la organización administrativa es confusa mezclándose referencias a la Administración central con competencias municipales dando lugar a una gran fragmentación en la gestión. También hay remisiones a la planificación hidrológica y previsiones de protección ambiental y de gestión de desastres de origen hídrico. Las disposiciones sobre régimen económico-financiero son elementales y precisan concrecciones.

—Argentina: En Argentina, Estado federal, las Provincias (equivalentes a las CCAA en España, los Estados en Brasil o EEUU, los Länder en Alemania, las Regiones en Italia etc…) cuentan con la mayor parte de las competencias en materia de aguas, por lo que las referencias fundamentales deben hacerse a su normativa interviniendo la Nación a través de las llamadas leyes de "presupuestos mínimos" (cfr. art. 41 de la Constitución según la reforma de 1994) inspiradas en la "legislación básica" o "normas básicas" españolas.

En esos términos hay que mencionar necesariamente la Ley 25688 (de 30 de diciembre de 2002) por la que se establecen "los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional". En esta ley se definen a las "cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso" considerándose indivisibles (art. 3, con idéntica calificación a la española). La Ley es muy breve y en ella existen también algunos preceptos sobre utilización de las aguas y creación de Comités de cuencas hídricas para las llamadas "cuencas interjurisdiccionales" (las que se extienden por el territorio de más de una provincia)[36].

Las afirmaciones sobre la naturaleza jurídica de las aguas se encuentran en el Código Civil y Comercial de la Nación (aprobado por Ley 261994, con vigencia desde el 1 de agosto de 2015). Solo quedan como susceptibles de propiedad privada las aguas que surjan en terrenos de particulares si no forman cauce natural (art. 239) y las aguas pluviales (art. 1947) existiendo dudas sobre el régimen de los lagos no navegables[37].

Como indico, la normativa hídrica que debe tenerse en cuenta es la de las Provincias[38] debiendo observarse la frecuente intervención en los últimos tiempos de la Corte Suprema de

---

34 Está desarrollada por un extensísimo Reglamento aprobado por Acuerdo Ejecutivo núm. 002-2021 de 16 de septiembre de 2021 en el que es más que perceptible la influencia de la normativa hídrica española

35 Como sucede con otros países y ya me he referido en la introducción a esa característica. *Vid.* la Ley marco del sector agua potable y saneamiento de 29 de septiembre de 2003 desarrollada por un Reglamento aprobado por Acuerdo núm. 006-2004, de 3 de febrero. Es muy notable por su calidad su reciente Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento 2022-2030.

36 *Cfr.* MATHUS (dir.) (2007). Un estudio específico y global en MARTIN (2010 y 2022). La problemática de los ríos interjurisdiccionales en PINTO (2014). Sobre la llegada de planteamientos ambientales al derecho argentino, *vid.* PÉREZ DE LOS COBOS (2016). Un estudio singular sobre una cuenca interjurisdiccional (Sali-Dulce) es el de LUCATELLI (2016).

37 Sobre el particular y desde una perspectiva crítica sobre la oportunidad perdida por el Código Civil y Comercial para no evolucionar hacia una generalización de la propiedad pública, vid. PINTO y MARTIN, (2016, pp. 79 y ss.). También sobre las "aguas de particulares" vid. GONZÁLEZ MORAS (2016, p. 302),

38 Se estudian diversas normas provinciales en EMBID IRUJO y MARTIN (2015, pp. 36 y ss.). *Vid.* para la Ciudad de Buenos Aires la Ley núm. 3295 de Gestión Ambiental de las Aguas de 11 de enero de 2010 y para Santa Fe la Ley 13740, de 16 de febrero de 2018.

Justicia de la Nación que ha dictado Sentencias importantes -aunque con ejecución más que problemática en la mayoría de los casos- en conflictos entre diversas Provincias[39].

Un supuesto singular en el que se advierte la cooperación de la Nación, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia del mismo nombre, es la Ley de la Nación 26168 (de 4 de diciembre de 2006) por la que se crea la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros (ACUMAR). Su creación respondía a un calamitoso -y centenario en esa pervivencia- estado de las aguas de la cuenca del Riachuelo y seguía a una demanda de unos vecinos que solicitaban que se hiciera efectivo su derecho a un ambiente sano (cfr. art. 41 de la Constitución Nacional). En 2008 la Corte dictó una Sentencia histórica ("Mendoza") por la que obligaba a ACUMAR a que formulara un Plan de Saneamiento que debía ser controlado en su ejecución por el Poder Judicial (el Juzgado de la ciudad de Quilmes). Así se puso en marcha una actuación que ha gozado de una gran financiación sin que los resultados -mezclados con sucesos de corrupción- hayan respondido a las expectativas creadas por la Ley y la Sentencia citadas.

—Ecuador: En Ecuador y tras muchos años de intentos normativos se llegó a aprobar la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamientos del Agua de 5 de agosto de 2014[40]. La Ley generaliza la propiedad pública, reconoce los derechos de la naturaleza (basados en los principios de la Constitución de 2008), instaura la Autoridad Única del Agua y la gestión mediante cuencas hidrográficas, el derecho humano al agua[41] así como una moderna forma de concebir la planificación hídrica, un orden de prelación de utilizaciones, la protección de los ecosistemas y un régimen económico-financiero bien estructurado[42].

La Ley y su Reglamento han sido declarados inconstitucionales por Sentencia No. 45-15-IN/22 de 12 de enero de 2022. Ello por razones formales, que no materiales, al indicar la Corte Constitucional de Ecuador que se omitió la consulta prelegislativa en relación a algunos arts. de la Ley, no a todos ellos. Ley y Reglamento siguen vigentes hasta que la Asamblea no apruebe un proyecto de Ley que cumpla esos requisitos formales[43].

—Cuba: Tras muchos años sin tener una Ley de Aguas[44], la Asamblea aprobó la Ley núm 124/2017, de 14 de julio de 2017 que fue desarrollada reglamentariamente y publicados ambos textos en la Gaceta Oficial de 16 de noviembre de 2017. En relación a su contenido deben tenerse en cuenta los supuestos ideológicos singulares de los que se parte, distintos en buena medida de la mayor parte del resto de leyes comentadas en este apartado. Así, la afirmación de las aguas como patrimonio público (propiedad estatal socialista) tiene una particular significación que a nadie puede escapar. Hay que mencionar también la gestión por cuen-

---

39 *Vid.*, ejemplificativamente, la Sentencia de 1 de diciembre de 2017 en conflicto planteado por la Provincia de La Pampa contra la de Mendoza en relación a la utilización de las aguas del río Atuel. Igualmente, su continuación en la Sentencia de 16 de julio de 2020 que trata de la ejecución de lo previsto en la primera. Llamando la atención sobre los problemas de estas continuas intervenciones de la Corte Suprema, vid. MARTIN y JUSTO (2020). Últimamente puede advertirse una cierta autorestricción de la Corte en su Sentencia de 23 de noviembre de 2023, en conflicto suscitado por la provincia de La Pampa contra la Provincia de San Juan.

40 Ley desarrollada por un Reglamento de 2015.

41 Una monografía sobre la cuestión es la de MARTÍNEZ MOSCOSO (2017).

42 *Vid.* un comentario más extenso en EMBID IRUJO y MARTIN (2015, pp. 42 y ss.).

43 A mediados de 2023 el Gobierno envió tal proyecto de Ley a la Asamblea sin que hasta el momento se haya procedido a su discusión y aprobación.

44 Sobre la normativa anterior vid. MATILLA (2019). Aunque el texto está publicado con posterioridad a la Ley, recoge variados y valiosos estudios sobre la situación normativa anterior.

cas hidrográficas con el papel relevante del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos y la mención a la constitución de diversos consejos de cuenca. Se regula la posibilidad de utilización privada de las aguas a través de concesiones (con mención singular a la inversión extranjera) y autorizaciones, así como los llamados servicios públicos de agua. Existe una relevancia de la protección ambiental de las aguas, así como de preceptos dedicados a las inundaciones y sequías, régimen económico y planificación hidráulica.

—El Salvador: Este país ha tardado bastante en disponer de una moderna Ley de aguas. Esa situación ha concluido con la aprobación de la Ley General de Recursos Hídricos (Decreto núm. 253, en el Diario Oficial núm. 8, de 12 de enero de 2022), todavía no reglamentada[45]. Es una Ley de buena factura que ahora se encuentra en su comienzo de aplicación. Cuenta con principios y valores de evidente actualidad, dedicándose el primer artículo de la Ley a regular el derecho al agua y al saneamiento; también se parte de la afirmación del agua como dominio público. Se crea la Autoridad Salvadoreña del Agua dentro de la que se incluyen los "Organismos Zonales del Agua", correspondientes a la gestión por cuencas que pretende realizar la Ley. Hay también referencia a distintas organizaciones con competencias en materia de agua siguiendo una tendencia tradicional, no reprimida por completo, a la fragmentación en la gestión. Se regula la planificación hídrica y un régimen económico-financiero necesitado de complementos imprescindibles para hacerlo operativo.

—Chile: Durante mucho tiempo ha estado vigente e incólume el Código de Aguas de 1981 (aprobado por Decreto con fuerza de Ley núm. 1122 de 13 de agosto de 1981), con singularidades basadas en la Constitución de 1980 que separan el derecho chileno de cualquier otro "occidental"[46]. No obstante, han existido posteriormente unas reformas interesantes[47].

La primera, ya con alguna antigüedad, es la de la Ley 20017 de 11 de mayo de 2005 que instaura una carga económica sobre la no utilización de aguas (patente por el no uso de aguas). No se cuestionan con esta Ley los presupuestos básicos de la propiedad de los aprovechamientos, pero se intenta endurecer económicamente la posición del titular que no haga un uso efectivo de su derecho.

A ella seguirá la Ley 21064, de 17 de enero de 2018 (sobre fiscalización y sanciones) que incrementa los poderes inspectores y represivos de la Administración hídrica (la Dirección General de Aguas). Se incrementan sus posibilidades de actuación no precisando, en algunos casos, de autorización judicial para el ingreso en propiedad privada a fin de comprobar el uso adecuado al título de la utilización de aguas. También se tipifican determinadas conductas que podrán ser objeto de sanción (multa).

---

45 Se aprobó con anterioridad en 2017 un llamado "Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de El Salvador, con énfasis en zonas prioritarias", sin referencias legales y de cuestionable aplicación.

46 La afirmación de que los derechos de aprovechamiento de las aguas tienen el régimen del derecho de propiedad es la clave de la separación con cualquier otro ordenamiento jurídico. Ello implica la perpetuidad en el derecho y su pervivencia aun cuando no se use. Pese a las reformas que se mencionan en el texto, esa afirmación sigue siendo fundamental, aunque ahora se pueden aportar algunos matices.

47 Por todos para el derecho "tradicional" Celume Byrne (2013); también Vergara Blanco (1998) y Rojas (2016). Sobre las últimas reformas de 2018 y 2023, Celume Byrne (2023). Sobre la reforma de 2018 vid. OBANDO (2019, pp. 179 y ss.). Dadas las peculiaridades chilenas para la elaboración normativa, cualquier proyecto modificatorio lleva consigo muchos años de tramitación; cuando es exitosa.

La Ley 21435 de 25 de marzo de 2022 de reforma del Código de Aguas tiene una mayor voluntad de intervenir en un ámbito normalmente dejado a la libre voluntad privada, característica muy apoyada, además, en la falta de poder administrativo real de la Administración hídrica que cuenta con escaso personal para desarrollar su función. La voluntad de esta Ley de reforma es reducir la capacidad de los nuevos derechos que se otorguen con posterioridad a la misma (no se afecta a los antiguos). Para ello la Administración deberá demostrar el "interés público" como base de las posibilidades que se abren con esta Ley (priorización de las aguas para el consumo humano y saneamiento, obligación de uso efectivo de las aguas, temporalidad de los derechos, obligaciones de registro y limitaciones ambientales). Ha transcurrido poco tiempo de vigencia de esta Ley por lo que más allá de señalar su simbólico significado -en relación con las características "tradicionales" del derecho de aguas chileno- solo cabe esperar a su aplicación y, obviamente, a cómo juzguen los tribunales, en su caso, esas nuevas capacidades de intervención[48].

2. *Las nuevas constituciones o las reformas constitucionales para integrar el derecho humano al agua*

Aunque la directriz esencial que guía este punto es observar la introducción de referencias al derecho humano al agua, los textos de las distintas Constituciones o reformas constitucionales que se van a examinar en este punto son diversos y pueden tener también objetivos múltiples. Debe resaltarse, así, que algunas proclamaciones del derecho van acompañadas de la prohibición de que la provisión de agua sea llevada a cabo por personas privadas, reservando al poder público el monopolio de tal suministro. Es claro que afirmar el derecho al agua no equivale, conceptualmente, a prohibir la actividad de suministro de agua o de depuración de aguas residuales por particulares; sin embargo, algunas Constituciones llevan a cabo tal vinculación. También algunas regulan derechos que pueden considerarse próximos al derecho al agua, como el derecho a la alimentación o a la energía, lo que debe resaltarse por su significado, no solo jurídico. Por orden cronológico, las Constituciones a tratar son las siguientes:

—Uruguay: El 31 de octubre de 2004 tuvo lugar en Uruguay un plebiscito para votar una reforma constitucional mediante la que se introdujo en la Constitución de 1967 una previsión en su art. 47 según la cual se proclamaba el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales y se preveía, además, que los servicios públicos de saneamiento y abastecimiento de agua para el consumo humano serían prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales. Ello determinó la progresiva desaparición de las concesiones existentes a empresas privadas, proceso que concluyó en 2009. En la actualidad solo el Estado es el proveedor de los servicios mencionados.

—Ecuador: En Ecuador se aprobó una nueva Constitución en 2008. Dentro de ella y como parte de los "derechos del buen vivir" (arts. 12 y ss), se reguló el derecho humano al agua, calificado como fundamental e irrenunciable (art. 12) que era seguido de la proclamación del derecho de las personas y colectividades al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos (art. 13). En otra parte de la Constitución se califica al agua como sector estratégico, lo que implica la reserva al Estado del derecho de administrar, regular, controlar y gestionar (art. 313). Consiguientemente se declara (art. 314) la responsabili-

[48] En las que el concepto de interés público y cómo vaya a interpretarse, es fundamental. Remito de nuevo a Celume Byrne (2023) que realiza un notable intento de razonamiento en ese sentido del capital significado del concepto, bien conocido de antiguo en su significación en el derecho español.

dad del Estado sobre la provisión de determinados servicios públicos, incluyéndose dentro de ellos el agua potable y el saneamiento[49].

—Bolivia: La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 es la que con más profusión regula los derechos que se están tratando aquí. En su art. 16 se habla del derecho al agua unido al derecho a la alimentación. También se expresa el derecho de toda persona al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones (art. 20.I). En el caso del derecho al agua y al alcantarillado se precisa que son "derechos humanos" y que los servicios no pueden ser objeto de concesión ni privatización (art. 20.III). En cambio se permite que en la prestación de los servicios de electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones, pueda haber participación (contratos) de la empresa privada.

—Honduras: Su Constitución aprobada por Decreto 131-1982 se reforma por el Decreto núm. 232-2012 que da nueva redacción al art. 145. En él y dentro de una óptica general de protección de la salud, se declara la obligación del Estado de conservar "el medio ambiente adecuado para proteger la salud de las personas" siendo la consecuencia la declaración del "acceso al agua y saneamiento como un derecho humano"[50].

—México: En el año 2012 se modificó el art. 4 de la Constitución de 1917 estableciéndose que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. La proclamación de este derecho iba seguida del encargo de su regulación por Ley, cosa que no ha sucedido todavía[51].

—Perú: La introducción del derecho humano al agua en Perú procede de la modificación de su Constitución realizada por la Ley 30588 de 2017. Ello se hace con el art. 7 A) que reza de la siguiente forma: "El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos"[52].

—Costa Rica: La última reforma constitucional a mencionar es la de Costa Rica que actúa por la Ley 9849 de 2020. Supone la adición de un párrafo al art. 50 con el siguiente texto: "Toda persona tiene el derecho humano básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida. El agua es un bien de la nación, indispensable para proteger tal derecho humano. Su uso, protección, sostenibilidad, conservación y explotación se regirá por lo que establezca la ley que se creará para estos efectos y tendrá prioridad el abastecimiento de agua potable para consumo de las personas y las poblaciones"[53].

---

49 Solo en la ciudad de Guayaquil continúa existiendo una sociedad mercantil privada encargada del abastecimiento de agua (Interagua es su nombre). En teoría y cuando concluya el plazo de concesión (que fue otorgada con anterioridad a la Constitución de 2008), deberá hacerse cargo el Municipio de tal servicio.

50 Y se continúa indicando "cuyo aprovechamiento y uso será equitativo y preferentemente para consumo humano. Asimismo, se garantiza la preservación de las fuentes de agua a fin que estas no pongan en riesgo la vida y salud pública. Las actividades del Estado y de las entidades públicas y privadas se sujetarán a esta disposición. La Ley regulará esta materia".

51 Sobre el tema *vid*. Herrera Ordóñez, Domínguez Serrano y Limón Aguirre (2022). Igual Domínguez (2019).

52 No se habla expresamente en este texto del derecho al saneamiento básico.

53 Tampoco aparece aquí el derecho al saneamiento básico.

—Chile: Han existido hasta el momento dos intentos de regular el derecho humano al agua en unas nuevas Constituciones así como otras menciones relativas al agua. Pero en los dos referéndums celebrados tales iniciativas -de distinto signo- han fracasado, no siendo previsible que a medio plazo haya otros intentos de sustituir la Constitución chilena de 1980.

La sucinta narración realizada en este punto presenta un panorama de ebullición en la creación normativa. Es claro, sin embargo, que en el ámbito de los derechos de prestación no basta con proclamaciones constitucionales, sino que es preciso también desarrollarlas mediante leyes y otras normas, así como tener administraciones activas dotadas de suficientes recursos económicos, lo que no siempre sucede. Están sentadas, sí, las bases para mejorar una situación que presenta evidentes defectos, pero los derechos proclamados están lejos de ser realizados efectivamente en todos los casos.

3. *Las características esenciales del derecho de aguas en Latinoamérica y el Caribe*

Tras las especificaciones llevadas a cabo en los dos puntos anteriores, puede llevarse a cabo (esquemáticamente) la narración de lo que considero características esenciales del derecho actual de aguas en Latinoamérica y el Caribe. Son las siguientes:

a) La primera y principal nota a resaltar es la de la afirmación de la *propiedad pública de las aguas, que normalmente se afirma con la expresión "dominio público"*. La misma está generalizada, aunque pueden existir en algunos casos restos de propiedad privada que cuantitativamente no son importantes. Esta afirmación determina que los derechos de aprovechamiento surjan de una decisión del poder público, normalmente bajo la forma de concesión. En la actual legislación chilena continúa, sin embargo, la afirmación de propiedad privada de los derechos de aprovechamiento de las aguas, si bien algo matizada por las últimas reformas normativas.

b) Cobra mucha importancia en la legislación reciente *la proclamación del derecho humano al agua* no solo en la normativa ordinaria (no en toda) sino también en algunas Constituciones. Es un derecho que aparece normalmente vinculado al suministro de agua y en mucha menor medida al saneamiento básico. Que ese derecho se realice efectivamente es cosa distinta, pues exige un desarrollo normativo, una disposición de caudales económicos y un papel activo de la Administración hídrica que no siempre existe.

c) Las legislaciones recientes mantienen la consideración de la *dimensión económica del agua*, como en los planteamientos originales de la legislación hídrica. *Se suma a esa dimensión la ambiental* (calidad del agua y de los ecosistemas, caudales ecológicos y otras técnicas) *y la social* (derechos de participación de ciudadanos y de usuarios).

d) La asignación del agua procede de una decisión del poder público competente (lo que se podría llamar *asignación centralizada, normalmente bajo forma de concesión*). Solo en Chile existen mecanismos de asignación descentralizada de aguas (mercados).

e) Existe una clara tendencia hacia la *creación de "autoridades únicas de aguas*", como forma de lucha contra la fragmentación tradicional en este ámbito, característica que no ha desaparecido completamente todavía[54].

f) Es perceptible en las nuevas normas la *afirmación de la "cuenca hidrográfica" como unidad de gestión,* aunque en muchas ocasiones se trata solo de planteamientos teóricos, sin efectiva realización.

---

[54] La dicción "autoridad única del agua" es, normalmente, una mención solo de referencia utilizándose denominaciones propias del país, como sucede con la ANA peruana o la ASA salvadoreña. Sin embargo, en Ecuador, su Ley de 2014 usa para su administración hídrica la mención "Autoridad Única del Agua".

g) En los países federales (por ejemplo Argentina), se dan notables dificultades en la pugna entre los límites territoriales "naturales" (las cuencas) y los límites políticos (las Provincias, los Estados), siempre artificiales.

h) En algunas normas aparecen preceptos dedicados a regular *derechos de las comunidades indígenas o campesinas* bajo fórmulas diversas de participación. Existe jurisprudencia de la Corte Iberoamericana de Justicia que refrenda esos derechos.

i) Las leyes suelen reconocer *formas orgánicas* (consejos de cuenca) *y funcionales* (informaciones o audiencias públicas) *de participación de ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, pero otra vez las prescripciones legales son muchas veces meramente teóricas o plasmación de deseos más que de realizaciones efectivas de tal participación.

j) Cada vez *son más las leyes que regulan la elaboración y aprobación de instrumentos de planificación hidrológica*. La aprobación y ejecución efectiva de tales planes no es, sin embargo, tan frecuente y cuando existen, al margen de su calidad, es dificultosa su inserción con la gestión administrativa que llevan a cabo las Administraciones hídricas.

k) Hay que resaltar la *ausencia del cambio climático en la legislación de aguas*. Pese a que existen en muchos países de LAC leyes de cambio climático, no hay presencia de esa situación en las legislaciones de aguas. Es de desear que el desarrollo futuro intente conectar las legislaciones respectivas[55].

Estas características resumen bien lo que son puntos comunes. Una mayor profundización implicaría entrar en notas singulares, no compartidas de forma global. En todo caso sí que hay una característica general presente no solo en la legislación latinoamericana de aguas sino también en la mayor parte de los sectores normativos, y ésta es el "informalismo". Con informalismo me refiero a una relativización de lo que significa la vinculación del texto normativo sobre la práctica real de las distintas instituciones que figuran en la norma. La realidad y la práctica son en muchas ocasiones caminos separados y a veces hasta divergentes. Es necesario conocer las tendencias generales de la normativa, sí, y a eso responden estas páginas; pero también es necesario saber (y difundir críticamente ese conocimiento) que la aplicación de las normas a veces no existe y que, incluso, puede alejarse completamente de lo que un legislador, a veces aislado del conocimiento real de las necesidades de la sociedad, dispone. En todo caso valga una opinión personal: las tendencias que se han señalado como características generales son positivas; señalan en la mayor parte de los casos un camino correcto y sería deseable que cada vez más la realidad se aproxime al marco teórico que estas normas crean.

II. PERSPECTIVAS TRANSFRONTERIZAS EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS DE LATINOAMÉRICA Y DEL CARIBE EN EL MARCO DE UNA REALIDAD HÍDRICA MARCADA POR LA NUMEROSA EXISTENCIA DE RÍOS Y ACUÍFEROS TRANSFRONTERIZOS TAMBIÉN

Hasta aquí el trabajo se ha desarrollado teniendo en cuenta solo la normativa nacional y sus características esenciales. Pero la observación de la realidad geográfica de LAC permite contemplar una serie de ríos y de acuíferos de gran tamaño que se extienden por el territorio de varios Estados. Mencionar los nombres de los ríos Amazonas, Orinoco, Paraná-Plata, Uruguay, San Juan y Lempa (ejemplificativamente), así como determinados acuíferos como el Guaraní o el Esquipulas-Ocotepeque-Citalá (también ejemplificativamente), es signo suficiente de la insuficiencia de las normativas nacionales para llevar a cabo de manera efectiva la utilización y protección completa de esos cursos y masas de agua.

---

55 En general sobre esta cuestión *vid.* EMBID IRUJO (2017).

Esa realidad geográfica ha ocasionado, a veces, la existencia de conflictos en algunos casos judicializados[56] y en otros en estado todavía de no solución[57]. Y, al lado de los mismos, también la suscripción de Tratados y Acuerdos internacionales mediante los que se intenta llevar a cabo el uso y protección de esos recursos compartidos[58]. En el marco de alguno de esos Tratados han surgido, incluso, órganos o entes plurinacionales con importantes atribuciones sobre utilización y protección de esos cursos de agua[59].

No pretendo introducirme en la amplísima problemática -no solo jurídica, obviamente- que subyace a los dos párrafos anteriores[60] sino mencionar, solamente, cómo en algunas leyes nacionales de aguas de Estados de LAC aparece esta realidad transfronteriza. Su mera mención es un reconocimiento de una realidad innegable pero, al tiempo, quiero creer que también trasluce la voluntad -más o menos intensa- de los cuerpos legislativos aprobadores de tales normas, de caminar, con sus vecinos, hacia una gestión común de los comunes cuerpos de agua. Y eso en sí mismo es resaltable y debe aparecer aquí como complemento necesario a todo el análisis realizado. Las leyes en las que se producen esas referencias internacionales o transfronterizas (normalmente mínimas y con distintos objetivos) son éstas:

—México: Es el caso de la Ley de Aguas Nacionales (de 1992, con algunas reformas posteriores). En este texto y dentro de las atribuciones de la CONAGUA (el órgano federal de gestión de las aguas), figura la de "programar, estudiar, construir, operar, conservar y

---

56 Por ceñirme solo a los que han desembocado en sentencias de Cortes (Tribunales, mejor en español) internacionales pueden mencionarse aquí algunas de, incluso, gran antigüedad, como la Sentencia de la Corte Centroamericana de Justicia de 30 de septiembre de 1916, en conflicto entre Costa Rica y Nicaragua por la construcción de un canal; la de la misma Corte de 9 de marzo de 1917, en conflicto entre El Salvador y Nicaragua, por el pacto entre Nicaragua y Estados Unidos para la construcción de una base naval. Y, ya más modernamente, las Sentencias de la Corte Internacional de Justicia de 13 de julio de 2009 (conflicto entre Costa Rica y Nicaragua por derechos de navegación sobre el río San Juan), 20 de abril de 2010 (en conflicto entre Argentina y Uruguay por la construcción de plantas de celulosa por Uruguay en el río del mismo nombre) y 1 de diciembre de 2022 (conflicto entre Bolivia y Chile, por las pretensiones del primer país sobre el río Silala). En relación a la Sentencia de la CIJ de 2010 *vid.* Salinas Alcega y Pinto (2011).

57 Hay que notar las tensiones que en los últimos meses existen entre Haití y la República Dominicana en torno a la utilización del río Masacre. La OEA intenta desarrollar un papel mediador a fin de desactivar la alta situación de conflictividad que se da. Es un tema sobre el que se debe observar atentamente su desarrollo.

58 Son bastantes esos acuerdos. Menciono ejemplificativamente el Tratado de la Cuenca del Plata (1969), el Estatuto del Río Uruguay (1976), el Tratado de Cooperación Amazónica (1978) y el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (2010), este último el primero sobre aguas subterráneas en LAC y de los primeros, también, en el mundo. Existen también algunos instrumentos internacionales generales que no han gozado, hasta ahora, de gran predicamento en LAC. Así, la Convención sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación hecha en Nueva York el 21 de mayo de 1997, no ha tenido hasta ahora la ratificación de ningún país latinoamericano. El Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, hecho en Helsinki el 17 de marzo de 1992, aun con destino inicial solo europeo, una vez que se abrió a su posible aplicación a Estados de fuera de Europa (en 2016), ha conocido recientemente la adhesión de Panamá (6-7-2023) y es posible que en el próximo futuro goce también de la adhesión de algún otro pequeño Estado latinoamericano.

59 Es el caso del Comité Intergubernamental Coordinador de los países de la cuenca del Plata, que es el órgano más antiguo de los existentes en este plano y cuya regulación está presente en el Tratado de 1969 y en algunos otros textos, posteriores, ordenados a él, como el mismo Estatuto del CIC. Sobre la cuestión vid. ANDINO (2018).

60 En el plano general, global, sigue pareciéndome del mayor interés sobre estas cuestiones el trabajo de Colliard (1968). Con referencia a la realidad latinoamericana destaco a Barberis y otros (2001), Pinto, Martin y Salinas (2017), Guevara y otros (2018) y OEA (2018).

mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico-administrativas, *o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas*…" (art. 9 IX, el resalte tipográfico es mío).

—Perú: La Ley de Recursos Hídricos de 2009 encarga en su art. 33 a la ANA, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la suscripción de acuerdos multinacionales que tengan por finalidad la *gestión integrada del agua en las cuencas transfronterizas*. También existen menciones a la realidad transfronteriza desde el punto de vista de las infraestructuras[61].

—Ecuador: En este caso la Ley Orgánica de Recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua de 2014 tiene una referencia supranacional desde la perspectiva del derecho humano al agua cuando en su art. 59 menciona como indicación para la fijación por la Autoridad Única del Agua de la cantidad vital y la tarifa mínima correspondiente a las "normas y directrices nacionales e *internacionales*…"[62].

—El Salvador: Su Ley General de Recursos Hídricos de 2022 es la que contiene más menciones a su realidad hídrica transfronteriza, probablemente por la importancia que tiene para el país el río Lempa (en relación a las aguas superficiales) y el acuífero Esquipulas-Ocotepeque-Citalá (para las aguas subterráneas). Éstas comienzan con las definiciones de cuenca hidrográfica transfronteriza y curso de agua internacional[63], continúan con la exposición de competencias del presidente de la ASA[64] que enlazan con la fijación de obligaciones para el Estado de suscribir acuerdos internacionales[65] y concluyen con la previsión

---

61 Así, la disposición final cuarta, se refiere a las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, mencionando allí a los "proyectos especiales hidráulicos e hidroenergéticos regionales, nacionales y binacionales…".

62 La referencia es muy leve, pero la traigo a este lugar como muestra de que no está olvidada por esta Ley el contexto internacional en el que se mueven necesariamente bastantes políticas hídricas.

63 Cuenca hidrográfica transfronteriza es, para la Ley citada, la "zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados determinada por la línea divisorial de un Sistema hidrográfico de aguas superficiales y *freáticas* que fluyen hacia una salida común"; y curso de agua internacional es el "sistema de aguas superficiales y *subterráneas* en la que algunas de sus partes se encuentran en diferentes países". He resaltado tipográficamente dos palabras que sugieren alguna confusión en las definiciones; quede para otra ocasión el profundizar en ello. *Vid.* las definiciones en el art. 9 de la Ley.

64 El art. 18 atribuye al Presidente de la ASA la competencia de suscribir convenios, contratos y en general cualquier compromiso en materia hídrica, con entidades públicas o privadas, nacionales o *extranjeras*, previa autorización de la Junta Directiva. Creo que estos convenios y contratos serían consecuencia de los acuerdos internacionales que refiero en la siguiente nota.

65 El art. 33 de la Ley encarga al Estado que negocie y suscriba "Tratados y Convenios Internacionales de cuencas de drenaje internacional o cuencas transfronterizas, siendo éstos bilaterales o multilaterales con relación a cursos de agua internacional, que incluye sistemas de agua superficial y subterránea, que en virtud de su relación física constituye un conjunto unitario cuyas partes se encuentran en Estados distintos, o sea entre El Salvador y otros Estados vecinos, en los que deberán respetarse las disposiciones o límites establecidos por la Constitución de la República y en lo pertinente a los principios del derecho internacional sobre la materia".

de un órgano administrativo concreto, el Comité de Gestión de Cursos de Agua Internacional, cuya mera denominación es representativa de la realidad que se intenta trasmitir en este apartado del trabajo[66].

III. REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN

Aun con la brevedad adecuada a las características del lugar donde se va a publicar este trabajo, creo que se ha podido trasmitir con claridad el dinamismo que desde hace casi veinte años presenta el derecho de aguas en LAC. Dinamismo, además, presidido por orientaciones relativamente comunes a los distintos derechos nacionales y en las que las preocupaciones medioambientales, de participación ciudadana y de aseguramiento del derecho humano al agua, forman la tríada fundamental en el que estos ordenamientos jurídicos hídricos se apoyan en la actualidad.

Y ello de la misma forma en la que es también perceptible nítidamente cómo faltan todavía algunos países por incorporarse a este movimiento bien que en su mayor parte se realicen tentativas de reforma o de creación *ex novo* de una legislación de aguas pero que por razones normalmente políticas, de ausencia de consensos básicos en torno a la misma, no consiguen todavía su plena realización.

Dentro de los preceptos internos se nota especialmente la falta de adecuación, los defectos técnicos, la ausencia del necesario perfeccionismo de que hay que dotar a los regímenes económico-financieros del agua en las distintas leyes que aquí se han mencionado. Solo se han hecho comentarios marginales a esos preceptos pero en un apartado final es el momento de notar que este ámbito es uno de los más necesitados de mejora (por la imperfección técnica pero también por la gran demagogia que se suele hacer con las cuestiones económicas vinculadas al uso del agua), tarea pendiente para el futuro. Igual que la de realizar -y aplicar- unos correctos planes hidrológicos (de cuenca) que sean fundamentales para ayudar a las respectivas Administraciones hídricas a una mejor gestión de las aguas. El camino a recorrer en este ámbito es también muy grande y en la mayor parte de los casos, todavía por iniciarse.

Por otra parte, es claramente advertible cómo en el ámbito de la cooperación en el uso y protección de las aguas transfronterizas hay también un largo camino a recorrer. Existen, sí, numerosos Tratados y Acuerdos internacionales, normalmente sobre aguas superficiales y mucho menos sobre subterráneas, pero el impacto de sus beneficios todavía no es muy advertible. Muy probablemente las ausencias en este ámbito se deben más que a falta de interés político -que también se da en algunos casos- a dificultades económicas, crecientes en los últimos años, que impiden dotar a los órganos internacionales surgidos como consecuencia de esos pactos de suficiente capacidad de actuación.

En todo caso deben subrayarse -y desear su generalización- aquellos preceptos de normativas nacionales, con vocación inicial puramente interna, que permiten traslucir una necesidad de cooperación en relación al uso y aprovechamiento de cursos de agua y acuíferos transfronterizos que son los que marcan la verdadera realidad geográfica del agua en LAC.

---

66 El precepto se presenta como continuación del art. 33, mencionado en la nota anterior, y establece una composición de este Comité que deberá estar coordinado por el representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y en el que existirán representantes de distintos Ministerios y de la ASA. El precepto remite para regular las funciones y responsabilidades a un futuro reglamento que no ha aparecido hasta el momento.

Como igualmente debe desearse el incremento en los procesos de armonización (que no es lo mismo que decir equiparación) entre los derechos nacionales internos pues esa proximidad conceptual y técnica permitirá facilitar la cooperación en relación a los cursos de agua transfronterizos (que comprenden la mayor parte de los recursos hídricos existentes, cuantitativamente hablando).

Finalmente, el gran reto que este derecho de aguas sucintamente presentado tiene por delante es el de la integración de las preocupaciones propias del cambio climático dentro de los parámetros técnicos comunes, habituales. Eso afectaría necesariamente a la forma de configurar el surgimiento (y la caducidad) de los derechos de agua, al régimen económico-financiero, a la planificación hidrológica…; en general a todo lo que forma el entramado tradicional del derecho de aguas.

Y, claro está y como ya he dicho varias veces a lo largo de estas páginas, de poco sirve el perfeccionamiento en la configuración de los derechos de agua si luego éstos no se aplican, o se aplican de forma *sui géneris*, con notables deficiencias, como tantas veces sucede. El informalismo tantas veces notado debe caminar decididamente hacia la formalidad.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

ANDINO, M.M. "Gestión de cuencas transfronterizas: cuenca del Plata", en las pp. 205 y ss. de A. Guevara Gil y otros, *op. cit*. 2018.

BARBERIS, J.A., ARMAS PFIRTER, F., y QUEROL, M. "Aplicación de principios de Derecho Internacional en la administración de ríos compartidos. Argentina con Paraguay y Uruguay", en las pp. 69 y ss. de A. EMBID IRUJO (dir.) *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Civitas, Madrid, 2001.659 pp.

BOCCHIO CARBAJAL, G.M. *Legislación del agua en Perú. Antecedentes, anotaciones, Definiciones y concordancias*, Universidad Católica de Santa Marta, Arequipa, 2022, 531 pp.

_____ "Uso minero del agua. Títulos habilitantes", en las pp. 135 y ss. de *Aportes para el Derecho de Minería en Perú. Libro homenaje al maestro Carlos Marchese Canepa*, Jurista Editores, Lima, 2023. 455 pp.

BREWER-CARÍAS, A.R. *Derecho y administración de las Aguas y Otros Recursos Naturales Renovables*, Universidad Central de Venezuela, Caracas. 1976.

_____ *Ley de Aguas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas. 2007

_____ *Proyectos de Ley en materias de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas. 2022.

CELUME BYRNE, T. *Régimen público de las aguas*, Abeledo Perrot y Thomson Reuters, Santiago de Chile, 2013. 390 pp.

_____ "El interés público como elemento determinante de la nueva fisonomía legal de los derechos de aprovechamiento de aguas en Chile", Revista de Derecho Administrativo Económico núm. 38, 2023, pp. 205-233.

COLLIARD, C.A. "Évolution et aspects actuels du regimen juridique des fleuves internacionaux", en las pp. 22 y ss. de *Académie de Droit Internacional, Recueil des Cours*, 1970, A.W. Sitjthoff, Leyden. 1968.

DOMÍNGUEZ, J. *La política del agua en México. A través de sus instituciones 1917-2017*, El Colegio de México, México, 2019. 273 pp.

EMBID IRUJO, A. "Organizaciones de usuarios y participación en la gestión del agua en el derecho español: reflexiones generales y consideración de la reciente legislación peruana de aguas sobre estas cuestiones", en las pp. 229-250 de P. URTEAGA y A. VERONA (eds.) *Cinco años de la Ley de Recursos hídricos en el Perú. Segundas Jornadas de Derecho de Aguas*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2015. 352 pp.

_____ "Legislar sobre cambio climático", RADA, 48, 2021. [2021 a)]

_____ (dir.) *La Seguridad Hídrica. Desafíos y contenido,* Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021 b), 427 pp. También en RADA 50, 2021, pp. 41-86.

_____ (dir). *Seguridad hídrica y cambio climático*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023. 348 pp.

EMBID, A. y MARTIN, L. *La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas en América Latina*, Cepal, Santiago de Chile. 2015.

EMBID IRUJO, A., y GARCÍA PACHÓN, M.P. (editores). *Reflexiones sobre el Derecho de Aguas en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2016. 317 pp.

EMBID IRUJO, A. y MARTIN, L. *El nexo entre el agua, la energía y la alimentación en América Latina y el Caribe: planificación, marco normativo e identificación de interconexiones prioritarias*, Cepal, Santiago de Chile. 2017.

_____ *Lineamientos de políticas públicas. Un mejor manejo de las interrelaciones del Nexo entre el agua, la energía y la alimentación*, Cepal, Santiago de Chile. 2018.

ESPINOZA RODRÍGUEZ, F.R. *El agua para la producción de energía en Centroamérica. Régimen jurídico*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2017. 330 pp.

GARCÍA PACHÓN, M.P.(edit.) *Tratado de Derecho de Aguas*, dos tomos, Universidad Externado de Colombia, Bogotá. 2018.

GÉNEZ BÁEZ, F. *Sector Eléctrico Paraguayo. Tratamiento sistemático-integral*, la Ley, Asunción, 2021. 456 pp.

GONZÁLEZ MORAS, J.M. "El dominio público en el Código Civil y Comercial", en las pp. 269 y ss. de R.D. Pizarro y A. Buteler (dirs.) *Código Civil y Comercial de la Nación y el Impacto en el Derecho Administrativo*, La Ley, Buenos Aires. 2016.

GUEVARA GIL, A., PINTO ORTIZ, Y, y SEGURA URRUNAGA, F. *El Derecho y la gestión de aguas transfronterizas*. Quintas jornadas de Derecho de Aguas, PUCP, Lima, 2018. 409 pp.

GWYNN, M.A. *Adapting Watercourse Agreements to Developments in International Law. The Case of the Itaipu Treaty*, Brill, Leiden. Boston, 2019. 88 pp.

_____ "El Derecho Internacional de Aguas, la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho sobre usos de cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación, y el Tratado de Itaipu", *Revista Diplomática,* año 19, número 19, 2021. pp. 79 y ss.

HERRERA ORDÓÑEZ, H., DOMÍNGUEZ SERRANO, J., LIMÓN AGUIRRE, M. *Marco jurídico del agua. Hacia una Ley General de Aguas en México*, Tirant lo Blanch, México, 2022. 238 pp.

Irena. *Renewable Energy in the Water, Energy and Food Nexus*, 2015. 124 pp.

LUCATELLI, P.R. *La cuenca del río Salí-Dulce (Argentina) y su Región. Estudio de su Régimen Jurídico*, ed. Lucrecia, Santiago del Estero, 2016. 431 pp.

MARTIN, L. *Derecho de Aguas. Estudio sobre el uso y dominio de las aguas públicas*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2010. 319 pp. Segunda edición actualizada en Buenos Aires, 2022, 384 pp.

MARTÍN-RETORTILLO, S. *La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración*, Centro de Estudios Hidrográficos, Madrid, 1963. 945 pp.

MARTÍNEZ MOSCOSO, A. "La consulta prelegislativa y la participación de los titulares de derechos colectivos: ¿Mito o realidad? Análisis del caso de la Ley de Aguas", en OBETS Revista de Ciencias Sociales, 10, 2015. pp. 335 y ss.

_____ *El Derecho al agua en Ecuador. Un análisis desde la Ciencia Política y el Derecho Público*, Universidad de Cuenca, Cuenca. 2017.

MATHUS, M. (dir.) *Derecho y Administración de Aguas*, Mendoza, 2007. 528 pp.

MATILLA, A. (coord..) *Derecho de Aguas. Estudios Cubanos*, sello editorial AMA, La Habana. 2019.

MUÑOZ, R. (coordinador). *Agua para el futuro. Estrategia de seguridad hídrica para América Latina y el Caribe*, (con Fernando Bretas, Guillermo Casanova, Thomas Crisman, Antonio Embid, Liber Martin, Fernando Miralles y Raúl Muñoz), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2020. 216 pp.

OBANDO CAMINO, M. "Fiscalización y sanción administrativa en materia de aguas. Comentarios a la reforma de la Ley no. 21.064 de 2018", en las pp. 179 y ss. de *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 29. 2019.

OEA: *50 años de Diplomacia Hídrica en las Américas*, (A. Carlier y M. Campos), 2018. 89 pp.

OXILIA DÁVALOS, V.E., GÉNEZ BÁEZ, F., GARCÍA, M. "Recursos hídricos y energéticos de la cuenca del río Paraná: desafíos para una gobernanza regional de sus múltiples usos", Revista Diplomática, año 10, número 10, 2021. pp. 45 y ss.

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. *La incorporación de la variable ambiental al derecho de aguas argentino*, Atelier, Barcelona. 2016.

PINTO, M. *El régimen jurídico de los ríos interprovinciales en Argentina*, Lajouane, Buenos Aires, 2014. 526 pp.

PINTO, M. (Dir.), ANDINO, M y ROGERO, G. *Ley de Aguas de 1884. Comentada y concordada*, 2 vols., 2019. Departamento de Irrigación. Mendoza.

PINTO, M. y MARTIN, L. "Análisis crítico del impacto del nuevo Código Civil y Comercial en el Derecho de Aguas", en las pp. 79 y ss. de R.D. PIZARRO y A. BUTELER (dirs.) *Código Civil y Comercial de la Nación y el Impacto en el Derecho Administrativo*, La Ley, Buenos Aires. 2016.

PINTO, M., MARTIN, L, y SALINAS ALCEGA, S. "El Derecho Internacional de Aguas en América Latina y el Caribe. Desarrollo actual y perspectivas", en las pp. 109 y ss. de M. PINTO y L. MARTIN (eds.), *Agua, Ambiente y Energía. Aportes jurídicos para su vinculación*, Lajouane, Buenos Aires, 2017. 390 pp.

ROJAS CALDERÓN, C. *La distribución de las aguas. Ordenación y servicio público en la administración hídrica y en las Juntas de vigilancia de ríos*, Thomson Reuters, Santiago de Chile, 2016. 390 pp.

SALINAS ALCEGA, S. y PINTO, M. "El Pretor a la búsqueda del Derecho: la oportunidad perdida por la Corte Internacional de Justicia de contribuir al desarrollo del derecho de los cursos de agua internacionales. (Sentencia en el asunto de las plantas de papel en el Río Uruguay, de 20 de abril de 2010)", RADA 19, 2011. pp. 141-169.

SPOTA, A.G. *Tratado de Derecho de Aguas*, 2 vols, Buenos Aires. 1941

VERGARA BLANCO, A. *Derecho de Aguas*, ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile. 1998.

WWDR. *Aguas residuales. El recurso desaprovechado*, UNESCO. 2017.

Abreviaturas, acrónimos y siglas.

ACUMAR	Aguas de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Argentina).
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
ANA	Autoridad Nacional del Agua (Perú).
ASA	Autoridad Salvadoreña del Agua.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CIC	Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata.
CIJ	Corte Internacional de Justicia.
CODIA	Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua.
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua (México).
DMA	Directiva Marco de Aguas 2000/60/CE.
IRENA	Agencia Internacional de las Energías Renovables.
LAC	Latinoamérica y el Caribe.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OEA	Organización de Estados Americanos.
PHI	Programa Hidrológico Internacional (Unesco).
RADA	Revista Aranzadi de Derecho Ambiental.
TRLA	Texto Refundido de la Ley de Aguas (2001).
UE	Unión Europea.
WWDR	Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos.

CINCO MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN POR LA LEY DE JUSTICIA DE PAZ COMUNAL*

Laura Louza Scognamiglio**

Directora y fundadora de la ONG Acceso a la justicia

Resumen: *El 14 de diciembre de 2024 se publicó en la Gaceta Oficial n° 6.854 extraordinario la reforma de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de Justicia de Paz Comunal de 2012, ahora denominada Ley Orgánica de la Justicia de Paz Comunal. Esta normativa permitió la elección de más de 30 mil jueces de paz comunales. La reforma aprobada es inconstitucional, entre otras razones, porque adscribe la justicia de paz al Tribunal Supremo de Justicia y al Ministerio encargado de la participación ciudadana. Ambos son parte del Poder Público Nacional, cuando en cambio la Constitución en su artículo 178.7 la adscribe al Poder Público Municipal. competencias a figuras como el Poder Popular, de dudosa legalidad. También se observa una centralización del sistema judicial en detrimento de la autonomía municipal y una evidente politización del proceso electoral, con indicios de cooptación por parte del oficialismo. Además, la partidiza y la establece como un medio de control político y social en las comunidades, al erigir al juez de paz comunal en una especie de comisario político.*

Palabras Clave: *Estado comunal, justicia de paz, Poder Popular.*

Abstract: *On December 14, 2024, Official Gazette No. 6,854 Extraordinary published the reform of the Organic Law on the Special Jurisdiction of Communal Justice of Peace of 2012, now renamed the Organic Law on Communal Justice of Peace. This regulation enabled the election of more than 30,000 communal justices of the peace. The approved reform is unconstitutional for several reasons, including its assignment of communal justice of peace to the Supreme Court of Justice and the Ministry responsible for citizen participation. Both entities are part of the National Public Power, whereas Article 178.7 of the Constitution assigns it to the Municipal Public Power. Additionally, it grants authority to entities like the Popular Power, whose legality is questionable. The reform also centralizes the judicial system to the detriment of municipal autonomy and evidences a clear politicization of the electoral process, with indications of cooptation by the ruling party. Furthermore, it politicizes this institution, establishing it as a tool for political and social control in communities by turning the communal justice of the peace into a sort of political commissioner.*

Key words: *Communal State, Justice of the Peace, Popular Power.*

El pasado 14 de diciembre de 2024 fue publicada en la Gaceta Oficial n° 6.854 extraordinario la reforma de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de Justicia de Paz Comunal

---

* https://accesoalajusticia.org/cinco-motivos-preocupacion-ley-justicia-paz-comunal/

** Abogada de la Universidad Católica Andrés Bello; Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Panthéon-Assas (París II); Magister en Derecho, Economía y Políticas Públicas del Instituto Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid; Fundadora y directora ejecutiva de la ONG venezolana Acceso a la Justicia.

de 2012[1], que pasó a llamarse Ley Orgánica de la Justicia de Paz Comunal. Al día siguiente fueron elegidos más de 30 mil jueces de paz comunales de entre 50.000 candidatos.

«El pueblo tiene el poder para decidir en su territorio y en los circuitos comunales (…) los Jueces y las Juezas de Paz serán una poderosa institución de los vecinos y las vecinas de la comunidad», manifestó el presidente de Venezuela[2].

Acceso a la Justicia estudió la reforma y encontró una serie de vicios y fallas preocupantes, muchos de los cuales ya estaban presentes en la reforma anterior de 2012.

I. UNA FIGURA NO PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución, en su artículo 258, ordena al Estado organizar «la justicia de paz en las comunidades», la cual buscará mediante «el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos».

Sin embargo, la más reciente reforma legal, así como la anterior, no habla de la justicia de paz, sino de la justicia de paz comunal. En el artículo 1 de la ley vigente se le define así:

> «ámbito de participación del Poder Popular y jurisdicción especial del sistema de justicia para la preservación de la armonía en las relaciones familiares, la convivencia vecinal y comunitaria, así como para resolver los asuntos derivados de las actuaciones de las instancias y organizaciones del Poder Popular».

Como ya hemos señalado en otras ocasiones, figuras como los consejos comunales, las comunas, ciudades comunales y demás instancias del llamado Poder Popular no están previstas en el texto fundamental, y, por lo tanto, son de dudosa constitucionalidad.

La figura del Poder Popular se remonta a 2007, cuando el fallecido Hugo Chávez, en su carácter de presidente de la República, propuso una reforma constitucional para instaurar un Estado comunal socialista en vez del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia previsto en el artículo 2 constitucional. A pesar de que esa reforma fue rechazada mediante referendo popular, paulatinamente se ha ido implementando con la aprobación de leyes que regulan el Poder Popular y otras reformas, como la realizada en 2012 a la Ley de Justicia de Paz de 1994, que fue sustituida con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de Justicia de Paz Comunal.

Esta ley asignó al Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) la tarea de organizar la justicia de paz mediante reglamento y al Consejo Nacional Electoral (CNE) hacer las elecciones correspondientes, todo ello en un plazo de 2 años, pero ello nunca ocurrió. Simplemente la justicia de paz municipal, tal como estaba concebida en la Constitución, dejó de funcionar y no se supo casi nada más de ella.

II. CONTINÚA EL PROCESO DE DESMUNICIPALIZACIÓN

En la nueva reforma, así como en la anterior ley, la justicia de paz comunal no se establece en el marco municipal como exige la Constitución (artículo 178.7) y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal del año 2010, en su artículo 56.2.g, sino que se adscribe al llamado Poder Popular que depende del Poder Nacional, y especialmente del Ejecutivo. Es decir, no solo se le restan competencias al municipio, sino que además se centraliza aún más el poder del Estado.

---

1 https://accesoalajusticia.org/ley-organica-de-justicia-de-paz-comunal/

2 https://www.globovision.com/nacional/31904/presidente-maduro-celebra-la-manifestacion-del-voto-popular-expresada-en-la-eleccion-de-jueces-y-de

Debe aclararse que esto no es nuevo, porque la anterior ley en la materia, que, como ya se indicó, es de 2012, fue la que sustrajo esa competencia a los municipios y se la asignó al TSJ por 2 años, que se convirtieron en 12, durante los cuales prácticamente desapareció esa figura.

Por ello, muchas organizaciones de la sociedad civil reciben como una buena noticia la restauración de la justicia de paz; sin embargo, sus nuevas características, alejadas de su concepción constitucional, son cuando menos preocupantes.

III. FACILITANDO LA PARTIDIZACIÓN

La manera apresurada como se organizaron los comicios para elegir a los jueces de paz en menos de 1 mes deja en claro que el oficialismo hizo lo posible por cooptar esta instancia. Así, no se puede ignorar que partidos como el Movimiento Futuro anunciara que participaría activamente en los comicios[3].

«El Movimiento Futuro asume su compromiso en la transformación definitiva del Estado venezolano», declaró la formación cuyo secretario nacional es el actual ministro de Educación, Héctor Rodríguez.

Esta no es la única formación política oficialista que parece haber puesto su maquinaria a trabajar para estas elecciones. La seccional del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) en el estado Lara publicó un video en el que algunos de sus dirigentes estaban con unos candidatos a jueces de paz comunal[4].

De hecho, algunos medios de comunicación nacional reseñaron que en la elección de los jueces celebrada el 15 de diciembre de 2024 pareció existir dentro del electorado una «sensación generalizada entre la ciudadanía de que se trataba de un proceso partidista vinculado con la dinámica de control que ejerce el oficialismo mediante los denominados circuitos comunales y comunas»[5].

Las manifestaciones sucesivas del presidente de la República en ese sentido han confirmado esa percepción[6], así como la celeridad del proceso electoral y la opacidad con la cual se llevó adelante[7].

IV. ¿LA JUSTICIA DE PAZ ES UN ÓRGANO JURISDICCIONAL?

Antes de continuar habría que aclarar que la justicia de paz fue concebida originalmente para resolver con la mediación, la conciliación y la equidad las llamadas «pequeñas causas», siempre que las partes en conflicto voluntariamente aceptaran acudir a esta instancia.

Sus «jueces» son vecinos de la comunidad donde residen, son electos popularmente y no requieren ser abogados para ejercer su rol. Se trata de ciudadanos que ad honorem deberían prestar un servicio a su comunidad y apoyarla para una mejor convivencia. Por ello tenía sentido su adscripción al municipio, al ser lo más cercano a las personas que habitan en una zona determinada y así solicitar los servicios de un juez de paz.

---

3 https://www.vtv.gob.ve/movimiento-futuro-acompana-eleccion-jueces-paz/

4 https://www.instagram.com/psuvlara2023/reel/DDUQJ8DO6b7/

5 https://elpitazo.net/politica/jueces-de-paz-desinteres-desconfianza-y-desconocimiento-ganaron-eleccion-en-venezuela/

6 https://www.nodal.am/2024/12/maduro-celebro-las-elecciones-de-jueces-de-paz-y-convoco-a-nueva-consulta-popular-de-proyectos-comunales-para-26-de-enero/

7 https://efectococuyo.com/politica/retrocesos-electoral-acceso-justicia-alarmas-encendio-eleccion-jueces-paz/

Aunque la Constitución establece que la justicia de paz es parte del sistema de justicia, no lo hace con el propósito de transformarla en un órgano del Poder Judicial ni en una jurisdicción propiamente dicha, sino con el objetivo de incluir los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como herramientas válidas para lograr justicia.

Sin embargo, en la ley de 2012 se hace referencia a una jurisdicción especial y se la adscribe al TSJ, lo que se repite en la de 2024, así como a la forma en que está regulada la justicia de paz comunal, el procedimiento de «arbitraje de equidad» (artículos 39 a 43) y la posibilidad de ejecución forzosa del acuerdo o sentencia con apoyo de los órganos del Poder Público (artículo 47). Todo ello hace pensar más en un órgano jurisdiccional que en una justicia de paz o voluntaria.

A lo anterior se añade que, de conformidad con el artículo 36 de la nueva ley, los jueces de paz comunales

> «podrán dictar medidas preventivas de urgencia en aquellos casos que sean indispensables para prevenir, reducir o eliminar los riesgos de daños irreparables que la controversia o el conflicto puedan causar, afectando a los involucrados en el conflicto o trascendiendo a la comunidad y perturbando la convivencia pacífica».

Además, el artículo 8.13 les permite «Solicitar el apoyo de la policía municipal, estadal o nacional, cuando así lo requiera para el efectivo cumplimiento de sus funciones».

Esta normativa demuestra que el juez comunal de paz es una verdadera autoridad en la comunidad y que sus decisiones, en especial sus sentencias producto del arbitraje de equidad, tienen coercibilidad o la posibilidad de ser ejecutadas con el apoyo de las fuerzas del Estado.

Esto lo corrobora el hecho que los jueces de paz comunales deben ser capacitados antes de iniciar a ejercer su cargo por el propio Poder Judicial, «a través de la Coordinación Nacional de Justicia de Paz Comunal del Tribunal Supremo de Justicia, en articulación con la Escuela Nacional de la Magistratura» (artículo 20). Según el artículo 5.6 de la nueva ley, la Coordinación Nacional de Justicia de Paz es «la unidad encargada de diseñar y ejecutar políticas del Tribunal Supremo de Justicia, como órgano rector del gobierno y administración de la Jurisdicción Especial de la Justicia de Paz Comunal».

Asimismo, el funcionamiento de los jueces de paz comunales está sujeto a los lineamientos (artículo 8 en su parte final) y normas del TSJ (artículos 4,11, 14, 20 y disposición transitoria primera). Su presupuesto también debe ser asignado a este último, quien tiene la obligación de ejecutarlo (artículos 5.6 y 12).

Aunque es importante destacar que el TSJ debe reglamentar el funcionamiento de esta jurisdicción conjuntamente con el ministerio competente en materia de participación ciudadana, para lo cual tiene un lapso de 90 días continuos, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley (artículos 4, 14 y disposición transitoria primera).

V. ¿ESTE TIPO DE JUSTICIA ES APLICABLE A LA POBLACIÓN INDÍGENA?

Es conocido que la población indígena tiene formas de justicia ancestral con mecanismos similares a los de la justicia de paz. Sin embargo, la nueva Ley Orgánica de la Justicia de Paz Comunal no las acoge y reconoce, sino que establece en su disposición transitoria segunda lo siguiente:

> «El Tribunal Supremo de Justicia, a través de su Coordinación Nacional de Justicia de Paz Comunal conjuntamente con la Coordinación Nacional de la Jurisdicción Especial Indígena, coadyuvará en la armonización e implementación de las disposiciones de esta Ley en los territorios donde habiten pueblos y comunidades indígenas, así como en los territorios colindantes, en cuanto les sean aplicables, a los fines de garantizar el respeto a sus culturas, usos, costumbres y tradiciones ancestrales».

REFLEXIONES FINALES

La manera apresurada, en apenas cuestión de semanas, en la que se organizaron las elecciones de los jueces de paz deja en claro que las autoridades hicieron todo lo posible por asegurarse el control de esta instancia y con ello acentuar la partidización del sistema judicial y sobre todo el control social, dado el poder que se les da a estas figuras en las comunidades, que las transforman en verdaderos comisarios políticos.

Con la reforma aprobada por la Asamblea Nacional se ha vuelto a distorsionar una figura que podría contribuir a fortalecer la convivencia y la institucionalidad del país, pues se pretende centralizar y partidizar la justicia de paz y transformarla en otro agente de control social en las comunidades.

CUANDO LA LEY TRANSCRIBE LA REALIDAD. ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR CONTRA EL BLOQUEO IMPERIALISTA Y EN DEFENSA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Alí J. Daniels Pinto*
Abogado

Resumen: *La aprobación de la Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar es un parteaguas en el país, pues se da el rango de ley a medidas utilizadas en el sistema represivo del régimen que anteriormente eran prácticas sin base normativa, violando algunas de las pocas tradiciones centenarias supervivientes en el derecho venezolano, preceptos constitucionales, y sobre todo, principios básicos de respeto a los derechos humanos, que, en un contexto de comisión de crímenes de lesa humanidad, promete ominosas consecuencias.*

Palabras Clave: *Clave: pena perpetua- pena infamante – presunción de inocencia – debido proceso – derecho a la defensa.*

Abstract: *The approval of the Simón Bolívar Liberator Organic Law is a watershed in the country, since it gives the status of law to measures used in the repressive system of the regime that were previously practices without normative basis, violating some of the few surviving centuries-old traditions in Venezuelan law, constitutional precepts, and above all, basic principles of respect for human rights, which, in a context of the commission of crimes against humanity, promises ominous consequences.*

Key words: *Perpetual penalty - infamous penalty - presumption of innocence - due process - right to defense.*

INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo imperialista y en defensa de la República Bolivariana de Venezuela (Ley Simón Bolívar) es inusual es muy variados aspectos, siendo todos ellos negativos para el Estado de derecho, los derechos humanos y las libertades ciudadanas. Por lo mismo, es necesario analizar todos y cada uno de sus posibles alcances para generar conciencia sobre su gravedad.

Una característica que puede apreciarse de la ley es su imprecisión, lo que es tanto más grave al considerar sanciones penales; ya solo esto es motivo de alarma, pues la indefinición en el ámbito penal es el paso previo a la arbitrariedad. Lo que es inusual e impreciso no tiende a ser bueno.

---

* Abogado de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas, Venezuela) y especialista en Derecho Administrativo de la misma universidad. Estudios de doctorado en Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid. Autor de numerosos artículos publicados en revistas reconocidas. Codirector de la ONG venezolana Acceso a la Justicia.

El lunes 2 de diciembre de 2024 apareció publicada la Ley Bolívar en la página web del Servicio Autónomo Imprenta Nacional y Gaceta Oficial (Saingo), bajo el número extraordinario de Gaceta Oficial 6.859 y con fecha 29 de noviembre.

Dicha ley había sido aprobada por la Asamblea Nacional (AN) el 28 del mismo mes, por lo que todo el proceso de aprobación y publicación se llevó a cabo con una celeridad poco común en la legislación venezolana reciente, al punto que la sentencia que declaró como constitucional el carácter orgánico de la ley se dictó el mismo día, es decir, que la Sala Constitucional (SC) apenas tardó unas horas en emitir su decisión,[1] pues de acuerdo con la carta magna sin ese requisito, que en la práctica se ha convertido en un simple formalismo ajeno a la intención de la norma, no podía publicarse la ley.

Lo expuesto pone de manifiesto el enorme interés del Estado venezolano en que este dispositivo legal entrase en vigencia a la brevedad, y de su lectura se entienden las razones detrás de esta poco usual eficiencia.

II. ESTRUCTURA DE LA LEY

La Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo imperialista y en defensa de la República Bolivariana de Venezuela (Ley Simón Bolívar) está compuesta por 22 artículos, una disposición derogatoria y una disposición final. Los artículos están distribuidos en dos capítulos: Disposiciones generales y el Medidas de protección, siendo este último un eufemismo respecto a lo que verdaderamente establece, que no es otra cosa que sanciones para los sujetos responsables según los términos de la ley.

Empezamos con uno de los elementos inusuales de la ley, la más inocua, pero no menos lamentable, porque se trata de una tradición jurídica que no se ha respetado. Desde que el país se declaró como República las leyes no reciben su nombre de epónimos, sino que simplemente viene dado por el objeto y alcance de la norma.

Por ello, llama la atención que, a diferencia del resto de leyes dictadas en más de dos siglos, esta lleve el nombre de Bolívar, todo esto porque se dictó en respuesta a que el 19 de noviembre de 2024 la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó un proyecto de ley que es comúnmente llamada Bolívar, pero cuyo nombre oficial es Ley de Prohibición de Operaciones y Arrendamientos con el Régimen Autoritario Ilegítimo de Venezuela.[2]

Este dispositivo, que todavía no es ley por cuanto debe ser aprobado en el senado norteamericano, prohibiría al Gobierno de Estados Unidos contratar a personas que tengan lazos comerciales con el gobierno de Nicolás Maduro.

Por ello, ante el apodo de un proyecto de ley en Estados Unidos se impone un epónimo en una ley venezolana, contrariando una tradición jurídica bicentenaria y que para nada rinde homenaje al prócer cuyo nombre se invoca, si no, precisamente, todo lo contrario.

---

1 https://accesoalajusticia.org/constitucionalidad-del-caracter-organico-de-la-ley-organica-libertador-simon-bolivar-contra-el-bloqueo-imperialista-y-en-defensa-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela/.

2 https://www.swissinfo.ch/spa/c%c3%a1mara-de-eeuu-aprueba-ley-que-veta-contratos-con-ligados-a-gobierno-%22ileg%c3%adtimo%22-de-maduro/88228784

III. OBJETO DE LA LEY

1. *Ámbito de aplicación de la ley*

De acuerdo con su artículo 1, la Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo imperialista y en defensa de la República Bolivariana de Venezuela (Ley Simón Bolívar) tiene como objeto:

> proteger al pueblo venezolano contra la actuación de personas naturales, jurídicas, nacionales o extranjeras, que promuevan, invoquen, respalden o participen en la imposición de medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas, así como de acciones contra la seguridad de la Nación.

De este modo, lo que ha trascendido en la opinión pública es que esta ley busca condenar a quienes apoyan las sanciones contra el país, pero luego, en el artículo 7.4, este objeto es ampliado mucho más cuando se considera sancionable:

> El desconocimiento de los Poderes Públicos legítimamente instaurados en la República Bolivariana de Venezuela, de sus actos o sus autoridades, así como el reconocimiento de sujetos, grupos u organizaciones ilegítimas que actúen simulando ejercer competencias de Poderes Públicos venezolanos, sus autoridades o entidades.

Lo citado es un tema aparte a las sanciones y, por tanto, resulta que el ámbito de aplicación de la ley es mucho más amplio que lo pregonado por su artículo 1, lo que se traduce en que los sujetos de sanción incluirían a todos aquellos que no estén de acuerdo con los resultados oficiales de las elecciones presidenciales del 28 de julio.

Por ello, en virtud de que la Ley Simón Bolívar desarrolla exclusivamente un sistema de sanciones penales y pseudoadministrativas contra quienes incurran en las acciones señaladas previamente, estimamos que su verdadero objeto está expuesto en el artículo 2.4, al afirmar que una de las finalidades es el establecimiento «de medios ágiles y efectivos para el establecimiento de responsabilidades penales», pues efectivamente eso es de lo único de lo que trata la ley.

También hemos de destacar la expresión final del artículo 2.4, porque efectivamente la ley no busca establecer responsabilidades administrativas sino penales, y por ello las sanciones que declara como administrativas, son en sí mismas tan graves y punitivas que no pueden sino de calificarse como de naturaleza penal.

Finalmente, sobre lo relativo al objeto de la ley, hemos de destacar la contradicción que implica por un lado condenar las medidas coercitivas unilaterales, y por el otro establece unas medidas equivalentes y, en algunos casos, aún peores que las que se pretende combatir.

2. *Principios de la ley*

De acuerdo con el artículo de la ley, serían los principios y valores que rigen la misma la «preeminencia de los derechos humanos, justicia, paz, independencia, libertad, legalidad, proporcionalidad, integridad territorial, soberanía, autodeterminación y corresponsabilidad».

Aunque la preeminencia de los derechos humanos es un principio establecido en el artículo 2 de la Constitución y que ha venido incorporándose en diferentes leyes de un tiempo a esta parte, lo cierto es que su invocación es, sin duda, una de las mayores incoherencias de la ley en la medida en que, como se verá, este instrumento legal no es más que una sucesión de violaciones a los derechos humanos, por lo que cabe preguntarse cómo es que puede haber preeminencia de estos violándolos, como en efecto lo hace este dispositivo legal.

3. *Indeterminación de conceptos básicos de la ley*

A. *No se indica qué son «medidas coercitivas unilaterales»*

Como se precisó, la Ley Simón Bolívar busca sancionar a quien «promuevan medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas», desconozcan a las autoridades legítimas o, de acuerdo con varios artículos, las «acciones contrarias a los valores y derechos irrenunciables del Estado».

Respecto de las sanciones, lo primero que debe indicarse en que no se indica en qué consisten las medidas coercitivas unilaterales,[3] ni se las distingue o diferencia de las «medidas restrictivas o punitivas». Esto es esencial, porque en el derecho internacional, las sanciones personales, en principio, son permitidas, pero a pesar de ello la posición oficial del Gobierno venezolano es que todas, tanto las sectoriales (las que afectan a la población o una parte de ella) como las personales, corresponden a la misma categoría, y esa es la explicación de por qué el Gobierno habla de más de 900 sanciones,[4] siendo las sectoriales una parte muy pequeña parte de las mismas.

Ha de acotarse, además, que el Alto Comisionado de las Naciones Unidad para los Derechos Humanos (ACNUDH), no considera dentro de la categoría de sanciones coercitivas unilaterales ni las que puede imponer el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en virtud del capítulo VII de su Carta fundacional, **ni las que impone la Unión Europea**, por tratarse de decisiones multilaterales no unilaterales[5]

B. *Tampoco se explica qué son «medidas restrictivas o punitivas»*

Esta indeterminación de lo que es una medida coercitiva unilateral resulta más grave cuando se trata de las llamadas «medidas restrictivas o punitivas», de las que tampoco se da definición alguna y, por tanto, puede dar pie para que cualquier solicitud de que un organismo internacional, como la Corte Penal Internacional (CPI) o el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ejerza sus potestades pueda ser entendido como tales, a pesar de estar en el marco jurídico internacional; en consecuencia, quienes hagan esas peticiones a órganos internacionales puedan ser objeto de las sanciones establecidas en la ley.

C. *Norma penal en blanco: «acciones contrarias a valores y derechos irrenunciables del Estado»*

El simple enunciado citado, que corresponde al título del artículo 7, pone de manifiesto la vaguedad de los términos expuestos, y es más grave en la medida en que el artículo preten-

---

[3] De acuerdo con el ACNUDH: El término «medidas coercitivas unilaterales» suele referirse a las medidas económicas adoptadas por un Estado para obligar a un cambio en la política de otro Estado. Ejemplos de estas medidas son las sanciones comerciales en forma de embargos y la interrupción de los flujos financieros y de inversión entre los países emisores y los destinatarios. Más recientemente, los Estados han recurrido a las denominadas sanciones «inteligentes» o «selectivas» como la congelación de activos y la prohibición de viajar, con el fin de influir en personas que se considera que tienen influencia política en otro Estado. *Vid.*: https://www. ohchr.org/es/unilateral-coercive-measures#:~:text=El%20t%C3%A9rmino% 20%22medidas%20coercitivas%20unilateralesla%20pol%C3%ADtica%20de%20otro% 20Estado.

[4] https://mppre.gob.ve/publicacion/3545-venezuela-y-el-sistema-de-naciones-unidas-actualizan-mecanismos-de-cooperacion.

[5] *Vid.*: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g12/100/70/pdf/g1210070.pdf:

30. El alcance de la resolución 15/24 del Consejo de Derechos Humanos se limita al efecto de las medidas coercitivas unilaterales sobre los derechos humanos. Las medidas multilaterales como las autorizadas por las Naciones Unidas en virtud del Capítulo VII de la Carta o por la Unión Europea, por ejemplo, están excluidas ipso facto del ámbito del presente estudio.

de determinar las conductas que se estiman contrarias a los valores del Estado, aunque tal intento es vano, porque afirma que las que pasa a enunciar, son «entre otras», las que la ley sanciona, es decir, aunque luego el artículo dedica 6 numerales a explicar algunos de los típicos a castigar, queda en evidencia que esas no son todas las sancionables y, por tanto, deja un margen para la inclusión de otras violando el mandamiento constitucional de que solo pueden ser delitos o faltas aquellas acciones que estén expresamente en una norma de rango legal.

Tenemos entonces que los conceptos indicados violan groseramente el principio de tipicidad legal de las conductas consideradas como delitos y faltas, establecido en el artículo 49.6 de la Constitución y uno de los principios esenciales del derecho penal moderno, que exige que la conducta sancionada debe ser claramente determinada[6] y no sujeta a interpretaciones arbitrarias.

Así entonces, la posibilidad que alguien o algo distinto a la ley establezca lo que es un delito, resulta un retroceso muy preocupante en una ley que dice tener como principios la «preminencia de los derechos humanos» (artículo 3) y viola flagrantemente una de las bases fundamentales del derecho penal moderno.

4. *Conductas castigadas por la ley.*

De acuerdo con el artículo 7 ya mencionado de la Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo imperialista y en defensa de la República Bolivariana de Venezuela (Ley Simón Bolívar), se consideran acciones sujetas a las sanciones de la ley, como se ha indicado, «entre otras», las siguientes:

1. La promoción, solicitud o respaldo de la imposición de medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas, por parte de Estados, poderes o corporaciones extranjeras.

2. El desconocimiento de los Poderes Públicos legítimamente instaurados, de sus actos o sus autoridades, así como el reconocimiento de sujetos, grupos u organizaciones ilegítimas que actúen simulando ejercer competencias de Poderes Públicos venezolanos.

3. La colaboración con organismos, funcionarios u oficiales extranjeros dirigida a la imposición o agravamiento de medidas coercitivas unilaterales u otras medidas restrictivas o punitivas, así como el desconocimiento de los Poderes Públicos o sus autoridades.

4. La participación directa o indirecta en la ejecución de medidas coercitivas unilaterales u otras medidas restrictivas o punitivas, incluyendo el desarrollo de acciones de extorsión contra empresas o empresarios nacionales o extranjeros, a fin de impedir la libre inversión en la República o generar obstáculos a la recepción de inversión, la libertad económica y el libre intercambio comercial internacional con la República.

5. La participación, lucro o beneficio, directo o indirecto en la ejecución de medidas administrativas o judiciales, en jurisdicciones extranjeras, dirigidas al aseguramiento preventivo, congelamiento, embargo, remate o confiscación de activos de la República, o sus entidades descentralizadas territorial o funcionalmente; cuando dichas medidas fueran consecuencia de alguna de las conductas previstas en este artículo y no contaren con la autorización o aprobación

[6] https://diccionariousual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/principio-de-tipicidad-penal.

de las autoridades legítimamente instituidas en la República Bolivariana de Venezuela.

6. La promoción, solicitud o respaldo de acciones armadas o de fuerza contra el pueblo venezolano que afecten la soberanía e integridad territorial de la República Bolivariana de Venezuela, sus instituciones o autoridades, así como ataques cibernéticos por parte de Estados, poderes, corporaciones o personas extranjeras.

Además, enfatizamos que de acuerdo con la Ley Simón Bolívar puede haber otras conductas sancionables, aun cuando no estén expresamente en la norma, por lo que deben destacarse los siguientes elementos:

a. Aunque las medidas coercitivas unilaterales, como ha señalado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), las imponen los Estados, la ley también considera como sujetos que pueden imponerlas, las «corporaciones extranjeras» o el todavía más difuso concepto de «poderes extranjeros». De las primeras solo diremos que se limitan a aplicar las normas que en sus respectivos países deben cumplir, y, por tanto, en ese supuesto no estarían dentro de los sujetos a ser sancionados, pero esta confusión de términos da pie a preguntarse si las filiales de una empresa que en su matriz aplica sanciones por orden del Estado en el que se encuentran también pueden ser considerados sujetos de sanción. En nuestro criterio no, pero es otra de las tantas preguntas que la ley deja abiertas.

b. Respecto al término «poderes extranjeros», como no sabemos a qué se refiere preferimos no especular, pero lo cierto es que el término deja otra puerta abierta para agregar sujetos no incluidos expresamente en la ley, y por tanto daría pie para la inclusión arbitraria de sujetos a ser sancionados.

c. En el caso de ataques cibernéticos, la ley también señala que pueden ser realizados por Estados, poderes o corporaciones, e incluye como posibles agresores en este particular supuesto a «personas extranjeras», excluyendo así la posibilidad de que estas acciones las hagan venezolanos, lo que llama mucho la atención, pues pareciera que la ley no concibe que nacionales puedan realizarlas, siempre con la aclaratoria de que, en todo caso, los venezolanos sí pueden ser sancionados por promover, solicitar o apoyar este tipo de ataques, aunque sean hechos por extranjeros.

d. La expresión «participación directa o **indirecta** en la ejecución de medidas coercitivas unilaterales» (énfasis propio) también es imprecisa pues queda a la interpretación cuándo se está en presencia de una participación «indirecta», lo que pondría en riesgo a todas las organizaciones y activistas que denuncian violaciones de derechos humanos o la comisión de crímenes de lesa humanidad, pues es perfectamente posible que una denuncia hecha sobre estos temas pueda ser utilizada luego por un país, sin tener relación alguna con los denunciantes, para imponer sanciones, y a partir de ese supuesto sería posible condenar a las organizaciones que así actúen. De ahí lo peligroso del término «indirecto», porque, además, bajo el mismo se permitiría el castigar a quien no tuvo ánimo alguno de incurrir en los supuestos de la ley, y a pesar de ello ser objeto de una sanción.

e. Por otro lado, la expresión que implica «El desconocimiento de los Poderes Públicos» también puede ser utilizada abusivamente, pues, por ejemplo, es perfectamente legítimo que un ciudadano cuestione o no esté de acuerdo con un resultado electoral, y ello en sí mismo, no es ni un acto de sedición, ni un llamado a la violencia o desconocimiento de los Poderes Públicos. Un caso que ejemplifica tal situación es el de las elecciones presidenciales norteamericanas de 2020, en las que uno de los

candidatos no estuvo de acuerdo con los resultados, llegando a calificarlos incluso como fraude y no por ello fue objeto de persecución o sanción.[7] De este modo, a pesar de que no estar de acuerdo con las autoridades es algo posible en una sociedad democrática, el no estar de acuerdo con los resultados de unas elecciones podría ser objeto de sanción en los términos de la ley.

f. Cuando se indica que también es sancionable

el desarrollo de acciones de extorsión contra empresas o empresarios nacionales o extranjeros, a fin de impedir la libre inversión en la República o generar obstáculos a la recepción de inversión, la libertad económica y el libre intercambio comercial internacional,

g. Resulta una conducta muy difícil de precisar en la medida en que primero ha de ocurrir un delito, esto es, la extorsión, lo que en el derecho venezolano es un delito complejo[8] que implica el constreñir a una persona para forzar su consentimiento y realizar acciones contra su patrimonio, pero dado el contexto de la ley, y con una técnica legislativa muy lamentable, en realidad consideramos que se refiere a aquellas acciones de gobiernos que hacen que empresarios no inviertan en el país objeto de las sanciones o dejen de prestarles servicios o venderles bienes. De ser este el caso, el enunciado del artículo es jurídicamente erróneo.

h. Sobre este mismo tema, no podemos obviar la alusión que hace la ley a la afectación a «la libertad económica» como si en el país tal libertad existiera,[9] ante la instauración de un andamiaje normativo que impone todo tipo de controles contrarios a la misma.

i. Finalmente, hemos de acotar que a partir de los enunciados del artículo 7 de la Ley Simón Bolívar, cada vez que esta haga alusión a acciones «contrarias a los valores y derechos irrenunciables del Estado previstas en esta Ley» se está refiriendo a los supuestos indicados.

V. SANCIONES

Llama la atención que la parte sancionatoria de la Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo imperialista y en defensa de la República Bolivariana de Venezuela (Ley Simón Bolívar) no se denomine de este modo, sino que el capítulo II de la norma, que es exclusivamente sobre esto, se titula, sorpresivamente, «Medidas de protección», a pesar de no ser más que una sucesión, cada vez más agravada, de sanciones de eminente carácter penal.

---

7 https://en.wikipedia.org/wiki/Attempts_to_overturn_the_2020_United_States_ presidential_election.

8 Artículo 16 de la Ley contra el Secuestro y la Extorsión (Gaceta Oficial n.° 39.194 del 5 de junio de 2009):

Quien por cualquier medio capaz de generar violencia, engaño; alarma o amenaza de graves daños contra personas o bienes, constriña él consentimiento de una persona para ejecutar acciones u omisiones capaces de generar perjuicio en su patrimonio o en el de un tercero, o para obtener de ellas dinero; bienes, títulos, documentos o beneficios, serán sancionados o sancionadas con prisión de diez a quince años. Incurrirá en la misma pena cuando las circunstancias del hecho evidencien la existencia de los supuestos previstos en este artículo, aun cuando el perpetrador o perpetradora no haya obtenido de la víctima o de terceras personas dinero, bienes, títulos, documentos o beneficios, acciones u omisiones que alteren de cualquier manera sus derechos.

9 De acuerdo con el Índice de libertad económica realizado por la Heritage Foundation, Venezuela ocupa el lugar 174 entre 184 países. *Vid.*: https://www.heritage.org/index/pages/country-pages /venezuela.

Esta falta de reconocimiento de las penas que impone la ley como tales debe destacarse, porque de alguna manera es una justificación para atenuar su gravedad, pues a los ojos de la norma no se trata de simples castigos sino de medidas para proteger al país, con lo que tal denominación justificaría de este modo lo extremo de estas o la violación de principios básicos para la protección de derechos humanos, lo que, por supuesto, no basta en absoluto para justificarlas.

Así entonces, lo de «medidas de protección» no es más que un eufemismo que trata de enmascarar el fin represivo de la ley.

Encontramos otra contradicción de la Ley Simón Bolívar en su artículo 6, el cual afirma que corresponde al sistema de justicia «el deber de tomar todas las medidas a su disposición para investigar, juzgar y sancionar a los autores y partícipes sujetos a la jurisdicción de la República Bolivariana de Venezuela, por la comisión de estos delitos» pero lo cierto es que otorga potestades de sanción a entes administrativos, que por su grave naturaleza en realidad son de carácter penal.

De hecho, la mitad de las sanciones establecidas por la ley las pueden imponer órganos administrativos, lo que evidencia que no es cierto que el llamado a reprimir las conductas sancionas por la ley es el Poder Judicial; por el contrario, lo que la ley confirma es el protagonismo en la aplicación de sanciones por partes Poderes Públicos diferentes al Judicial, lo que trastoca el rol de quien ha de imponer sanciones penales en el derecho moderno.

Ahora, pasamos a enumerar las sanciones que se mencionan en el capítulo II; un total de 20, lo que en un capítulo que apenas tiene 15 artículos es significativo.

Dichas sanciones son las siguientes:

1. *Inelegibilidad (artículo 9).*

    1. Prisión de 25 a 30 años (artículos 11 y 12).
    2. Multa a personas naturales y medios de comunicación (artículos 11, 12 y 21)
    3. Inhabilitación política hasta por 60 años (artículo 13).
    4. Inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por 60 años (artículo 15).
    5. No aplicación de las fórmulas alternativas de cumplimiento de la pena para los condenados por los delitos previstos en la ley (artículo 17).
    6. Juicio en ausencia (artículo 18).
    7. Extinción de dominio (artículo 19).
    8. Responsabilidad civil (artículo 20).
    9. Revocar o negar el permiso para operar en el país a medios de comunicación (artículo 21).
    10. Congelamiento preventivo de activos (artículo 23.1).
    11. Prohibición de contratar con la República o sus entidades descentralizadas territorial o funcionalmente (artículo 23.2).
    12. Suspensión del Registro Nacional de Contratistas (artículo 23.3).
    13. Prohibición de exportar o importar mercancías (artículo 23.4).

14. Prohibición de realizar operaciones de compra o venta de bienes muebles e inmuebles, vehículos, naves o aeronaves (artículo 23.5).

15. Prohibición de constitución de sociedades mercantiles, civiles o la participación en entidades de sustrato patrimonial (artículo 23.6).

16. Suspensión en la participación de órganos colegiados de gobierno o administración de sociedades mercantiles, civiles o entidades de sustrato patrimonial (artículo 23.7).

17. Prohibición de entrada al país de extranjeros (último párrafo del artículo 23).

18. Expulsión de extranjeros (artículo 14 y último párrafo del artículo 23).

19. Suspensión de visa. (último párrafo del artículo 23).

Además de las indicadas, hemos de señalar que en el artículo 22 de la Ley Simón Bolívar se hace mención a unas «medidas preventivas» totalmente indeterminadas pues se establece que durante el procedimiento para establecer sanciones administrativas «la administración podrá dictar las medidas preventivas que resulten necesarias para proteger los intereses tutelados», lo que dan tan amplio margen de discrecionalidad que la transforma claramente en arbitrariedad.

Por otro lado, disposiciones de este tipo son bastante comunes en la legislación venezolana[10] y describen muy bien el grado de aplicación del principio de autoridad en el país por encima de las normas, al punto de que es la misma ley la que da precedencia a lo que estime el funcionario por encima de los principios y derechos que esta debe proteger.

1. *Tipos de sanciones*

A. *Sanciones potestad del Poder Judicial*

a. *Inelegibilidad (artículo 9)*

De acuerdo con el artículo 9 de la ley, todo el que incurriese en las conductas señaladas en los 3 numerales del mismo y que implican el apoyo a medidas coercitivas unilaterales, se hayan beneficiado económicamente de las mismas o hayan promovidos acciones armadas o ciberataques al país «No podrán postularse a cargos de elección popular las personas que, **en cualquier momento antes** de la elección» (énfasis propio).

La aplicación de sanción de inelegibilidad queda en manos de la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) ante quien se podrá impugnar la postulación de un candidato o candidata, y dicha Sala «resolverá con garantía plena del debido proceso y del derecho a la defensa de la candidata o candidato impugnado».

A los extremos indicados se limita la regulación de esta sanción, por lo que en primer término hemos de hacer mención a la expresión «en cualquier momento antes de la elección», que puede entenderse como que las conductas sancionadas pueden haber ocurrido con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, lo viola la prohibición constitucional de

[10] Así, por ejemplo, la «medida preventiva» contenida en el artículo 30 de la Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro, que permite, por una simple sospecha, suspender a una organización *sine die*.

la retroactividad de las normas, salvo que imponga una pena menor, establecida en el artículo 24 de la Constitución.[11]

Pero lo más grave de esta disposición es que no establece un ámbito temporal de aplicación ni lapso de caducidad, es decir, en los términos de la ley, esta inelegibilidad, una vez dictada queda como algo permanente, pues no se establecen mecanismos de prescripción de la sanción ni término de finalización una vez establecida, lo que hace que esta sea perpetua, violando la prohibición de este tipo de penas establecida en el artículo 44 de la Constitución.[12]

Las penas perpetuas fueron abolidas, junto con la pena de muerte, por la Constitución de 1864,[13] prohibición que ha sido mantenida luego por las constituciones que la sucedieron hasta el presente, por lo que termina una prohibición de 160 años respetada por todos los gobiernos de diferente signo que ha tenido el país, convirtiéndose así es una norma regresiva que por tanto viola el principio de progresividad establecido en el artículo 19 de la Constitución.[14]

De este modo, no solo se violentan principios constitucionales expresos, sino que además se traspasa un umbral institucional que tenía más de siglo y medio de aplicación, lo que hace ver la falta de interés respetar límites que otros gobiernos no democráticos sí respetaron.

b. *Prisión, multa inhabilitación política*

De acuerdo con los artículos 11, 12 y 13 de la Ley Simón Bolívar, cualquiera que sea considerado penalmente responsable en los términos de ese instrumento legal podrá ser condenado a una pena de prisión de 25 a 30 años con multa de 100 mil a un millón de veces el tipo de cambio más alto publicado por el Banco Central de Venezuela (BCV), y además con inhabilitación política hasta por 60 años.

Debe acotarse que el juez del caso no tiene discrecionalidad alguna en imponer o no algunas de las penas, sino que con la condena está obligado a aplicar las tres dentro de los elevados límites expuestos.

Las conductas sancionadas con estas graves penas son las de apoyar o solicitar la adopción de medidas coercitivas multilaterales (artículo 11) y la de solicitar o apoyar acciones armadas o ataques cibernéticos (artículo 12), con lo que se repiten dos de los supuestos de la inelegibilidad; con ello, podrían irse acumulando sanciones dado que las bases fácticas son las mismas en estos dos casos.

---

11 Artículo 24:

Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales, las pruebas ya evacuadas se estimarán en cuanto beneficien al reo o a la rea, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron.

12 Artículo 44: «La libertad personal es inviolable; en consecuencia: (…) 3. La pena no puede trascender de la persona condenada. No habrá condenas a penas perpetuas o infamantes. Las penas privativas de la libertad no excederán de treinta años».

13 Artículo 14, numeral 14, aparte 9. *Vid.*: https://cidep.online/files/constituciones/1864.pdf.

14 Artículo 19: «El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos».

Respecto de la inhabilitación política que está obligada a imponer el juez hasta por 60 años, aunque se establece un límite concreto, hemos de recordar que desde la Constitución de 1953[15] se estableció la pena de 30 años como la máxima de privación de libertad, lo que luego fue confirmado por la Constitución de 1961 y la actual. Esto ha hecho que el resto de penas giren en torno a dicho límite, por lo que es al menos extraño que se establezca una sanción accesoria con una aplicación temporal mayor a la que se considera principal.

Pero más allá de tal situación, lo verdaderamente relevante es que en realidad esa inhabilitación es una inhabilitación de por vida, como se proponía expresamente en el proyecto original,[16] y que luego fue cambiada por este lapso, que al final es lo mismo bajo un eufemismo. Lo consideramos así por un dato objetivo: de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la esperanza de vida en Venezuela es de 72 años,[17] y considerando que para ser funcionario la edad mínima de ingreso es de 18 años, tenemos que un funcionario inhabilitado en esa temprana edad podría regresar al servicio público luego de cumplir 78 años, lo que excede el límite de esperanza de vida indicado.

En el caso de una persona que quisiera postularse a la presidencia de la República, contralor o fiscal general, la situación sería todavía peor, pues al menos tendría que tener 30 años al momento de ser sancionado y, por tanto, esperar a tener 90 para postularse a dicho cargo. Sobran los comentarios.

En consecuencia, cualquier sanción que supere el límite de esperanza de vida en un país, es, por su naturaleza, una sanción de por vida o perpetua.

Siendo así, esta sanción viola el artículo 44.3 de la Constitución que prohíbe las penas perpetuas.

c. *Inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas*

Como podrá apreciarse, esta es la tercera sanción de inhabilitación que tiene la Ley Simón Bolívar, por lo que resulta obvia la importancia que el impedir el acceso a la función pública tiene en la mente del legislador, dado lo reiterativo de este tipo de pena.

Así, en la inelegibilidad se impediría que una persona se postule a un cargo de elección popular, mientras que en el caso de la inhabilitación política se lograría lo mismo cuando alguien sea condenado penalmente, y ahora con esta sanción se lograría la prohibición de acceder a un cargo público para aquellos que aunque no se postulen para un cargo o se encuentren dentro de un proceso penal, quieran acceder a uno, como por ejemplo, postulándose para magistrado del TSJ, rector del Consejo Nacional Electoral (CNE), defensor del Pueblo o fiscal general.

Entendemos que así el cerco para acceder, o al menos intentar acceder a un cargo público, queda completamente cerrado.

De este modo, la ley señala que cualquiera que incurra en alguna de las conductas descritas en el artículo 7 de la ley, podrá ser inhabilitado hasta por 60 años.

---

15 Artículo 35, numeral 2. *Vid.*: https://cidep.online/files/constituciones/1953.pdf.

16 Dicho proyecto se filtró a través de las redes sociales sin que nunca fuera desmentido por las autoridades, pero al mismo tiempo sin que pudiera dársele carácter oficial, costumbre tristemente reiterada desde hace años por el oficialismo.

17 https://hia.paho.org/es/paises-2022/perfil-venezuela#:~:text=En%20lo%20que%20ata%C3%B1e%20a, en%20el%202000%20(72.4).

El artículo 15 indica que esa potestad corresponde al de la República quien la podrá «acordar de oficio o a instancia de parte» lo que es particularmente delicado pues no indica, a diferencia de los otros dos supuestos previos, que ha de cumplirse procedimiento previo alguno, violando el derecho de este modo el derecho al debido proceso, a la presunción de inocencia y el derecho a la defensa de quien se viese afectado por tal medida, dictada *inaudita parte*.

De hecho, tanto está pensada esta medida para ser dictada en ausencia absoluta de procedimiento previo, que el primer aparte del artículo 15 señala que la decisión puede ser notificada por cualquier medio disponible, y se pretende darle un barniz de aparente respeto al debido proceso con dar la posibilidad de interponer, *a posteriori,* el recurso de reconsideración ante el contralor, dentro de los 15 días siguientes a la notificación o el de nulidad ante la Sala Político Administrativa (SPA) en un lapso de 180 días luego de la notificación.

Sobre este último recurso, el de nulidad, hemos de destacar no solo la tendencia reiterada por parte del TSJ de no declarar la nulidad de algún acto dictado de acuerdo con los intereses del Poder Ejecutivo, hecho este que lleva décadas,[18] sino que además en el caso particular de las inhabilitaciones, ni siquiera publica sus decisiones,[19] sino unos párrafos con la parte dispositiva de las mismas, dejando tanto a la opinión pública como a los afectados por la decisión sin conocer las razones y motivaciones del fallo.

Finalizamos este punto reiterando lo expuesto previamente sobre considerar esta sanción de hasta 60 años como una pena perpetua muy mal disimulada y por tanto violatoria del artículo 44.3 de la Constitución.

d. *No aplicación de las fórmulas alternativas de cumplimiento de la pena para los condenados por los delitos previstos en la ley*

Aunque en puridad no se trata de una sanción en sí misma, sino del no reconocimiento de medio de redención de la pena (artículo 17) , lo cierto es que en el contexto de la ley, en las que se estima que las conductas perseguidas son «crímenes de lesa humanidad, en el marco de un ataque sistemático y generalizado contra la población civil», y aunque tal afirmación no tiene vinculación alguna con los crímenes establecidos en el Estatuto de Roma,, los tribunales venezolanos han considerado que pueden declarar como tales delitos comunes, como lo sería el tráfico de drogas, y a partir de ese señalamiento, estimar que para los mismos no proceden los beneficios que puedan reducir las penas a cumplir.[20]

Evidentemente, en el contexto de aprobación de esta ley, lo que se pretende es intimidar a todo aquel que cuestione a las autoridades, y amenazarlas no sólo con condenas muy extensas e inhabilitaciones de por vida, sino también con la certeza de que dichas penas serán cumplidas con todo el rigor que sea posible.

---

18 *Vid.* Canova, Antonio et alia (2013). *El TSJ al servicio de la revolución. La toma, los números y los criterios del TSJ venezolano (2004-2013)*. Ed. Galipán. Caracas. Disponible en: https://www.uedlibertad.org/_files/ugd/8956fa_98aefebe1c004cae99ec6583c2c069ba.pdf.

19 https://accesoalajusticia.org/tsj-avala-inhabilitacion-contra-maria-corina-machado-sin-publicar-sentencia-fuera-lapso/; https://accesoalajusticia.org/la-opacidad-del-tsj-en-diciembre-de-2023-algunas-cifras/.

20 Vid: https://accesoalajusticia.org/el-juez-esta-facultado-para-revocar-su-propia-sentencia-caso-de-falta-de-notificacion-al-mp-antes-de-conceder-medida-humanitaria/.

Lo dicho, en un Estado donde no es inusual que los penados sigan privados de libertad aun después de cumplir con su condena,[21] no es algo que sorprenda.

e. *Juicio en ausencia*

Al igual que el caso anterior, lo que vamos a analizar de seguidas, no constituye, en puridad una pena, pero es de tal gravedad que no podemos soslayarla, y porque, además, más allá de ser una violación a los derechos humanos, tiene un evidente carácter punitivo.

El artículo 18 de la Ley Simón Bolívar señala que, en principio, los juicios penales llevados conforme a la ley se regirán procesalmente por las disposiciones del Código Orgánico Procesal Penal (COPP) pero que:

> En caso que la procesada o el procesado, acusada o acusado en estado contumaz, se niegue a asistir a la **audiencia preliminar o a las audiencias del juicio oral** y así conste en autos, se entenderá que no quiere hacer uso de su derecho a ser oído en el proceso, por lo que se procederá a celebrar la audiencia respectiva con su defensora o defensor, si asiste, o en su defecto, con una defensora o defensor público que se le designará a tal efecto. (Énfasis propio).

Aunque efectivamente, la ley y la jurisprudencia ha admitido la ausencia del procesado en algún caso (audiencia preliminar, artículo 310 del COPP), lo cierto es que tanto la SC como la Sala de Casación Penal (SP) han señalado que la Constitución de 1999 no permite los juicios en ausencia. Esto último es de capital importancia en la medida en que cuando se aprobó la carta magna vigente, entre los elementos progresivos que se señalaron en su momento, estaba precisamente, que, a diferencia de su antecesora, que permitía los juicios en ausencia, la vigente los prohibía. Y en este sentido se pronunciado la SC señalando que:

> es necesario recordar lo manifestado por esta Sala Constitucional en sentencia N° 710/2010, del 9 de julio (caso: Eduardo Manuitt Carpio), de la cual es oportuno extraer lo siguiente:
>
> Así pues, tomando en consideración que bajo la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela **no está en absoluto permitido el enjuiciamiento en ausencia** (Omisis). Además, para que el imputado pueda beneficiarse de todos los derechos y garantías que ofrece el sistema procesal penal, es necesario que afronte el proceso penal, para poder ejercer, en el mismo, su derecho a la defensa" (énfasis propio, SC, sentencia n.º 0406 del 20 de agosto de 2021).[22]

Expuesto lo anterior, hemos de destacar que el artículo 18 de la Ley Simón Bolívar hace alusión a cualquiera de las audiencias de un juicio, y presume además que el procesado puede renunciar al derecho a un juicio presencial, lo que no es admisible dado que las reglas del proceso penal son de orden público y por tanto no puede relajarse, y porque además al ser un derecho humano, no es en modo alguno renunciable.

En consecuencia, esta disposición regresiva es violatoria de la Constitución, y además del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que prohíbe también la ausencia del imputado en un juicio.

f. *Extinción de dominio (artículo 19)*

Esta figura es relativamente nueva en el derecho venezolano, y aunque tiene un fin original legítimo, esto es, la recuperación de activos obtenidos por hechos ilícitos, en el caso de

---

21 *Vid.*: https://cronica.uno/exigen-a-corte-marcial-impartir-justicia-y-liberar-a-oficiales-de-fav-involucrados-en-golpe-azul-que-ya-cumplieron-condena/; https://www.elimpulso.com/2020/02/13/dos-aviadores-y-un-teniente-de-gnb-siguen-presos-en-ramo-verde-con-la-condena-cumplida/.

22 *Vid.*: https://accesoalajusticia.org/causas-penales-quedaran-en-suspenso-en-caso-de-ausencia-del-imputado-con-orden-de-captura/

Venezuela, como en su momento lo advirtió Acceso a la Justicia[23], ha sido tergiversada por la ley que la instituyó[24] y puede ser utilizada con fines de persecución política.

Además, hemos de destacar que, con este instrumento, la ley objeto de este informe inicia una vía que amplía más adelante, y que no es otra cosa que la inclusión del elemento patrimonial en los medios represivos del Estado, siguiendo en este sentido la normativa represiva nicaragüense.[25]

Pese a lo dicho, ha de acotarse que en principio el procedimiento de extinción de dominio solo podría aplicarse contra los bienes, como se ha indicado, generados por una actividad ilícita, y en este caso concreto, como consecuencia de que titular de los mismos obtuvo algún tipo de beneficio patrimonial de la imposición medidas coercitivas unilaterales, y a tal efecto, ese debería ser su límite natural.

Sin embargo, la inexistencia de un Estado de derecho y de jueces imparciales e independientes que respeten los elementos mínimos del debido proceso hace que tales premisas puedan ser soslayadas por razones ajenas a las que originalmente justificaron la figura de la extinción de dominio.

g. *Responsabilidad civil*

Siguiendo con la vía abierta por la medida anterior en materia patrimonial, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley Simón Bolívar, todo el que incurra en las conductas descritas en el artículo 7 de la ley «sin perjuicio y con independencia de la responsabilidad penal» responderá «civilmente por los daños causados».

Así entonces, la norma permitiría, aunque no haya condena penal previa, que una persona pueda ser condenada civilmente por los daños que supuestamente haya podido causar en razón de incurrir en uno de los supuestos mencionados por la ley.

Esto, sobre todo, en el caso de que las conductas de las que se le acuse al demandado sean delitos no es admisible, por cuanto la responsabilidad civil por la comisión de delitos exige previamente, una declaración de condena,[26] que esta ley dispensa de cumplir con la expresión «sin perjuicio y con independencia de la responsabilidad penal».

De este modo, sería posible que una persona condenada a 30 años, con una multa de hasta un millón de euros, con una inhabilitación política de 60 años también pierda sus bienes por una condena civil. No conocemos otro delito donde se impongan tal variedad y sanciones tan agravadas como las mencionadas, pero creemos que precisamente esta situación es la que estaba en la mente del legislador: que no hay suficientes penas ni lo suficientemente graves para castigar las conductas que persigue la ley.

h. *Multas a medios de comunicación y revocar o negar el permiso para operar en el país (artículo 21)*

---

23 *Vid.*: https://accesoalajusticia.org/cinco-razones-preocuparse-proyecto-ley-extincion-dominio-impulsado-oficialismo-venezuela/

24 Daniels, Alí (2023). Derechos humanos y la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* n.º. 172, Caracas, pp. 423-434. Disponible en: https://acienpol.abcdonline.info/bases/biblo/texto/boletin/2023-2/BolACPS_2023_172_423-434.pdf.

25 *Vid.*: https://accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/securepdfs/2022/12/Analisis-comparativo-entre-la-Ley-de-regulacion-de-agentes-extranjeros-de-Nicaragua-y-el-proyecto-de-Ley-de-Cooperacion-Internaci.pdf

26 *Vid.*: https://accesoalajusticia.org/determinacion-de-la-responsabilidad-civil-proveniente-del-delito/

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley Simón Bolívar, los medios de comunicación que «difundan publicidad, propaganda o mensajes promoviendo la imposición de medidas coercitivas unilaterales» serán sancionados con multas de cien mil a un millón de veces el tipo de cambio más alto entre los publicados por el BCV, además, en los casos en que el medio funcione por medio de una concesión esta se le revocará, y en el supuesto de plataformas digitales se revocará o negará el permiso para operar en el país.

Evidentemente, el problema de este artículo es la indefinición, pues la declaración de un funcionario señalado que su gobierno impuso sanciones o las está considerando puede ser entendido como «publicidad, propaganda» o la difusión de «mensajes promoviendo» la imposición de medidas.

Así, la simple difusión de información puede ser calificada como propaganda, lo que sin duda redundará en una mayor autocensura por parte de los medios que seguramente limitarán o silenciarán todo lo relativo a las sanciones para evitar ser objeto de sanciones.

Por último, respecto de las redes sociales, ha de señalarse que en la actualidad no existe un régimen jurídico preciso sobre estas y, por tanto, no están sometidas a un proceso de permisos como indica la ley, por lo que mal puede revocarse lo que no se ha otorgado.[27] [28]

i. *Medidas económicas restrictivas, temporales y de carácter administrativo*

Bajo este título vamos a analizar el registro nacional y las medidas que con él se establecen, y consideramos que se encuentran entre las medidas más radicales y de mayor afectación, si cabe, entre las establecidas por la norma.

En el artículo 23 se indica que se ha de crear un registro de carácter nacional, sin que se indique quien es el órgano encargado de crearlo, aunque entendemos que se trataría de algún ministerio, porque se indica que las medidas que se pueden imponer como consecuencia de la inclusión de alguna persona natural o jurídica en el Registro tienen un carácter «administrativo».

a". *Registro nacional de sospechosos*

La inclusión de una persona natural, jurídica, nacional o extranjera en el citado Registro ocurrirá cuando «exista un motivo fundado para considerar que está incursa en alguna de las acciones contrarias a los valores y derechos irrenunciables del Estado», con lo que se está otorgando una potestad a la administración de establecer una lista de sospechosos, pues no se exige ni una condena judicial ni una investigación previa, sino tan solo «un motivo fundado», lo que fácilmente puede traducirse, como se ha indicado, en una simple sospecha.

Lo expresado es sumamente grave, pues debido a las consecuencias que se derivan de la inclusión de una persona en este registro son de tal naturaleza, como veremos, podemos afirmar, sin lugar a dudas, que **nos encontramos ante una derogación legal de la presunción de inocencia**, derecho previsto en la Constitución en el artículo 49.2, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8.2.) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.2).

---

27 *Vid.*: https://www.swissinfo.ch/spa/diputados-preparan-ley-para-regular-redes-sociales-en-venezuela-tras-denuncias-de-maduro/86437885; https://aulaabiertalatinoamerica.org/2021/04/06/regulacion-de-redes-sociales-en-venezuela-bloqueo-y-censura-estrategica/.

28 *Vid.*: https://www.swissinfo.ch/spa/diputados-preparan-ley-para-regular-redes-sociales-en-venezuela-tras-denuncias-de-maduro/86437885; https://aulaabiertalatinoamerica.org/2021/04/06/regulacion-de-redes-sociales-en-venezuela-bloqueo-y-censura-estrategica/.

De este modo, se dan unas potestades de limitación de derechos, sobre todo de contenido patrimonial muy amplias, como veremos de seguidas, sin que haya un procedimiento previo, ni derecho a la defensa y ante los cuales la ley tampoco señala ni recursos administrativos o judiciales aplicables, aunque entendemos que en este último supuesto serán los establecidos tanto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos como en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa según el caso.

Respecto a las medidas derivadas de la inclusión en el registro, la ley las califica como «medidas económicas restrictivas, temporales y de carácter administrativo», pero a pesar de ello nunca indica cuales son los límites temporales de las mismas, que a partir de tal situación se podrían mantener de manera indefinida, violando de nuevo, la prohibición de penas perpetuas del artículo 44 de la Constitución.

De este modo, hemos agrupado estas medidas en tres grandes grupos: las vinculadas con la contratación con el Estado, la relativas al ámbito patrimonial de la persona y las aplicables a extranjeros.

- **Prohibición de contratar con la República o sus entidades descentralizadas territorial o funcionalmente y suspensión del Registro Nacional de Contratistas**

Las medidas vinculadas con la contratación con el Estado las entendemos dirigidas fundamentalmente a personas jurídicas, nacionales o extranjeras, y por tanto relacionadas de algún modo con la ejecución de sanciones u otras medidas de similar naturaleza como las descritas en la ley.

- **Congelamiento preventivo de activos, prohibición de realizar operaciones de compra o venta de bienes muebles e inmuebles, vehículos, naves o aeronaves, prohibición de constitución de sociedades mercantiles, civiles o la participación en entidades de sustrato patrimonial o ser parte de sus órganos de administración y dirección y prohibición de exportar o importar mercancías**

Consideramos que las enumeradas en este título son las más graves de las establecidas en la ley, por el hecho de que se dictan sin procedimiento previo, y porque además implican una inhabilitación patrimonial total para quien sea objeto de las mismas, pues al serle congelados los activos, lo que implica, por supuesto, el no poder utilizar cuentas bancarias, ni tampoco vender sus activos ni comprar otros, la pregunta es ¿de qué va a vivir esa persona? El congelamiento de activos puede entenderse, no solo respecto de los bienes que tenga en el momento en que se dicta esta medida sino de cualquier otro que se genere a partir de esa decisión.

En el supuesto de personas jurídicas, evidentemente, estas medidas implican el cierre de operaciones al impedírseles cualquier giro económico. Y todo ello sin un proceso previo.

Esto es de tal gravedad que para nosotros representa la instauración de una figura inédita en el derecho venezolano y que ha sido superada en el derecho comparado, que no es otra que la llamada “muerte civil”, esto es una “Situación jurídica en la que una persona humana viva se ve privada de todo derecho civil y político”[29].

En este caso, la muerte civil se dicta respecto de prácticamente cualquier acto de disposición patrimonial, por lo que de aplicarse en su literalidad estas medidas, implicarían declarar a una persona en la indigencia e impedirle tener acceso, al menos, al mínimo vital para sobrevivir.

---

[29] *Vid.*: https://diccionariousual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/muerte%20civil

Por otro lado, aunque no se indica expresamente, entendemos que la inclusión en el registro es de naturaleza pública, y por tanto tiene un contenido de exposición al escarnio social sin que, no nos cansemos de repetirlo, haya condena previa alguna ni medio para defender a la víctima de esta decisión.

Así entonces, al exponerse a una persona a un registro por una simple sospecha, sin procedimiento previo ni condena judicial, estamos en presencia de una pena infamante prohibida por el artículo 44 de la Constitución.[30]

En la historia constitucional venezolana, la prohibición de penas infamantes data de la carta magna de 1909,[31] por lo que una vez más, no solo estamos ante una violación del texto fundamental y de los derechos humanos, sino además de la ruptura regresiva de una tradición jurídica de más de 100 años.

Con lo dicho, podemos apreciar que esta ley traspasa con mucho límites institucionales sin precedentes en la historia republicana del país, y solo por eso hemos de denunciar los graves vicios que padece, y que como los aquí señalados, son de tal entidad que resultan inéditos en la historia jurídica del país, incluso comparándola con sus episodios más traumáticos en el ámbito legal.

Decimos esto, porque lo normal en Venezuela, como en otros países de nuestro entorno, es que los abusos sean al margen de la norma, y que esta solo sirve para dar apariencia de cumplimiento, aunque en los hechos se dé todo lo contrario, y con esta ley ese paradigma deja de aplicarse para presentar una situación que es todo lo contrario: el abuso está en la norma, y por tanto, las posibilidades a partir de esa premisa escapan a nuestras peores expectativas.

- **Prohibición de entrada al país de extranjeros, expulsión de extranjeros y suspensión de visa**

Aunque tanto las sanciones penales como las administrativas están dirigidas tanto a nacionales como extranjeros a lo largo de la ley, entre las medidas se contempla un grupo de particular aplicación para estos últimos, algunas incluso como repetidas, como es el caso de la expulsión, que se encuentra tanto en el artículo 14 como en el 23, es otra evidencia de falta de técnica legislativa.

A lo expuesto debe agregarse que, independientemente de lo señalado en la ley, ha de considerarse supuestos como la de los extranjeros que tengan el estatus de refugiados o estén en el trámite de refugio, y que por tanto, no deben ser devueltos a su país de origen, por el principio de no devolución.[32]

Finalmente ha de indicarse que, dado que puede haber responsabilidades penales en los términos de la ley, quedaría en el criterio de las autoridades el optar por el enjuiciamiento de extranjeros o la aplicación de la expulsión.

---

30 «La pena no puede trascender de la persona condenada. No habrá condenas a penas perpetuas o infamantes».

31 Artículo 23.14.9: «Ni ser juzgado por segunda vez por el mismo delito, quedando además abolida toda pena infamante, como las conocidas con los nombres de grillos, cepos, esposas, etc., etc., etc., cualesquiera que sea la Ley que las establezca». Vid: https://cidep.online/files/constituciones/1909.pdf.

32 Artículo 7 de la Ley Orgánica sobre refugiados o refugiadas y asilados o asiladas. Invocamos la norma nacional, porque a la fecha el país no ha ratificado todavía la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1954.

VI. CONCLUSIONES

- La Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo imperialista y en defensa de la República Bolivariana de Venezuela (Ley Simón Bolívar) rompe con una tradición republicana de más de dos siglos de no utilizar epónimos para titular leyes, pero más que eso, no hace justicia al prócer que pretende homenajear, sino todo lo contrario.
- La ley es, incluso para el contexto venezolano, inusual e imprecisa, lo que para un instrumento de carácter penal resulta contrario a los principios básicos del derecho moderno.
- El objeto de la ley no es solo para castigar a los que apoyen las medidas coercitivas unilaterales, sino a todo aquel que no esté de acuerdo con los resultados de las elecciones del 28 de julio.
- La ley es contradictoria, porque condena las medidas coercitivas unilaterales, por un lado, y por el otro establece unas medidas equivalentes y, en algunos casos, aún peores que las que se pretende combatir.
- La ley viola principios básicos de derecho penal como el de tipicidad, al señalar expresamente que se considerarán como sancionables conductas diferentes a las especificadas en la norma.
- La ley amenaza a organizaciones de la sociedad civil y a defensores de derechos humanos que denuncien violaciones de derechos o la comisión de crímenes de lesa humanidad si sus denuncias luego se utilizan para imponer sanciones, aunque no haya tenido vínculo alguno con quien las establece.
- La ley viola el principio de tipicidad del derecho penal al no señalar en que consisten las medidas coercitivas unilaterales, ni las medidas punitivas o restrictivas.
- La ley es contradictoria al sancionar acciones que afecten la libertad económica, cuando en el país tal libertad no existe.
- La ley es contradictoria cuando declara que es potestad del sistema de justicia la sanción de los delitos en ella descritos, pero, por otro lado, otorga a la administración pública la potestad de imponer sanciones que por su naturaleza son de carácter penal. De hecho, la mitad de las sanciones que establece las decide la administración pública.
- El establecimiento de al menos 20 tipos diferentes de sanciones, todas extremas, resulta desproporcionado y contrario a un sistema de penas vinculado con la idea de justicia.
- La ley establece la potestad de dictar medidas preventivas sin indicar cuales pueden ser y que dejan campo abierto para la arbitrariedad.
- La ley se desconoce a sí misma al dar precedencia a lo que estime un funcionario por encima de los principios y derechos que esta debe proteger.
- La sanción de inelegibilidad no tiene ni límites temporales ni lapso de caducidad y por tal razón se convierte en una pena perpetua prohibida por la Constitución, además de ser retroactiva, lo que también está prohibido por el mismo texto.
- Tanto la pena de inhabilitación política como la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por 60 años son penas perpetuas encubiertas que violan el artículo 44.3 de la Constitución que las prohíbe.

- La potestad de imponer la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas sin procedimiento previo viola el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa.
- La no aplicación de las fórmulas alternativas de cumplimiento de la pena para los condenados por los delitos previstos en la ley bajo la justificación de que son crímenes de lesa humanidad no tiene fundamento conceptual alguno, y es, por tanto, desproporcionada.
- Que la ley permita juicios en ausencia no es solo regresivo, sino una de las peores transgresiones de la ley a los derechos humanos al partir de la premisa de que estos son renunciables.
- La utilización tanto de la figura de la extinción de dominio como la de la responsabilidad civil y la imposición de multas millonarias, entre otras medidas, evidencia la ampliación de las penas de carácter patrimonial con fines de persecución y que las mismas están inspiradas en las aplicadas en Nicaragua, su directa antecesora.
- Las multas y otras sanciones a los medios de comunicación bajo premisas imprecisas aumentarán la autocensura ya existente.
- La ley es tan punitiva que sanciona a los medios con la revocación de permisos que no están en ley alguna.
- La creación de un registro nacional de sospechosos, en el que pueden ser incluidas personas por una simple conjetura, sin procedimiento previo ni derecho a la defensa, es la **derogación legal de la presunción de inocencia**.
- Las medidas patrimoniales que se pueden imponer a los que se incluyan en el registro nacional son tan graves que constituyen una muerte civil que le impediría tener medios para cumplir con su mínimo vital.
- La inclusión de una persona en el registro constituye una pena infamante prohibida por el artículo 44 de la Constitución.[33]
- La ley es, en definitiva, una negación de la justicia y, por tanto, de la dignidad humana.

La aprobación de la Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar es un parteaguas en el país, pues se da el rango de ley a medidas utilizadas en el sistema represivo del régimen que anteriormente eran prácticas sin base normativa, violando algunas de las pocas tradiciones centenarias supervivientes en el derecho venezolano, preceptos constitucionales, y sobre todo, principios básicos de respeto a los derechos humanos, que, en un contexto de comisión de crímenes de lesa humana, promete ominosas consecuencias.

[33] «La pena no puede trascender de la persona condenada. No habrá condenas a penas perpetuas o infamantes».

LOS LÍMITES AL LEGISLADOR PARA LA CALIFICACIÓN COMO ACTIVIDAD "ILÍCITA" EN LA EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE LA PROGRESIVIDAD Y OBJETIVACIÓN DE LA DENOMINADA "ACTIVIDAD ILÍCITA"

Emilio J. Urbina Mendoza*

Doctor en Derecho (Universidad de Deusto)
Profesor de Postgrado de la Universidad Católica Andrés Bello

Resumen: *El desarrollo de la institución denominada extinción de dominio, no es solo un mecanismo que responda a los intereses de la política criminal internacional. Como acción civil "in rem" (mero-declarativa) posee una naturaleza constitucional en su ontología, para lo cual, se incardina dentro del concepto de potestad de corrección patrimonial del Estado. Así, al calificarse en su sustancialidad como constitucional, es menester la revisión de los principios garantistas que limitan cualquier desviación de poder por el legislador, en especial, en la calificación de la denominada actividad ilícita, ésta última, necesariamente prevista dentro de la territorialidad epistemológica de la delincuencia económica. El presente trabajo revisa la reciente calificación realizada por el legislador venezolano, en específico, con la publicación en Gaceta Oficial de la Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar. En dicho instrumento normativo se han contemplado nuevos hechos ilícitos que permiten la sustanciación de procedimientos judiciales de extinción de dominio. Dicha concreción no sólo menoscaba la capacidad real de la extinción de dominio como mecanismo en la recuperación de activos, sino que la extralimita hacia áreas que no se consideran delincuencia económica. Por ello, el trabajo propone la revisión normativa a la luz de los principios garantistas en extinción de dominio, en específico, el de progresividad y objetivación de la calificación sobre la actividad ilícita.*

Palabras claves: *Extinción de dominio, garantías constitucionales, ponderación legislativa, principio de la progresividad y objetivación, delincuencia económica.*

Abstract: *The development of the institution called domain extinction is not only a mechanism that responds to the interests of international criminal policy. As a civil action "in rem" (mero-declarativas) it has a constitutional nature in its ontology, for which, it is embedded within the concept of the power of patrimonial correction of the State. Thus, when qualifying in its substance as constitutional, it is necessary to review the guaranteed principles that limit any deviation of power by the legislator, especially, in the qualification of the so-called illicit activity, the latter necessarily foreseen within the epistemological territoriality of economic crime. This work reviews the recent qualification made by the Venezuelan legislator, specifically, with the publication in the Official Gazette of the Organic Law Libertador Simón Bolívar. In said normative instrument, new illicit acts have been contemplated that allow the substantiation of judicial procedures for domain extinction. This specification not only undermines the real capacity of domain forfeiture as a mechanism for asset recovery but also oversteps its boundaries into areas that are not considered economic crime.*

* Doctor en Derecho (Universidad de Deusto). Profesor del doctorado en Derecho (Universidad Católica Andrés Bello). Investigador visitante (Universidad de Deusto).

Therefore, the work proposes a regulatory review considering the principles of guarantees in domain forfeiture, specifically, the progressiveness and objectification of the qualification of illicit activity.

Key words: *Forfeiture of property, constitutional guarantees, legislative weighting, principle of progressivity and objectification, economic crime.*

I. NACE LA LOLSB: ¿ABUSOS EN LA EXTINCIÓN DE DOMINIO?

Ha sido publicada, en Gaceta Oficial, la reciente Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el bloqueo imperialista y en defensa de la República Bolivariana de Venezuela[1] (en adelante LOLSB). A pesar del nominativo, engolado, el texto normativo contempla reglas de naturaleza penal y otras de corte administrativo concibiéndose una de esas nuevas estipulaciones donde el término "cajón de sastre" calza no solo a la perfección, sino que pasa a ser algo más allá de un sencillo eufemismo. Como ínclita filfa, la LOLSB responde, a petición de sus proponentes, contra la iniciativa del Senado norteamericano en la concreción de la *BOLÍVAR Act* (*Banning Operations and Leases with the Illegitimate Venezuelan Authoritarian Regime*)[2], una ley que básicamente, como explica su exposición de motivos:

> "(…) prohíbe temporalmente a una agencia ejecutiva celebrar un contrato para la adquisición de bienes o servicios con cualquier persona que determine, con la concurrencia del Departamento de Estado, que participa a sabiendas en operaciones comerciales significativas con el régimen de Maduro en Venezuela (…)"[3] (traducción nuestra).

Este impulso legislativo bipartidista en el Congreso de los Estados Unidos, si bien fue introducido en 2023, ha sido alentada ante el triunfo electoral, en noviembre de 2024, del candidato del partido republicano, Donald Trump, y la consabida posición de este último por imponer sanciones económicas al gobierno de Nicolás Maduro, como en efecto, ocurrió durante su primera administración (2017-2021).

Temiendo que se repitiera esta dinámica, el gobierno de Maduro, introduce ante la Asamblea Nacional, la LOLSB, que, sería aprobada de forma sumaria, incluyendo, la decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para declarar la constitucionalidad del carácter orgánico de la ley en apenas 48 horas de haber sido sancionada[4]. Según

---

1 Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, extraordinario, número 6.859, de fecha 29 de noviembre de 2024.

2 En español la Ley BOLIVAR significa *Ley de Prohibición de Operaciones y Arrendamientos con el Régimen Autoritario Ilegítimo de Venezuela*. Propuesta por el congresista republicano por la Florida, Michael Waltz el 28 de enero de 2021, obteniendo su aprobación en la Cámara de Representantes, en noviembre de 2024. Sobre los detalles de la BOLIVAR ACT, véase https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/257

3 "(…) *This bill temporarily prohibits an executive agency from entering into a contract for the procurement of goods or services with any person that it determines, with the concurrence of the Department of State, knowingly engages in significant business operations with the Maduro regime in Venezuela*. (…)".

4 Tribunal Supremo de Justicia/Sala Constitucional, sentencia número 1.171 de fecha 2 de diciembre de 2024. Ponencia conjunta. La sentencia afirma, en los siguientes párrafos, que la LOLSB es inédita en la historia normativa venezolana, visto que ésta: "(…) *constituye una manifestación jurídica de un acuerdo social, en el que se plasmaron conceptos y categorías propios de nuestra tradición, cultura e historia, en aras de defender la Patria, resguardar y proteger la soberanía, la integridad territorial y la autodeterminación e intereses de la Nación … las sanciones coercitivas unilaterales y demás medidas restrictivas o punitivas ilegitimas e ilícitas impuestas contra la República, que quebrantan los más elementales axiomas del Derecho y de la Justicia Internacional, sin tomar en cuenta que el derecho y la justicia son presupuestos elementales de la paz y el bie-*

sus proponentes, este instrumento acabará "definitivamente con la impunidad"[5], de quienes la han gozado a pesar de solicitar contra el país "bloqueos", "sanciones" e "invasiones"[6]. De ello resaltan la inhabilitación de por vida para quienes se encuentren dentro de los supuestos previstos en el instrumento, así como, la calificación delictual nueva, diferenciada a las previstas en las leyes análogas a este tipo de normativa ya dictada desde 2018 en Venezuela. Además, reproduce una suerte de registro de "sospechosos", que como apunta el artículo 23, *ejusdem*:

Registro Nacional

Artículo 23. Se crea un Registro con carácter nacional, en el cual se incorporará la identificación de las personas naturales, jurídicas, nacionales o extranjeras, respecto de las cuales exista un motivo fundado para considerar que está incursa en alguna de las acciones contrarias a los valores y derechos irrenunciables del Estado, previstas en esta Ley, a los fines de imponer medidas económicas restrictivas, temporales y de carácter administrativo, dirigidas a mitigar el perjuicio que sus acciones producen contra la República Bolivariana de Venezuela y su población.

Las medidas a imponer podrán ser las siguientes:

1. Congelamiento preventivo de activos.
2. Prohibición de contratar con la República o sus entidades descentralizadas territorial o funcionalmente.
3. Suspensión del Registro Nacional de Contratistas.
4. Prohibición de exportar o importar mercancías.
5. Prohibición de realizar operaciones de compra o venta de bienes muebles e inmuebles, vehículos, naves o aeronaves.
6. Prohibición de constitución de sociedades mercantiles, civiles o la participación en entidades de sustrato patrimonial.
7. Suspensión en la participación de órganos colegiados de gobierno o administración de sociedades mercantiles, civiles o entidades de sustrato patrimonial.

Además, si el sujeto o entidad incorporado al Registro Nacional es de nacionalidad extranjera, podrá prohibirse su entrada al país, suspender las visas que se le hubiesen otorgado o negar las que solicitare y estarán sujetos al procedimiento de extinción de dominio, de conformidad con la ley que regula la materia. Si se encontrare dentro del país, serán sujetas a la medida de expulsión establecida en las leyes migratorias.

---

nestar internacional ... Una innovación que va en consonancia con la expresión del constitucionalismo social, alejándose definitivamente de la etapa del Estado de Derecho formal, en sintonía con la doctrina de El Libertador Simón Bolívar y el espíritu constituyentita de 1999 (…)".

5 Según opinión del Ministro de Relaciones Interiores, justicia y paz, Diosdado Cabello, aseguró que esta ley eleva el costo de sancionar a quienes han pedido a las potencias extranjeras la imposición de medidas coercitivas unilaterales contra Venezuela. Véase "Con la Ley Libertador Simón Bolívar se acabó la impunidad", en: *Partido Socialista Unido de Venezuela.* Sala de Prensa, Caracas, 25 de noviembre de 2024, en: http://www.psuv.org.ve/temas/noti cias/diosdado-cabello-ley-libertador-simon-bolivar-se-acabo-impunidad/

6 El Presidente de la Asamblea Nacional, diputado Jorge Rodríguez, afirmaba en la sesión de aprobación de la ley que "(…) *Debe detenerse de inmediato cualquier agresión contra nuestro territorio, contra nuestra Patria, contra nuestro pueblo, contra nuestros símbolos, contra nuestro derecho a vivir en paz, contra nuestro derecho a desarrollar libremente nuestra economía* (…)". Véase "Jorge Rodríguez: con la Ley Libertador Simón Bolívar nuestro país no tolerará ninguna agresión", en: *Diario El Universal,* Caracas, edición del 28 de noviembre de 2024, en: https://www.eluniversal.com/politica/196096/jorge-rodriguez-con-la-ley-libertador-simon-bolivar-nuestro-pais-no-tolerara-ninguna-agresion

La organización y funcionamiento del Registro Nacional será regulada por el reglamento de esta Ley. (…)" (subrayado nuestro)

A través de un procedimiento administrativo, tomando únicamente "motivos fundados"[7], podrá el ente imponer sanciones que van desde el congelamiento preventivo de activos hasta la muerte civil y mercantil de una persona, tanto para realizar operaciones patrimoniales ordinarias (compra y venta de bienes) como la interdicción para constituir o participar en sociedades mercantiles, civiles o fundacionales.

Pero, además de este "Registro Nacional", asociado más a los típicos asientos de naturaleza policial, propios de un Estado de Policía; la LOLSB nos indica:

"(…)

Extinción de dominio

Artículo 19. Las conductas previstas y sancionadas en esta Ley se consideran como actividades ilícitas de delincuencia organizada y están sujetas al procedimiento de extinción de dominio, de conformidad con la ley que regula la materia. (…)"

La norma luce plausible a primera vista. La aplicación de la extinción de dominio luce comedida, en los casos, de gravedad por atentar patrimonialmente contra la República o la mismísima credibilidad de la misma, sea en el sector público o privado. Sin embargo, lo que se presenta como creíble, se desvanece al estudiar lo que la propia LOLSB considera como actividad ilícita, que, lamentablemente, son también las causales de reprochabilidad que impulsarían al procedimiento administrativo sancionatorio cuestionable, previsto en el artículo 23, ejusdem. De igual forma, los delitos que serían determinados por el proceso penal[8].

Entonces, según la LOLSB, las nuevas causales para aplicar el proceso de extinción de dominio serían:

"(…)

Acciones contrarias a valores y derechos irrenunciables del Estado

Artículo 7. A los fines de la interpretación y aplicación de esta Ley, se consideran actuaciones y acciones que ponen en riesgo la soberanía, independencia, autodeterminación e integridad territorial de la República Bolivariana de Venezuela y que vulneran los valores y los derechos irrenunciables de la Nación, entre otras, las siguientes:

1. La promoción, solicitud o respaldo de la imposición de medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas, por parte de los Estados, poderes o corporaciones extranjeras.
2. El desconocimiento de los Poderes Públicos legítimamente instaurados en la República Bolivariana de Venezuela, de sus actos o sus autoridades, así como el reconocimiento de sujetos, grupos u organizaciones ilegítimas que actúen simulando ejercer competencias de Poderes Públicos venezolanos, sus autoridades o entidades descentralizadas, territorial o funcionalmente.

---

7 Resulta exasperante para el Estado de Derecho, que se empleen términos exclusivamente policiales para fundamentar administrativamente una sanción tan extrema como la prohibición de fundar o participar en la creación de sociedades mercantiles o civiles, así como, un congelamiento de activos de forma preventiva. "Motivos fundados" se equipará a "sospecha" de los organismos policiales, para sanciones que en la misma legislación civil y penal venezolana sólo puede declararlas un juez tras un proceso contradictorio pleno en garantías procesales.

8 Artículo 18 de la LOLSB.

3. La colaboración con organismos, funcionarios u oficiales extranjeros dirigida a la imposición o agravamiento de medidas coercitivas unilaterales u otras medidas restrictivas o punitivas, así como el desconocimiento de los Poderes Públicos o sus autoridades.
4. La participación directa o indirecta en la ejecución de medidas coercitivas unilaterales u otras medidas restrictivas o punitivas, incluyendo el desarrollo de acciones de extorsión contra empresas o empresarios nacionales o extranjeros, a fin de impedir la libre inversión en la República o generar obstáculos a la recepción de inversión, la libertad económica y el libre intercambio comercial internacional con la República Bolivariana de Venezuela.
5. La participación, lucro o beneficio, directo o indirecto en la ejecución de medidas administrativas o judiciales, en jurisdicciones extranjeras, dirigidas al aseguramiento preventivo, congelamiento, embargo, remate o confiscación de activos de la República, o sus entidades descentralizadas territorial o funcionalmente; cuando dichas medidas fueran consecuencia de alguna de las conductas previstas en este artículo y no contaren con la autorización o aprobación de las autoridades legítimamente instituidas en la República Bolivariana de Venezuela.
6. La promoción, solicitud o respaldo de acciones armadas o de fuerza contra el pueblo venezolano que afecten la soberanía e integridad territorial de la República Bolivariana de Venezuela, sus instituciones o autoridades, así como ataques cibernéticos por parte de Estados, poderes, corporaciones o personas extranjeras.

Participación de medidas coercitivas unilaterales

Artículo 11. Toda persona que promueva, instigue, solicite, invoque, favorezca, facilite, respalde o participe en la adopción o ejecución de medidas coercitivas unilaterales u otras medidas restrictivas o punitivas contra la población venezolana, los Poderes Públicos o sus autoridades por parte de un Estado, grupo de Estados o corporaciones extranjeras, será sancionada con prisión de veinticinco (25) a treinta (30) años y multa por la cantidad en bolívares equivalentes a entre cien mil (100.000) y un millón (1.000.000) de veces el tipo de cambio de moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela.

Actos contra la soberanía e integridad territorial

Artículo 12. Toda persona que promueva, instigue, solicite, invoque, favorezca, facilite, respalde, financie o participe en acciones armadas o de fuerza, así como ataques cibernéticos, que atenten contra el pueblo venezolano, la soberanía y la integridad territorial de la República Bolivariana de Venezuela o sus instituciones, por parte de los Estados, poderes, corporaciones o personas extranjeras será sancionada con prisión de veinticinco (25) a treinta (30) aós y multa por la cantidad en bolívares equivalentes a entre cien mil (100.000) y un millón (1.000.000) de veces el tipo de camnio de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela (…)"

La tipificación luce difuminada, cual suerte de norma penal en blanco, que mixtifica el que originalmente fuera un modelo objetivo de extinción de dominio contemplado en la Ley Orgánica de Extinción de Dominio (en adelante LOEB)[9], aprobada en 2023. Nos preocupa es

[9] Para más detalles, véase Urbina Mendoza, Emilio J. (2023). "Los modelos del decomiso sin condena y la extinción de Dominio en el Derecho comparado Latinoamericano. Origen, tendencias y transformaciones por la Justicia Constitucional", en: *Estudios de Deusto,* Vol. 71, n° 2 (julio/diciembre), pp. 259-299. También, véase Jiménez Tapia, Rafael S. y Urbina Mendoza, Emilio J. (2023). *Introducción al estudio de la extinción de dominio y sus modelos globales.* Caracas, Editorial Jurídica Venezolana Internacional – AVIPRI, pp. 237-240. También, Urbina Mendoza, Emilio J. (2023). "El modelo civil propio de la extinción de dominio en Venezuela. Desafíos y

la causal prevista en el artículo 7, numeral 5, visto que el resto, se asociaría con las típicas calificaciones para delitos contra el orden político o constitucional, presente en casi todas las codificaciones en el orbe. Delitos que, no es necesario incorporarlos en la extinción de dominio visto que su enjuiciamiento criminal conlleva, inclusive constitucionalmente (artículo 271), la confiscación de bienes como ocurre en casi todas las legislaciones en occidente.

Como indicamos, el artículo 7, en su numeral 5, no precisa lo que puede significar el concepto de "medidas administrativas o judiciales, en jurisdicciones extranjeras" contra activos de Venezuela, sea para solicitar una medida asegurativa hasta la ejecución en la confiscación de dichos activos. Esto prácticamente apunta que cualquier medida judicial, asumida en la soberanía de otros países, sería una suerte de "arbitrariedad" contra el patrimonio venezolano. Por tanto, cualquier connacional que participe, se lucre o beneficio, en la ejecución de dichas medidas será objeto de extinción de dominio. Esto nos coloca en un dilema preocupante, por sobre todo, a la comunidad internacional[10] que en la instrumentación de medidas coercitivas, de forma legítima, ha impuesto al gobierno venezolano por sus acciones u omisiones que atentan precisamente contra los dispuesto en tratados internacionales suscritos, sin reserva, por el Estado venezolano.

Por otra parte, independientemente de las medidas que sean establecidas por órganos multilaterales (Vgr. GAFI, etc.) o por diferentes administraciones públicas, como, por ejemplo, las sanciones del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América; una decisión judicial dictada por cualquier país en invocación de tratados contra la delincuencia económica puede considerarse un hecho ilícito en Venezuela. Por tanto, el venezolano o persona jurídica venezolana que preste la debida colaboración con la justicia, nacional o internacional en persecución de activos de origen ilícito, puede ser enjuiciado en Venezuela bajo un proceso de extinción de dominio. De esta manera, estamos en presencia de una desnaturalización del instituto como en efecto estudiaremos en las líneas sucesivas.

II. UNA CABILDADA MÁS FRECUENTE DE LO PENSADO

Lo recientemente aprobado en la LOLSB luce como una forma unilateral de retaliación de los Estados frente a medidas coercitivas aprobadas por esos Estados al suscribir tratados internacionales. Sin embargo, debemos recordar que la extinción de dominio, como mecanismo de corrección patrimonial del Estado, se ha construido como un instrumento para encarecer y prevenir la denominada delincuencia económica, que, de forma paradójica, la Ley Orgánica de Extinción de Dominio venezolana, en 2023, había definido de forma más fiel cuando:

> "(…) Artículo 5. Para los efectos de esta Ley, se entenderá como:
>
> 1. Actividad ilícita: Toda actividad tipificada en la legislación contra la corrupción, la delincuencia organizada, el financiamiento al terrorismo, la legitimación de capitales y tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, aun cuando no se haya dictado sentencia en el proceso penal correspondiente (…)" (Subrayado nuestro)

---

complementos", en: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia,* n° 22, julio-diciembre, pp. 207-238.

10 Véase, Consejo de Europa, *Decisión (PESC) 2017/2074* de fecha 13 de noviembre de 2017 relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, número L. 295 de fecha 14 de noviembre de 2017. Esta decisión ha sido prorrogada varias veces, siendo la última, la *Decisión (PESC) 2024/1339* de fecha 13 de mayo de 2024, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, de fecha 13 de mayo de 2024. La prórroga de las sanciones comunitarias hacia Venezuela se extendieron hasta el día 10 de enero de 2025, según lo dispone el artículo 2 de la Decisión 2024/1339.

Así, mecanismos contra la extinción de dominio se concibieron para perseguir la delincuencia organizada, el financiamiento al terrorismo, la legitimación de capitales y el tráfico ilícito de drogas; siempre que, con esas actividades se adquieran o destinen bienes. Al precisar el origen ilícito o su destinación, en un proceso de extinción de dominio, nunca se consolidó el derecho de propiedad. Ahora, en el caso de la LOLSB, el artículo 7.5 es quizá el reconocimiento que todo aquel venezolano o no, que decida colaborar con procesos jurisdiccionales en el extranjero sobre activos contaminados por cualquiera de las causales internacionalmente aceptadas en calidad de "actividad ilícita", es una causal nueva para perseguir los bienes de ese nacional o extranjero que colabora con el sistema de justicia de otros países. Esto implica no sólo "quitarle los dientes" a la extinción, como apunta el profesor Santander Abril[11], sino, que criminaliza cualquier acción de colaboración con la justicia de otras jurisdicciones que pueda prestar un ciudadano venezolano o una empresa con esta nacionalidad en procesos de recuperación de activos no punibles.

1. *El caso de la reforma del Decreto 1373 del Perú.*

Una de las primeras voces de alarma, ante estas situaciones que parecen romper cualquier límite constitucional a la extinción de dominio, en especial, a lo que se considera la calificación del legislador como "actividad ilícita", la analizamos en 2023 con el proyecto de Ley número 3577/2022, mediante el cual, se presenta una propuesta de reforma del Decreto Legislativo 1373 sobre extinción de dominio en el Perú. Puede leerse que la iniciativa está encaminada hacia la modificación sustancial de la médula que activa la acción de extinción de dominio: *el concepto de actividad ilícita*.

El proyecto contempló modificar el artículo 3.1 del Decreto legislativo 1373 en los siguientes términos:

> "(…)
>
> **Artículo III.- Definiciones**:
>
> Para los efectos del presente decreto legislativo se entenderá como:
>
> 3.1. Actividad ilícita: toda acción u omisión **delictiva** contraria al ordenamiento jurídico **penal** relacionada al ámbito de aplicación establecido en el artículo I del Título Preliminar del presente decreto legislativo (…)" (Subrayado nuestro)

El vigente Decreto 1373 contempla de la siguiente manera la disposición en cuestión:

> "(…)
>
> Artículo III. Definiciones.
>
> Para los efectos del presente decreto legislativo se entenderá como:
>
> 3.1. Actividad ilícita: toda acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico relacionada al ámbito de aplicación establecido en el artículo I del Título Preliminar del presente decreto legislativo (…)"

A simple vista pareciera que la reforma va dirigida hacia la concreción de un modelo "objetivo" de extinción de dominio, arrinconándola hacia la tipología penal de la conducta reprochable que da origen al proceso, como tal vez quedó plasmada en la calificación de "actividad ilícita" de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio venezolana (LOED) como

---

[11] Santander Abril, Gilmar. (2023). "Prólogo" al libro introducción al estudio de la extinción de dominio y sus modelos globales" de los profesores Rafael S. Jiménez Tapia y Emilio J. Urbina Mendoza. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana Internacional – AVIPRI, p. 21.

analizamos en el introductorio de este trabajo. Sin embargo, tras la lectura de la propia exposición de motivos de la propuesta legislativa, subyace más bien otra intencionalidad, que amén de emplear justificaciones materiales y formales fuera de lugar (Vgr. abuso del Derecho y afectación de los derechos fundamentales).

El texto de la reforma agrega un calificativo que abre las puertas para subordinar la ED al proceso penal, o por lo menos, a la suerte de una sentencia condenatoria. Puede notarse que se emplea la expresión "(…) *toda acción u omisión delictiva* (…)". El término delictivo, en su acepción española, implica, sin duda alguna, un predicado que implica la comisión de un delito[12]. Y para que, en efecto, podamos hablar de la materialización de un hecho punible, dentro del constitucionalismo contemporáneo y el Derecho penal garantista, es menester la existencia de una sentencia penal condenatoriamente firme.

Esto es un despropósito cuando no, un fraude legislativo contra la extinción de dominio. Una forma para hacer romo el instrumento, judicialmente comprobado, de mayor eficiencia y eficacia en América Latina para la recuperación de activos producto de la corrupción y otras patologías de la delincuencia organizada.

Prosigue el proyecto *PL3577/2002*, invocando una suerte de argumentos supuestamente a favor de la reforma, entre los que se destacan:

- Precisar la figura para así "evitar la desnaturalización del espíritu de la norma, enfocándola en los bienes incautados cuyo origen responde a <<ilícitos penales>>, acotando apropiadamente la redacción para evitar el <<abuso del derecho>> y la afectación de los derechos fundamentales" (p.3).

Al respecto, de entrada, el párrafo nos asoma una falacia de equivalencia argumental, es decir, equipara a la actividad ilícita contemplada de forma extensa como una forma de "desnaturalizar" a la extinción de dominio, transmutándose esta última en una forma de "abuso del derecho" y afectación de derechos fundamentales, cuando, de suyo, ni cabe lógicamente hablar del abuso del derecho y mucho menos de modificación de derechos fundamentales.

Sobre el abuso del derecho, según doctrina de las obligaciones, una persona incurre en esta hipótesis cuando *causa daño a otro en el ejercicio de un derecho subjetivo*[13]. Esto implica que quien ocasione el supuesto daño está haciendo uso de un derecho otorgado legalmente, pues, al ser excesivamente egoísta, se hace antisocial, irregular y anormal, lo que genera obligatoriamente responsabilidad civil. Si revisamos con detenimiento en qué consiste el ejercicio de la acción de extinción de dominio, no es ni un apalancamiento de un derecho subjetivo del Estado ni siquiera de los Ministerios Públicos fiscales del continente. Por tanto, hacer mención del abuso del derecho luce como desenfocado desde el plano tanto conceptual como teleológico.

Y más todavía es desfigurativo el argumento, cuando nos dice que puede "afectarse derechos fundamentales", cuando sabemos de suyo que, al abordarse la dimensión adjetiva de la ED, estamos en presencia de lo que Chiovenda en su sistema de acciones califica como "acción mero-declarativa", puesto que, se solicita a la autoridad judicial que por vía de deci-

---

12 Real Academia Española de la Lengua. *Diccionario de la Lengua Española.* Madrid, 2001, RAE, Tomo I, p. 742.

13 Al respecto, véase Pittier Sucre, Emilio. (2007). "El abuso del Derecho", en: AAVV. *Derecho de las obligaciones en el nuevo milenio.* Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 561-604. Urdaneta Sandoval, Carlos Alberto. (2004). "Procedencia en el Derecho venezolano del ejercicio abusivo de los derechos humanos o fundamentales en su eficacia horizontal", en: *Temas de Derecho civil. Homenaje a Andrés Aguilar Mawdsley.* Caracas, Ediciones del Tribunal Supremo de Justicia, Tomo II, pp. 639-723.

sión se establezca una certeza ante la falta de esta[14]. La falta de certeza es sobre si el bien nació de una actividad "ilícita" o "lícita", y dependiendo de lo probado en autos, se dilucidará dicha incertidumbre. Por tanto, mal puede asomarse que la ED "afecta derechos", pues, si algo más bien despeja la acción bien presentada es si la propiedad como derecho se concretó o no dependiendo de la conducta ilícita para su adquisición o empleo posterior de los bienes.

- La norma vigente "*crea una generalidad que va más allá de la sólo acción penal y que abre la posibilidad de otro tipo de conductas contrarias al ordenamiento jurídico, como ocurre con el derecho administrativo sancionador*" (p. 4). Nos introduce este párrafo a una peligrosa tautología al identificar que la ED está vinculada a la "acción penal", lo cual, además de ser un falseamiento por error de identidad entre los objetos definidos, cierra la puerta para los modelos subjetivos o elásticos, éstos, precisamente separados de cualquier noción del delito. Sorprende mucho que la propia propuesta en varios párrafos asevere las características consolidadas de la ED (*actio in rem*, separación de la ilicitud de la punibilidad, etc.), más, sin embargo, de forma grotesca -no hay otra manera de calificarlo- me apunte que la genuina ED es la que propugna la reforma del artículo 3.1, agregándole el mote de "delictiva" a la acción u omisión contraria al ordenamiento.

- Entender que la "*extinción de dominio como una limitación constitucionalmente válida al derecho de propiedad*" (p. 5). Prosigue con la deformación de hacernos ver que la ED limita el derecho de propiedad, cuando, como se explicó, ni limita ni extingue ni mucho menos constituye un derecho de propiedad a favor del Estado. Simple y llanamente se otorga certeza a una duda sobre si el bien ha sido causado por actividad lícita o ilícita, o bien, de haber nacido lícito, devino en ilícita por la destinación hacia actividades reprochables. La ED no es una acción constitutiva ni de condena. Lo peor del asunto es que textualmente establecen:

> "(…) De igual manera, se debe señalar que si bien la figura de la extinción de dominio es un proceso independiente y autónomo del proceso penal. Es importante que como figura contra el crimen organizado cumpla con la naturaleza de responsabilidad penal, la cual se basa en requerir la figura de la culpabilidad de la acción. La persona que ejecuta la acción que da lugar al inicio al proceso de extinción de dominio debe pertenecer a una organización criminal y mediante su accionar delictivo debe generar ganancias pecuniarias, generando pérdidas a los ciudadanos y al Estado Peruano (…)" (p. 5).

Reduce al *absurdo toda la teoría que sustenta a la ED*, pues, nos hace ver tres errores epistemológicos. El primero, que afirma de la independencia y autonomía del proceso penal, pero, debe precisarse la responsabilidad penal, lo cual, desconoce el concepto de *actio in rem*. Segundo, que es obligatorio que el sujeto detentador de los bienes contra el cual se ejerce la extinción de dominio sea de una "organización criminal". Recordemos que para calificar a un sujeto perteneciente al crimen organizado obligatoriamente debe sentenciarse penalmente, con una decisión -tras un proceso penal garantista y plena prueba- que demuestre la culpabilidad. Tercero, que por ser organización criminal debe generar ganancias pecuniarias, generando pérdidas a los ciudadanos y al Estado Peruano. Entonces, de ser así, ¿cómo se califican a los funcionarios públicos que cometieron delitos contra la cosa pública que haya generado esas "perdidas", si precisamente no pertenecen a organizaciones criminales? ¿Son exentos de responsabilidad penal? ¿Y el caso de los terceros considerados más que testaferros? ¿Podría aplicarse extinción de dominio a estos terceros? ¿Y el caso de los menores de edad? Sencillamente es absurda las previsiones que están establecidas en este párrafo, que, además, se contradice abiertamente.

---

[14] Chiovenda, Giuseppe. (1949). *Ensayos de Derecho Procesal Civil.* Buenos Aires, Bosch Editores, traducción de Santiago Sentís Melendo, Tomo I, p. 143.

Pero, lo que era un ejercicio de desnaturalización vedada, termina asumiendo una franqueza de la cual debería, los actores peruanos vinculados a la extinción de dominio, resaltar para fundamentar el rechazo a la reforma. Establece el mismo proyecto, en su página 13:

> "(…) El presente proyecto de ley busca presentar un cambio a favor de proteger la figura de la extinción de dominio, proponiendo que no se pierda su concepción como herramienta contra los bienes obtenidos mediante actividades delictivas, recomendando enfocarse únicamente en propiedades con origen de ilícitos penales.
>
> De esta manera la extinción de dominio se regirá exclusivamente a la investigación y persecución de los muebles e inmuebles obtenidos de actividades ilícitas, yendo en simultáneo con la constitución de la pena del investigado manteniendo su característica de proceso autónomo.
>
> La presente iniciativa legislativa busca perfeccionar la regulación de la respuesta del Estado frente al enriquecimiento indebido por parte de organizaciones criminales, buscando obtener un beneficio positivo de los bienes de origen ilícito; procurando generar un beneficio para la entidad que se encarga de la investigación y persecución de organizaciones criminales, como es el Ministerio Público; permitiendo que siempre cuente con las herramientas necesarias para sancionar la conducta delictiva (…)"

Estas expresiones de vincular de una forma subordinada la extinción de dominio a la punibilidad, generan las mismas consecuencias encontradas en la argumentación de la sentencia 315 de fecha 28 de abril de 2023 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia venezolano. Como apuntamos en esa oportunidad[15], es una típica falacia *ignoratio elenchi* (conclusión inatinente por ignorancia del asunto), colegir que la ED sea intrínsecamente parte de ilícitos penales, pues, de ocurrir, como en efecto se vislumbra de la reforma en el Perú, estaríamos ante un evidente fraude que como bien lo explica la Procuraduría General del Estado del Perú, en el informe detallado en rechazo al proyecto[16], implicaría retrotraer la extinción de dominio hacia el modelo superado de la Ley de Pérdida de Dominio. Su principal error fue exigir la culpabilidad previa en sentencia penal para posteriormente proceder a perseguir bienes por extinción de dominio.

2. *La iniciativa venezolana en concebir a la colaboración con la justicia como "lawfare" y el reforzamiento del aislamiento internacional*

Como apuntamos, de todos los nuevos tipos de reprochabilidad en extinción de dominio, resaltamos la errónea concepción que asume el artículo 7.5 de la LOLSB. Todos somos contestes que, en el contexto contemporáneo, la soberanía no es óbice para perseguir activos de origen ilícito o destinados para tal fin, así aquéllos, se encuentren en otra jurisdicción. Para ello, los mismos convenios y tratados internacionales autorizan que connacionales de Estados, gobiernos o funcionarios investigados, colaboren con los órganos y sistemas de justicia de otros países donde se instauren procesos judiciales no penales, como de suyo ocurre tanto

---

15 Véase Urbina Mendoza, Emilio J. (2023). "La justicia constitucional y la extinción de dominio en América Latina. Una alta lección para su configuración en Venezuela, a propósito, de la sentencia 315 de 28.04.2023 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia", en: *Revista de Derecho Público,* n° 173-174, enero/junio, pp. 365-366.

16 Procuraduría General de Estado de la República del Perú-Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Lavado de Activos. *Informe técnico n° 02-2023-IN-PLA-MSM*, de fecha 20 de marzo de 2023, suscrito por el Procurador Público Especializado en Lavado de Activos, Miguel Ángel Sánchez Mercado, pp. 8-9.

en la extinción de dominio latinoamericana como en los diversos decomisos sin condena, por cierto, éstos últimos, de reciente reforma en la Unión Europea[17].

Con la previsión del artículo 7.5 de la LOLSB se concibe que cualquier proceso judicial nacido para perseguir activos ilícitos, y más todavía, la colaboración de venezolanos con dichos procesos es una suerte de abuso por los venezolanos de la ley, o más específicamente, del sistema judicial para obtener activos venezolanos por motivos políticos, sustituyendo, de esta forma, cualquier medio de fuerza tradicional, sea militar o no. A esto se le conoce con el término de *lawfare*[18]*,* donde, el gobierno venezolano considera que "enemigos" políticos -preferiblemente de la misma nacionalidad- emplean los mecanismos judiciales internacionales para obtener activos y confiscarlos dado motivaciones que asocian con el concepto de "imperialismo jurídico" con el de legalidad internacional[19]. Un verdadero despropósito.

El principal efecto de esta concepción es el aislamiento en mayor escala nunca visto para con nacionales venezolanos en el extranjero, que, como una forma disuasoria para evitar su colaboración legítima con la justicia nacional o internacional, debidamente sustanciada, se les penaliza con sancionarlos a través de la extinción de dominio de bienes en Venezuela, así aquéllos hayan sido obtenidos de forma lícita.

III. LOS PRINCIPIOS GARANTISTAS EN EXTINCIÓN DE DOMINIO Y SU INFLUENCIA EN LA CALIFICACIÓN DE UNA ACTIVIDAD COMO ILÍCITA

Si bien es cierto que la extinción de dominio no es una institución de naturaleza penal, tampoco responde a un modelo unívoco, donde, podamos reducirla a una sola calificación. Somos contestes con la propuesta del profesor Santander Abril de entenderla como sustancialmente un instituto constitucional y adjetivamente civil[20]. Para nosotros, esa sustancialidad constitucional la identificamos con la tesis de la teoría de la potestad de corrección patrimonial del Estado, en el cual, para evitar que la ilicitud contamine un sistema patrimonial nacional, se ponen en marcha mecanismos judiciales para su corrección[21].

Uno de los elementos destacados de la tesis sobre la constitucionalidad de la corrección patrimonial, es la derivación de unos principios garantistas, que además de contemplar los clásicos límites a dichos mecanismos correctivos, los alinea con el sistema de derechos fundamentales. Por tanto, estos principios no sólo se centran en el alcance de la aplicación del debido proceso o la actividad probatoria legítima, sino, también, en aquello que debe considerarse como "ilícito", y por tanto, perseguirlo en extinción de dominio.

---

17 Véase, Parlamento Europeo y Consejo de Europa, *Directiva 2024/1260* de fecha 24 de abril de 2024 sobre recuperación y decomiso de activos, publicado en el Boletín Oficial de la Unión Europea de fecha 02 de mayo de 2024.

18 Véase Gándara Pizarro, Jaime H. y Gándara Pizarro, Fabián H. (2022). "Lawfare", en: *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad,* n° 22, pp. 267-287.

19 El artículo 2, numeral 5 de la LOLSB, establece: "(…) Artículo 2. Esta Ley tiene por finalidad: (…) *Omisis* (…) *5. Proteger los derechos de las víctimas de las medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas.* (…)". Es decir, que el ejercicio de medidas coercitivas de los Estados, así como la aplicación de mecanismos de legalidad contra le delincuencia económica, a nivel internacional, genera supuestas "víctimas".

20 Al respecto, véase Santander Abril, Gilmar. (2024). "Extinción de dominio sobre los medios e instrumentos del delito: Fundamentos, objeto, alcances y limitaciones", en: *Revista Virtual AEQUITAS,* n° 12, Tomo II (noviembre), pp. 131-160.

21 Véase Urbina Mendoza, Emilio J. (2024). *La propiedad y los límites de la potestad de corrección patrimonial del Estado.* Caracas, Editorial Jurídica Venezolana Internacional – AVIPRI, Colección Biblioteca "Allan R. Brewer-Carías" del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UCAB, n° 22, pp. 115-120.

La calidad de la aplicación de la extinción de dominio deviene del reconocimiento, por todos, de unos anclajes hermenéuticos que establezcan unos estándares claros al sentenciador latinoamericano. Y es precisamente acá donde los principios, en este caso garantistas, sirven para alimentar ese *ius commune* de extinción de dominio que se ha ido construyendo, máxime, cuando existe una fuente tan homogénea como es la Ley Modelo de Extinción de Dominio de 2011[22].

1. *El principio de progresividad y objetivación de la calificación sobre la actividad ilícita*

Conexo al principio de reserva judicial, hemos formulado la propuesta del principio sobre progresividad y objetivación de la calificación sobre actividad ilícita[23]. Si en su origen la extinción de dominio en un Estado basaba su concepto de actividad ilícita en un catálogo cerrado de conductas reprochables, por ejemplo, en la tipicidad de legislación penal, debía concebirse que se había conciliado con los modelos denominados "objetivos" o de número taxativo. Ahora bien, ese concepto puede perfectamente evolucionar en futuras reformas legítimas de dicho Estado, siempre que, el nuevo instrumento fuera mucho más eficaz y eficiente que el superado. Y una vez contemplado una lista abierta, como es el caso del Decreto Legislativo 1373 de 2019 o la ampliación de las conductas "ilícitas" en la LOLSB 2024 venezolana, supra analizadas, pudiera considerarse atentatorio del principio de progresividad este tipo de modificaciones, lo que abriría la puerta para que, la justicia constitucional peruana o venezolana, se encargara de declarar la nulidad de la reforma por ser contraria a las disposiciones inviolables del principio de la progresividad.

Casos como estos, de reformas unilaterales precisadas por los Estados, sea por vía legislativa o jurisprudencial, implica en cierta medida una forma de regresividad en la extinción de dominio bajo el escudo de la soberanía nacional. Como hemos indicado en varias oportunidades, una vez que la Ley Modelo de Extinción de Dominio del programa de ONUDC ha logrado consolidarse en la región, dicho instrumento debería evolucionar hacia un protocolo de seguimiento, pues, aunque exista cierta resistencia entre la comunidad jurídica, es innegable la existencia de un "*ius commune*" de extinción de dominio latinoamericano.

Esta suerte de *derecho común de extinción de dominio*, por colocarle un mote, posee elementos característicos que son irreversibles, o por lo menos, no susceptibles de regresividad. Uno de estos puntos neurálgicos sería la concreción de un *principio de la progresividad de los modelos de extinción de dominio o de no regresividad*, como prefiera la tradición jurídica del país afectado.

2. *Los límites a la ponderación del legislador de extinción de dominio*

La concreción de principios garantistas, como el explicado en el capítulo anterior, principalmente está dirigido al legislador en su función de ponderar bienes y realidades. Como hemos indicado, la calificación de actividad como "ilícita" no es omnímoda. No tiene una libertad de ponderación como para indicar que cualquier hecho puede ser "ilícito" en extinción de dominio. Hemos apuntado que estos mecanismos de naturaleza dual (constitucional y civil), se han concebido para la persecución de la delincuencia económica que ha sido muy bien identificada en occidente, tanto en su núcleo conceptual duro como en sus manifestaciones típicas[24]. Por tanto, calificar la colaboración de un nacional venezolano en procesos judi-

---

22 Urbina Mendoza, Emilio J. (2024). … *La propiedad y los límites de la potestad …* p. 216.

23 Urbina Mendoza, Emilio J. (2024). … *La propiedad y los límites de la potestad …* pp. 224-233.

24 Véase Cuesta Arzamendi, José Luis de la, y Blanco Cordero, Isidoro. (2017). "Delincuencia económica", en: Boix Reig, Francisco Javier (Dir.) y Lloria García, Paz (Coord.). *Diccionario de Derecho penal económico,* Madrid, Iustel, pp. 294-300. Rodríguez-García, Nicolás. (2016). "Delitos

ciales o investigaciones patrimoniales sustanciadas en otras latitudes, como "delincuencia organizada", además de imprimir el desconocimiento básico del legislador venezolano sobre este vocablo, implica extender ese concepto de *lawfare* a los órganos jurisdiccionales que se encuentran investigando casos de corrupción cometidos por funcionarios del gobierno venezolano o quienes se encuentren vinculados con ellos, sea a través de contratos o relaciones económicas que implique evidentes efectos patrimoniales ubicados fuera de Venezuela que no puedan ser justificados.

La ponderación, antes de definirla, es un proceso que no es de naturaleza judicial. Es la actividad por excelencia del legislador, quien, a través de la valoración de la realidad, "pondera" y otorga jerarquía y consecuencias a determinadas hipótesis para otorgarle validez jurídica. Es lo que en doctrina se denomina la fabricación de hechos por el Derecho[25].

Lo esencial de la ponderación estriba en que, ante una ausencia evidente de una solución reglada sobre determinadas hipótesis (en este caso de la Constitución al legislador), se *asume una decisión en la cual*, como indica Rodríguez de Santiago, ha de tener en cuenta dos o más principios, bienes, valores, intereses y eventuales perjuicios, evidentemente contrapuestos[26]. Por ello, revisando el caso venezolano, el legislador en la LOLSB no tuvo el tino en la ponderación al concebir un concepto "elástico" e inatinente sobre delincuencia organizada, en especial, lo que hemos analizado del artículo 7.5 ejusdem.

Así, precisamente, la funcionalidad de los principios garantistas en extinción de dominio es para limitar la actividad de ponderación del legislador al momento de abordar los elementos de la extinción de dominio, desde la calificación de la actividad ilícita, pasando por la concepción de la buena fe hasta las consecuencias para la administración pública sino reintroduce esos bienes a los cuales se ha declarado la misma.

IV. RECAPITULACIÓN Y RETROSPECTIVA

Más allá de extender un razonamiento de analogía sobre una amenaza contra la extinción de dominio en el continente americano, es necesario precisar algunas ideas-fuerza que facilitarán la hoja de ruta para evitar el abuso y desnaturalización del instituto. Como hemos afirmado en otras oportunidades, la extinción de dominio no es una panacea ni mucho menos un instruso siempre que, la misma sea aplicada según los principios y estándares internacionales válidamente aceptados en los convenios y tratados internacionales sobre delincuencia económica (tráfico ilícito de drogas, corrupción, lavado de activos y delincuencia organizada).

---

económicos y sistema penal: nueva estrategia en materia de recuperación de activos y decomiso", en: *Presupuesto y gasto público,* n° 82, pp. 85-118. Carrillo del Teso, Ana E., y Myers Gallardo, Alfonso. (2015). *Corrupción y delincuencia económica: prevención, represión y recuperación de activos*. Salamanca, Ratio Legis Librería Jurídica.

25 Véase Martínez García, Jesús Ignacio. (1992). *La imaginación jurídica.* Editorial Debate, Madrid, pp. 50-51. Vale la pena transcribir lo que explica el autor "(…) *Los elementos de hecho no son un mero punto de partida proveniente de la realidad objetiva, sino el resultado de operaciones jurídicas que establecen y fijan los hechos y de este modo elaboran el input del Derecho. La noción de hecho carece de una existencia autónoma. Por ello se ha señalado que 'el hecho jurídico no es sencillamente el hecho, sino el hecho que existe en y por el derecho'. La determinación de lo que es o no jurídicamente relevante compete exclusivamente al derecho. Se trata de una relevancia interna y, por tanto, de un juego tautológico: es jurídicamente relevante lo que el derecho considera como tal* (…)"

26 Rodríguez de Santiago, José M. (2000). *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo.* Editorial Marcial Pons, Madrid, p. 21. Sobre la ponderación en general, véase Ortega, Luis y De la Sierra, Susana (Coord.). (2009). Ponderación y Derecho administrativo. Marcial Pons, Madrid.

En primer lugar, urge la identificación y concreción de los principios rectores o "garantistas" en la extinción de dominio. Estos más allá de concebir un *ius commune,* son límites razonables, basados en los principios constitucionales, para la actividad de ponderación del legislador. El legislador en extinción de dominio no posee potestades ilimitadas donde conciba extender al instituto hacia áreas del Derecho para lo cual no fue concebido. La soberanía del legislador no es excusa para desfigurar conceptos consolidados globalmente como la delincuencia organizada para transformar la extinción en el "cajón de sastre" donde todo vale.

En segundo lugar, es necesario que más allá de establecer una lógica dialéctica sobre si es "constitucional" o "inconstitucional" la extinción de dominio, se aterrice en la aceptación continental de los principios garantistas. Es imprescindible la edificación teórica que, tras una sana discusión, facilite el consenso entre los expertos para identificarlos y aplicarlos en los respectivos Estados. Para ello, sería muy beneficioso que organismos como ONUDC faciliten sus canales institucionales y propicien estos debates académicos.

En tercer lugar, es importante identificar un comportamiento típico de la legislación venezolana, en específico, desde 2011, como es la de concretar sistemas normativos con leyes marco para que inmediatamente, en vez de reformarlas, se establezcan baches y adiciones que terminan por desnaturalizar a dicha ley marco. En este caso, en 2023 la LOED buscó adaptarse a la manera más fiel del sistema interamericano de extinción de dominio, en específico, con la Ley Modelo de ONUDC (2011); pero, inmediatamente se concretaron supuestos de actividad ilícita que terminan por hacer fraude a la propia LOED al establecer unas causales que en nada se asocia con el núcleo conceptual duro de la delincuencia económica[27].

Finalmente, debe ratificarse la expresión que la extinción de dominio no es un "comodín" que se aplica cuando no puede el Derecho penal cumplir sus funciones dentro de un estado social y democrático de Derecho.

---

27 En específico, así como la LOLSB contempló nuevas hipótesis sobre actividad ilícita, tenemos la Ley para la protección de los activos, derechos e intereses de la República y sus entidades en el extranjero, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, extraordinario, número 6.747 de fecha 22 de mayo de 2023.

LA "LEY BOLÍVAR" Y LA EXTINCIÓN DEL DOMINIO COMO INSTRUMENTO DE PERSECUCIÓN POLÍTICA

José Ignacio Hernández G.*

Profesor de Derecho en la Universidad Católica Andrés Bello

Resumen: *La Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa de la República Bolivariana de Venezuela representa el ejemplo más reciente de legalismo autocrático, específicamente, el uso, abuso y desuso de la Ley para justificar políticas autoritarias. Al adherirse a las formalidades de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, la nueva legislación autocrática permite la persecución política de la sociedad civil y las organizaciones políticas. Una interpretación exegética de estas Leyes no revelará su naturaleza autoritaria; por el contrario, puede facilitar el constitucionalismo abusivo. El método interpretativo apropiado debe enfocarse en la centralidad de los derechos humanos.*

Palabras Clave: *Legalismo Autocrático, Constitucionalismo Abusivo, Exegética Autocrática, Derechos Humanos, Extinción de Dominio, Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa de la República Bolivariana de Venezuela.*

Abstract: *The Liberator Simon Bolivar Organic Law against the imperialist blockade and for the defense of the Bolivarian Republic of Venezuela represents the most recent example of autocratic legalism-specifically, the use, abuse, and disuse of the law to justify authoritarian policies. By adhering to the formalities of the Asset Forfeiture Organic Law, the new autocratic legislation enables the political persecution of civil society and political organizations. An exegetical interpretation of these laws will not reveal their authoritarian nature; instead, it may facilitate an abusive constitutionalism. The appropriate interpretative method should focus on the centrality of human rights.*

Key words: *Autocratic Legalism, Abusive Constitutionalism, Autocratic Exegetic, Human Rights, Asset Forfeiture, Liberator Simon Bolivar Organic Law against the imperialist blockade and for the defense of the Bolivarian Republic of Venezuela.*

INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica de Extinción del Dominio[1] fue dictada, en principio, para permitir la adquisición coactiva de la propiedad adquirida a través de determinados ilícitos, pero por medio de acciones judiciales no subordinadas a la acción penal[2]. Por ello, esta Ley regularía lo que podría denominarse la "confiscación civil", para diferenciarla de la confiscación como pena accesoria impuesta por el juez penal, lo que de acuerdo con el artículo 116 constitucio-

---

* Profesor de Derecho Administrativo y Constitucional en la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Central de Venezuela. Profesor invitado, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y Universidad Castilla-La Mancha y Universidad La Coruña.

1 Gaceta Oficial n° 6.745 extraordinario de 28b de abril de 2023.

2 Sobre la extinción dominio o comiso autónomo, por todos, vid. Jiménez Tapia Rafael Simón y Urbina Mendoza, Emilio J., *El comiso autónomo y la extinción de dominio en la lucha contra la corrupción*, Editorial Jurídica Venezolana, 2020.

nal, solo procede en casos de delitos en contra del patrimonio público, y los bienes adquiridos con recursos obtenidos del tráfico ilícito de sustancias psicotrópicos y estupefacientes[3].

Pero la figura de la extinción de dominio no puede ser analizada desde una posición exegética que no tome en cuenta el entorno institucional del sistema de justicia en Venezuela, signado por la falta de independencia y autonomía del Poder Judicial y las sistemáticas violaciones a derechos humanos, en especial, cometidas con propósitos políticos[4]. Bajo este entorno institucional, la extinción de dominio no persigue avanzar en políticas contra la corrupción sino, por el contrario, en disimular, tras formas legales, políticas violatorias de derechos humanos[5].

Esta simulación ha sido calificada por Javier Corrales como el legalismo autocrático, esto es, el uso, abuso y desuso de la Ley para simular violaciones a derechos humanos[6]. De esa manera, la persecución política, que abarca medidas arbitrarias en contra de la propiedad privada, se simula en procesos legales[7], como la extinción del dominio. El más reciente ejemplo de este legalismo autocrático es la llamada "Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa de la República Bolivariana de Venezuela", o "Ley Bolívar"[8]. Tras este texto legal, subyace la reiteración y consolidación de la persecución política emprendida de manera sistemática desde 2014, en especial, luego de la autoproclamación de Nicolás Maduro luego de la elección presidencial del 28 de julio de 2024.

I. EL PROPÓSITO FORMAL DE LA LEY BOLÍVAR

La Ley Bolívar tiene como propósito, según su artículo 1, la protección del pueblo venezolano en contra de quienes "*promuevan, invoquen, respalden o participen en la imposición de medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas, así como de acciones contra la seguridad de la Nación*" (artículo 1). Así, su principal fundamento es adoptar medidas para proteger a los venezolanos frente a la política de sanciones adoptada por la comunidad internacional y, en concreto, el Gobierno de Estados Unidos (numerales 1, 2, 3 y 5, artículo 2). En este sentido, esta legislación complementa la llamada Ley Antibloqueo que, con el pretexto de las sanciones económicas, concentra facultades en el Poder Ejecutivo para disponer de activos y empresas del Estado[9]. En concreto, la nueva legislación

---

3 Brewer-Carías, Allan R., "Confiscación, comiso y extinción de dominio. Comentarios a la Ley Orgánica de Extinción de Dominio de 28 de abril de 2023, particularmente sobre su fundamento constitucional y sobre algunas de sus incongruencias inconstitucionales", en *Revista de Derecho Público* n° 173-174, Caracas, 2023, pp. 278 y ss.

4 El método exegético se apoya en la interpretación literal de las Leyes, sin tomar en cuenta su inserción dentro del sistema jurídico y, en especial, su compatibilidad con valores constitucionales, incluyendo los derechos inherentes a la persona humana. Como tal, la exégesis se ancla en el positivismo jurídico, reduciendo -o eliminando- la importancia de principios y valores, en especial, tácitos o implícitos.

5 Brewer-Carías, Allan R., "Democracias actuales y falseamiento del Estado de derecho. El caso de Venezuela," en *Revista de Derecho Público, nº 175-176*, Caracas, 2023 pp. 77 y ss.

6 Corrales, Javier, "Autocratic legalism in Venezuela", *Journal of Democracy Volume 26, Number 2,* 2015, pp. 37 y ss.

7 Véase: "La razón detrás de las tomas de viviendas en Venezuela: "Les pagan a los colectivos los favores a la revolución", Infobae, 18 de enero de 2021, tomado de: https://www.infobae.com/america/venezuela/2021/01/18/la-razon-detras-de-las-tomas-de-viviendas-en-venezuela-les-pagan-a-los-colectivos-los-favores-a-la-revolucion/

8 Gaceta Oficial n° 6.859 extraordinario de 29 de noviembre de 2024.

9 Brewer-Carías, Allan R., "La Ley Antibloqueo: una monstruosidad jurídica para desaplicar, en secreto, la totalidad del ordenamiento jurídico," en *Boletín de la Academia de Ciencias Sociales y Políticas, nº 161. Homenaje al Dr. José Andrés Octavio*, Caracas 2020 pp. 1499 y así como "El úl-

es una reacción al proyecto de Ley Bolívar, aprobado en noviembre de 2024 por la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos, para prohibir a empresas que apoyen al régimen de Nicolás Maduro la participación en procedimientos de licitación[10]. Las sanciones -o medidas coercitivas unilaterales- se consideran un "crimen de lesa humanidad" (artículo 6).

Pero la Ley Bolívar va mucho más allá, pues su artículo 5 declara "contrario al deber de resguardar y proteger la independencia, la soberanía, la integridad territorial, la autodeterminación y los intereses de la Nación", toda conducta o actuación que "ejecute, promueva, invoque, favorezca, facilite o respalde acciones contra la seguridad de la Nación y del pueblo venezolano", más allá de medidas relacionadas con las llamadas medidas coercitivas unilaterales. Como se observa, este texto pretende habilitar a los órganos del Poder Público para actuar contra todo aquel que respalde "acciones contra la seguridad de la Nación y del pueblo venezolano", concepto tan indeterminado que, en suma, permite adoptar medidas contra toda persona que, a discreción, sea considerada como un atentado a la seguridad nacional, como reitera el artículo 8.

II. LAS ACCIONES EN CONTRA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

El artículo 7 enumera, de manera ilustrativa, las acciones consideradas contrarias a la seguridad nacional. Las acciones relacionadas con las sanciones económicas se incluyen en los numerales 1, 3 y 4, pero el resto de los numerales amplia, notablemente, el catálogo de acciones prohibidas.

Así, también se abarca toda acción que implique un beneficio económico a partir de la ejecución de medidas en jurisdicciones extranjeras en contra de activos de la República (numeral 5). Este supuesto se dirige, en especial, en contra de acreedores y sus abogados que ejerzan acciones ante cortes extranjeras para el cobro de sus acreencias con activos externos. Este numeral reitera medidas similares previstas en la *Ley para la Protección de los Activos, Derechos e Intereses de la República y sus empresas del Estado*[11].

En especial, el numeral 2 prohíbe toda conducta de desconocimiento de los "poderes públicos legítimamente instaurados", en clara referencia a la Asamblea Nacional de 2015 y las estructuras administrativas que representan al Gobierno de Venezuela en el extranjero. En especial, este numeral, reforzando a la citada *Ley para la Protección de los Activos, Derechos e Intereses de la República y sus empresas del Estado,* aplica a las estructuras administrativas que representan al Gobierno de Venezuela en Estados Unidos, y a toda persona que colabore con esas estructuras, todo lo cual crea obstáculos para la defensa judicial de Venezuela en las cortes de Estados Unidos, como resultado de las reclamaciones de la deuda pública legada.

De igual manera, el numeral 6 prohíbe acciones que promuevan el "*uso de la fuerza contra el pueblo venezolano*".

El artículo 21 establece medidas en contra de los prestadores de servicios de radio y televisión que "*difundan publicidad, propaganda o mensajes promoviendo la imposición de medidas coercitivas unilaterales u otras medidas restrictivas o punitivas que afecten a la República Bolivariana de Venezuela*".

---

timo golpe al Estado de derecho: una "Ley Constitucional" "Antibloqueo" para rematar y repartir los despojos de la economía estatizada, en un marco de secretismo y de inseguridad jurídica," en *Revista de Derecho Público* nº 169-170, Caracas 2022, pp. 235 y ss

10 Véase el texto aquí: https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/825

11 Gaceta Oficial n° 6.474 extraordinario de 22 de mayo de 2023.

Esta prohibición va acompañada de sanciones como multas y la revocatoria de la concesión del espectro radioeléctrico. La Administración, de acuerdo con el artículo 22, puede "dictar las medidas preventivas que resulten necesarias para proteger los intereses tutelados".

III. LAS MEDIDAS QUE APLICAN A QUIENES ATENTEN EN CONTRA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La Ley contiene, en el artículo 8, una norma amplia que permite adoptar cualquier medida en contra de quienes incurran en las conductas prohibidas en el artículo 7. Además, la Ley menciona algunas medidas en concreto.

Así, el artículo 9 contempla la sanción de inhabilitación política, para quienes incurran en las acciones allí descritas y que siguen las conductas genéricamente prohibidas por el citado artículo 7. Esta inhabilitación procede de pleno derecho y, según los casos, puede ser declarada sumariamente por la Sala Constitucional (artículo 10).

Los artículos 11 y 12 sancionan con prisión de veinticinco (25) a treinta (30) años y multa, a quienes incurran en cualquiera de las conductas prohibidas. Además de la sanción accesoria de multa, el artículo 13 contempla otra sanción de inhabilitación política, impuesta por el juez, hasta por sesenta (60) años. Pero, además, el artículo 15 permite a la Contraloría General imponer similar sanción de inhabilitación, para quienes "*hayan cometido acciones contrarias a los valores y derechos irrenunciables del Estado previstas en esta Ley, que hubieren causado perjuicios al patrimonio de la República, de acuerdo con la gravedad de los daños producidos".* Cabe acotar que una medida similar está prevista en el artículo 25 de la *Ley Orgánica para la Defensa de la Guayana Esequiba*[12].

La expulsión de extranjeros es otra de las medidas que la Ley permite adoptar, según su artículo 14.

Igualmente, el artículo 23 ordena la creación de un registro de infractores, el cual aplicará cuando exista "motivo fundado" de que la persona ha realizado cualquier conducta contraria a la seguridad nacional. Este registro implica la imposición de sanciones administrativas, pero también de medidas en contra de la propiedad, como el congelamiento de bienes (numeral 1).

Finalmente, el artículo 19 señala que "l*as conductas previstas y sancionadas en esta Ley se consideran como actividades ilícitas de delincuencia organizada y están sujetas al procedimiento de extinción de dominio, de conformidad con la ley que regula la materia*". Esto es que, sin perjuicio de la acción penal, las personas que realicen conductas contrarias a la seguridad de la nación también se enfrentan a la extinción de dominio. Una medida similar está prevista en el artículo 12 de la Ley para la Protección de los Activos, Derechos e Intereses de la República y sus empresas del Estado.

IV. LA REDUNDANCIA JURÍDICA DE LA LEY BOLÍVAR COMO PARTE DE LAS SISTEMÁTICAS POLÍTICAS VIOLATORIAS A DERECHOS HUMANOS. LA EXTINCIÓN DE DOMINIO COMO ARMA DE PERSECUCIÓN POLÍTICA.

El Gobierno de Nicolás Maduro no requiere de la Ley Bolívar para adoptar las medidas punitivas genérica e imprecisamente mencionadas en este texto. Así, la inhabilitación política es ya una práctica, como quedó en evidencia en la elección presidencial del 28 de julio de

---

12 Gaceta Oficial n° 6.798 extraordinario, de 3 de abril de 2024. Véase a Brewer-Carías, Allan, "Comentarios sobre el proyecto de ley para la creación del estado de La Guayana Esequiba (diciembre 2023). Guía de lectura", en *Revista de Derecho Público* n° 177-178, 2024, pp., 245 y ss.

2024[13]. La ausencia de autonomía e independencia del Poder Judicial resta todo efecto útil a cualquier garantía procesal que la Ley Bolívar pretenda incorporar en el proceso llamado a imponer esta inhabilitación. Tampoco tiene relevancia práctica el lapso de la inhabilitación (sesenta años) pues, en realidad, toda persona que sea considerada como parte de la oposición democrática está inhabilitada, formal o informalmente. Y en todo caso, esta *inhabilitación política perpetua* quedará confirmada en la reforma electoral que adelanta la Asamblea Nacional de 2020[14].

La manipulación de los delitos de traición a la patria y terrorismo restan también efecto útil a los nuevos e indeterminados delitos penales que la Ley Bolívar introduce. En la práctica, y a discreción del Gobierno, cualquier persona puede ser señalada, acusada o condenada por este tipo de delitos genéricos, en especial, luego de las elecciones presidenciales, tal y como ha ratificado la Misión Independiente de Determinación de los Hechos[15]. Lo propio cabe afirmar de las medidas en contra de la libertad de expresión: el cierre arbitrario de medios y la persecución a periodistas forma parte de los patrones de violación a la libertad de expresión[16].

Finalmente, la persecución política en contra de quienes participen o apoyen a las estructuras administrativas dependientes de la Asamblea Nacional de 2015, actuando como los órganos que representan al Gobierno de Venezuela en Estados Unidos, es una acción que ya está prevista en la *Ley para la Protección de los Activos, Derechos e Intereses de la República y sus empresas del Estado.* De hecho, la Asamblea Nacional de 2020, en ejecución de esa Ley, ha exhortado a ejercer acciones penales y de extinción de dominio en contra de quienes han participado en la defensa de Citgo en Estados Unidos[17].

El principal motivo tras esta Ley no es, solo, simular violaciones a derechos humanos por razones políticas tras un manto de legalidad. Más bien, pareciera que su efecto práctico inmediato es elevar los riesgos de quienes emprendan acciones encaminadas a oponerse a la autoproclamación de Nicolás Maduro luego de las elecciones del 28 de julio de 2024, ante la inminencia de inicio del nuevo período presidencial, el 10 de enero de 2025[18]. Este hecho no

---

13 Por ejemplo, vid. Brewer-Carías, Allan, "El intento de inhabilitación política contra María Corina Machado, mediante una "certificación de mera relación" prohibida por la Ley Orgánica de la Administración Pública", en *Revista de Derecho Público* n° 175-176, Caracas, 2023, pp. 297 y ss.

14 "Las reformas electorales de Venezuela estarán listas antes del 15 de diciembre, dice el presidente de la Asamblea", *CNN En Español*, 23 de octubre de 2024, tomado de: https://cnnespanol.cnn.com/2024/10/23/reformas-electorales-venezuela-diciembre-presidente-asamblea-orix

15 Véase, por ejemplo, el informe de 15 de octubre de 2024, tomado de: https://www.ohchr.org/es/press-releases/2024/10/un-international-mission-reveals-gross-human-rights-violations-venezuela

16 Véase: "Relatora de la ONU advierte que Ley Simón Bolívar puede ser utilizada contra sociedad civil y activistas", *Efecto Cocuyo*, 30 de noviembre de 2024, tomado de: https://efectococuyo.com/internacionales/relatora-de-la-onu-advierte-que-ley-simon-bolivar-puede-ser-utilizada-para-perseguir-a-la-sociedad-civil-y-activistas/. Véase también el comunicado del Instituto de Prensa y Sociedad de 29 de noviembre de 2024, tomado de: https://ipysvenezuela.org/2024/11/29/la-ley-libertador-viola-la-libertad-de-expresion/

17 "Jorge Rodríguez reactiva comisión para investigar Citgo desde la Asamblea Nacional", *El Pitazo*, 26 de noviembre de 2024, tomado de: https://elpitazo.net/politica/jorge-rodriguez-reactiva-comision-para-investigar-citgo-desde-la-asamblea-nacional/ Más recientemente, "Jorge Rodríguez pide a Fiscalía aplicar Ley Simón Bolívar a diputados de la AN de 2015", Efecto Cocuyo, 23 de diciembre de 2024, tomado de: https://efectococuyo.com/politica/jorge-rodriguez-pide-a-fiscalia-aplicar-ley-simon-bolivar-a-diputados-de-la-an-de-2015/

18 La "autoproclamación" de Maduro alude a la vía de hecho a través de la cual el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Supremo de Justicia avalaron la proclamación de Maduro sin respaldo en

solo coloca en evidencia las graves violaciones a los derechos humanos materializadas en esta Ley, sino que, además, otorga evidencias adicionales al delito de persecución política que el régimen de Nicolás Maduro está cometiendo, en violación al artículo 7.1, literal h del Estatuto de la Corte Penal International, delito actualmente en investigación por la Fiscalía de la Corte.

Con lo cual, en el intento por disuadir cualquier reacción civil en contra de la autoproclamación de Nicolás Maduro, la Ley Bolívar no solo incurre en la redundancia de normas penales claramente inconstitucionales, sino que, además, deja más en evidencia que todas estas violaciones a derechos humanos son realizadas con motivos de persecución política. En especial, este texto deja en evidencia que la Ley Orgánica de Extinción del Dominio no tiene como propósito avanzar en la lucha contra la corrupción, sino que, por el contrario, ella es un instrumento del legalismo autocrático, que pretende enmascarar violaciones a derechos humanos impulsadas por razones políticas, en medidas y procesos para la extinción de dominio. Desde esta perspectiva, por ello, es necesario considerar que las violaciones al derecho de propiedad privada forman parte de las medidas orientadas a la persecución política, lo que hace de los propietarios afectados por medidas arbitrarias, víctimas de graves violaciones a los derechos humanos[19].

El primer paso para colocar en evidencia el legalismo autocrático es negando la validez del método exegético para interpretar a la Ley Orgánica de Extinción de Dominio y la Ley Bolívar. En realidad, el legalismo autocrático se beneficia de la exégesis, pues bajo esta interpretación, prevalecen las formas sobre el fondo, y la extinción de dominio es interpretada como un proceso seguido por funcionarios judiciales que, incluso, atiende a las mejores prácticas recomendadas a nivel global para avanzar en la lucha en contra de la corrupción. Podemos aludir, así, a la exegética autocrática para describir la interpretación de estas Leyes al margen del sistema de opresión en el cual ellas se insertan.

Frente a esta interpretación literal, debe prevalecer la interpretación desde la centralidad de los derechos humanos, como derechos inherentes a la dignidad humana. La extinción de dominio no es un proceso formal que persigue la adopción de políticas contra la corrupción, sino un instrumento de persecución política, como ahora lo reitera el artículo 19 de la Ley Bolívar. La violación al derecho de propiedad privada por la abusiva aplicación de la extinción del dominio se lleva a cabo por razones políticas, en contra de toda persona considerada como opositora al régimen autocrático de Maduro. Esto hace, de la extinción de dominio, un instrumento deshumanizante, no solo por la privación arbitraria de la propiedad privada -incluyendo los inmuebles que fungen de hogar de quienes son perseguidos- sino, además, por la propia persecución criminal basada en razones políticas.

---

actas electorales transparentes, públicas y verificables, desconociendo los ejemplares de actas que respaldan el triunfo del candidato de la Plataforma Unitaria, Edmundo González. *Vid.* Brewer-Carías, Allan R., *Crónica constitucional sobre el secuestro de la elección presidencial de 28 de julio de 2024*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2024.

19 Como ha concluido Acceso a la Justicia, "*la utilización tanto de la figura de la extinción de dominio como la de la responsabilidad civil y la imposición de multas millonarias, entre otras medidas, evidencia la ampliación de las penas de carácter patrimonial con fines de persecución y que las mismas están inspiradas en las aplicadas en Nicaragua, su directa antecesora". Vid.*: *Cuando la Ley Transcribe la Realidad*, diciembre de 2024, p. 24.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Tribunal Supremo de Justicia y Cortes de lo Contencioso Administrativo): Segundo Semestre de 2024

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández
Abogada
Secretaria de Redacción de la Revista

SUMARIO

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Ordenamiento jurídico*. A. Leyes orgánicas: carácter orgánico.

II. EL ORDENAMIENTO ORGÁNICO DEL ESTADO

1. *El Poder Judicial.* A. Tribunal Supremo de Justicia. a. Facultad de Avocamiento.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Actos administrativos: Nulidad.*

IV. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de Revisión Constitucional.* 2. *Acción de Amparo Constitucional. Inadmisibilidad*. 3. *Acción de Amparo contra sentencia. Improcedente.*

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Ordenamiento Jurídico*

A. *Leyes Orgánicas: Carácter orgánico*

TSJ-SC (1171) **29-11-2014**

Ponencia Conjunta

Caso: Presidente de la Asamblea Nacional remite un ejemplar de la LEY ORGÁNICA LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR CONTRA EL BLOQUEO IMPERIALISTA Y EN DEFENSA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, sancionada en sesión ordinaria del 28 de noviembre de 2024, con el objeto de que esta Sala se pronuncie acerca de la constitucionalidad del carácter orgánico atribuido a dicho instrumento de rango legal, en atención a la facultad conferida por el segundo aparte del artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La Sala Constitucional declara la *Constitucionalidad del carácter orgánico de la Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo Imperialista y en defensa de la República Bolivariana de Venezuela,* sancionada por la Asamblea Nacional en sesión ordinaria del 28 de noviembre de 2024.

….Verificada la competencia de esta Sala Constitucional, es imperioso señalar que en sentencia de este órgano identificada con el número 537 del 12 de junio de 2000, caso: "*Ley Orgánica de Telecomunicaciones*" [Véase: *Revista de Derecho Público* Nº 82 abril-junio 2000 pp. 141 y ss] se fijó el alcance de aquellas nociones que sirven para calificar las leyes -u otro acto que detente el mismo rango emanado por una autoridad constitucionalmente habilitada para ello- como orgánicas, prevista en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, utilizando criterios de división lógica distintos, a saber: *i)* obedece a un criterio técnico-formal, es decir, a la prescripción de su denominación constitucional o la calificación por la Asamblea Nacional de su carácter de ley marco o cuadro; *ii)* obedece a un principio material relativo a la organización del Poder Público; y *iii)* obedece al desarrollo de los derechos constitucionales. En tal sentido, se estableció que el pronunciamiento de la Sala Constitucional era necesario para cualquiera de las categorías señaladas, excepto para las leyes orgánicas por denominación constitucional, pues el mencionado artículo 203 se refiere a "*….las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas*".

Siguiendo este hilo argumental, es de apreciar que, según el artículo 203 de la Constitución, son materias reservadas a la ley orgánica: *i)* las que en casos concretos así haya considerado el propio Texto Constitucional (vale decir, las leyes orgánicas por denominación constitucional), y aquellas relativas *ii)* a la organización de los Poderes Públicos, *iii)* al desarrollo de derechos constitucionales, y *iv)* a las que constituyan un marco normativo para otras leyes.

Siendo esto así, se ha precisado por esta Sala que los mencionados supuestos a que se refiere el artículo 203 de la Constitución poseen carácter taxativo, lo que implica que indistintamente la ley a la cual se pretenda considerar como orgánica debe estar incluida en cualquiera de ellos para que se le estime y se le denomine como tal.

En torno a la delimitación constitucional de las materias propias de la ley orgánica, la Sala ha subrayado, en general, que "*…con las leyes orgánicas se pretende fundamentalmente que las materias reguladas por estas tengan mayor estabilidad que aquellas materias que son propias de las leyes ordinarias, dada la especial rigidez de aquellas normas respecto de estas, cuya aprobación y ulterior modificación o derogación se somete a requisitos especiales -como el concurso más amplio de voluntades en la Asamblea Nacional- en cuanto regulan la materia de que se trate, aunque la ratio del número de leyes orgánicas -tanto por determinación constitucional como las que derivan de un criterio material- incluidas en el texto constitucional, encierran diversas motivaciones (p. ej. prolongar el espíritu de consenso en materias trascendentales o poner a cubierto el desarrollo de los derechos fundamentales)…*"(vid. Sentencia de esta Sala número. 34 del 26 de enero de 2004, caso: Vestalia Sampedro de Araujo). [Véase: *Revista de Derecho Público* Nº 97-98 enero-junio 2004, en p. 107 y ss]

Cónsono con lo anterior, la jurisprudencia de esta Sala Constitucional en el asunto, ha fijado que el rasgo predominante "*…es sin duda la del aspecto material que en la definición de ley orgánica impera en la actualidad, teniendo en cuenta que -a la luz del artículo 203 de la Constitución de 1999- son materias exclusivas de esta categoría de ley, además (i) de las que en casos concretos así haya considerado el propio texto constitucional (vale decir, las leyes orgánicas por denominación constitucional), las leyes orgánicas relativas (ii) a la organización de los poderes públicos, (iii) al desarrollo de derechos constitucionales, y (iv) las que constituyan un marco normativo para otras leyes…*" (vid. Sentencia de esta Sala número 229 del 14 de febrero de 2007, caso: "Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia"). [Véase: *Revista de Derecho Público* No. 229, enero-marzo 2007 en pp. 86 y ss.]

En este sentido, esta Sala Constitucional ha querido hacer notar que en atención al rol que el propio Texto Fundamental confiere a estos calificados textos normativos, la mención de una ley como orgánica adquiere especial relevancia de cara a su influencia dentro del sistema de jerarquía de las leyes y, en tal virtud, es menester señalar que la inclusión de tal expresión implica necesariamente el reconocimiento de su posición preeminente frente a otros textos normativos, asunto que no queda sujeto a la plena discreción del cuerpo legislador, sino sometido a los criterios técnicos o materiales que la misma Constitución dispuso (*vid*. Sentencia de esta Sala número 2.573 del 16 de octubre de 2002, caso: "*Ley Orgánica contra la Corrupción*").

…..Así, ha aclarado esta Sala que la noción constitucional de las leyes orgánicas impone expandir los puntos de vista hacia un enfoque material restrictivo, que da lugar a la prohibición de que se pueda calificar de orgánicas a las leyes que regulen materias distintas a las contempladas en los supuestos constitucionales antes identificados o bien aquellas que tengan una finalidad distinta a la allí expresada (*vid*. Sentencia de esta Sala número 1.159 del 22 de junio de 2007, caso: "*Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Reorganización del Sector Eléctrico*").

Sobre la base de las consideraciones que han sido precedentemente explanadas, denota esta Sala que la "***Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar Contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa De la República Bolivariana de Venezuela***", que ha sido sometida al conocimiento analítico de esta Máxima Instancia Constitucional para verificar la constitucionalidad del carácter orgánico con que fue calificado su nombre, tiene por objeto proteger al proteger al pueblo venezolano contra la actuación de personas naturales, jurídicas, nacionales o extranjeras, que promuevan, invoquen, respalden o participen en la imposición de medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas, así como de acciones contra la seguridad de la nación que atenten contra la soberanía, independencia, auto determinación, integridad territorial, los valores culturales, símbolos y los intereses de la República Bolivariana de Venezuela, así como también los derechos humanos de la población venezolana, incluido su derecho a la paz y a un desarrollo económico independiente y sostenido.

Ello así, es importante hacer notar que en nuestra Carta Magna, consagra en sus artículos 1, 2 y 3, los primeros tres (3) principios fundamentales para nuestra República Bolivariana de Venezuela, los cuales disponen lo siguiente:

> *"**Artículo 1.** La República Bolivariana de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador. Son derechos irrenunciables de la Nación la independencia, la libertad, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional".*
>
> *"**Artículo 2**. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político".*
>
> *"**Artículo 3.** El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución".*

Denótese, así como la ley que aquí está siendo objeto de análisis sobre la constitucionalidad de su carácter orgánico, tiene por objeto desarrollar los *supra* transcritos preceptos, los cuales propugnan como valores superiores del ordenamiento jurídico de resguardar y proteger la patria libre, soberana e independiente, la integridad territorial, la autodeterminación, los intereses, valores y los derechos irrenunciables de la nación, que garantice el bienestar de

los venezolanos, creando y garantizando las condiciones necesarias para su desarrollo social, económico y hasta espiritual, procurando el disfrute de los derechos humanos y consolidar su felicidad y paz, permitiendo la Patria, la independencia, la soberanía, siendo este su núcleo de protección, es por ello, que la "***Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar Contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa De la República Bolivariana de Venezuela***", dispone desarrollar y ejecutar todas aquellas medidas necesarias y relevantes para la defensa y desarrollo integral de la Nación.

Por su parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en sus artículos 130 y 131, ambos del Capítulo X del Título III de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es del tenor siguiente:

> *"**Artículo 130.** Los venezolanos y venezolanas tienen el deber de honrar y defender a la patria, sus símbolos y valores culturales; resguardar y proteger la soberanía, la nacionalidad, la integridad territorial, la autodeterminación y los intereses de la Nación".*
>
> *"**Artículo 131.** Toda persona tiene el deber de cumplir y acatar esta Constitución, las leyes y los demás actos que en ejercicio de sus funciones dicten los órganos del Poder Público".*
>
> *"**Artículo 132**. Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social".*
>
> *"**Artículo 133**. Toda persona tiene el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la ley".*
>
> *"**Artículo 134**. Toda persona, de conformidad con la ley, tiene el deber de prestar los servicios civil o militar necesarios para la defensa, preservación y desarrollo del país, o para hacer frente a situaciones de calamidad pública. Nadie puede ser sometido a reclutamiento forzoso.*
>
> *Toda persona tiene el deber de prestar servicios en las funciones electorales que se les asignen de conformidad con la ley".*
>
> *"**Artículo 135**. Las obligaciones que correspondan al Estado, conforme a esta Constitución y a la ley, en cumplimiento de los fines del bienestar social general, no excluyen las que, en virtud de la solidaridad y responsabilidad social y asistencia humanitaria, correspondan a los o a las particulares según su capacidad. La ley proveerá lo conducente para imponer el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario. Quienes aspiren al ejercicio de cualquier profesión, tienen el deber de prestar servicio a la comunidad durante el tiempo, lugar y condiciones que determine la ley".*

Los preceptos constitucionales antes transcritos, consagran la obligación que corresponde a toda persona de honrar, proteger y defender los principios de soberanía, nacionalidad, solidaridad, la integridad territorial, entre otros, que corresponden a los o a las particulares según su capacidad, en marco del ordenamiento jurídico venezolano.

De igual forma, la Carta Magna establece en su artículo 326, el principio de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, teniendo funciones y responsabilidades que deben ejercer de forma corresponsable.

Como puede apreciarse, el Texto Fundamental vincula a todos los venezolanos y venezolanas, así como a las personas naturales o jurídicas y al Estado venezolano, es decir, fundamenta consagra la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, paz, libertad, justicia, solidaridad, así como resguardar y proteger la patria libre, soberana e independiente, la integridad territorial, la autodeterminación, los intereses, valores y los derechos irrenunciables de la nación, que garantice el bienestar de los venezolano y la satisfacción progresiva de sus necesidades individuales y colectivas sobre las bases de un desarrollo independiente, sustentable, productivo y sostenido.

En ese orden de ideas, la Sala Constitucional ha sostenido que la institucionalidad democrática, la soberanía e independencia de la República Bolivariana de Venezuela, tiene sus bases en el Texto Constitucional, el cual constituye una manifestación jurídica de un acuerdo social, en el que se plasmaron conceptos y categorías propios de nuestra tradición, cultura e historia, así la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consagra principios, conceptos y categorías, que serían vaciados de contenido, si sus bases fundamentales se sometieran a la injerencia y determinación de órganos supranacionales, que pretendan anular no sólo principios y derechos fundamentales (i.e. principio de participación política, derecho al voto, independencia, autodeterminación, soberanía e integridad territorial), sino que además desconocer una de las bases materiales del Estado, su espacio geográfico (Ver, sentencia número 1470 del 16 de noviembre de 2023).

En razón a dicho contexto y en ejecución directa de nuestra Carta Magna, se crea la "***Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar Contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa De la República Bolivariana de Venezuela***", que dispone en su artículo 2, su finalidad, de la manera siguiente:

> *"1. Establecer mecanismos adicionales para resguardar y proteger la soberanía, la nacionalidad, la independencia, la autodeterminación, la integridad territorial, los valores culturales y los símbolos patrios, como derechos irrenunciables de la Nación, con base en la doctrina independentista y antiimperialista de El Libertador Simón Bolívar.*
>
> *2. Garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos del pueblo venezolano y todos los derechos, incluido el derecho a la paz, de conformidad con lo consagrado en la Constitución y los tratados internacionales ratificados por la República Bolivariana de Venezuela.*
>
> *3. Proteger la economía nacional frente a acciones que afecten su desarrollo armónico, erosionen el nivel de vida de la población o impidan la libre administración o disposición del patrimonio de la República o sus entidades, dentro y fuera del territorio nacional.*
>
> *4. Dotar a los Poderes Públicos de medios jurídicos ágiles y efectivos para el establecimiento de las responsabilidades penales y civiles por las acciones que atenten contra los derechos irrenunciables de la Nación y los derechos humanos del pueblo venezolano.*
>
> *5. Proteger los derechos de las víctimas de las medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas".*

El artículo transcrito en líneas precedentes, resulta consonó con los artículos 1 al 3 130 al 135 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que consagra la obligación a todos los ciudadanos y a los órganos que ejercen el Poder Público de defender la patria, resguardar y proteger la soberanía, la integridad territorial y la autodeterminación e intereses de la República Bolivariana de Venezuela, por lo que a juicio de la Sala no existe ninguna antinomia que pueda generar incertidumbre u ocasionar algún conflicto normativo o hermenéutico en la aplicación del Derecho en Venezuela.

Es importante destacar, que esta Ley tiene su origen en las sanciones coercitivas unilaterales y demás medidas restrictivas o punitivas unilaterales ilegitimas e ilícitas impuestas contra la República Bolivariana de Venezuela, que quebrantan los más elementales axiomas del Derecho y de la Justicia Internacional, sin tomar en cuenta que el derecho y la justicia son presupuestos elementales de la paz y el bienestar internacional.

Aunado a ello, la mencionada Ley tiene por objeto estableciendo los mecanismos necesarios para resguardar y proteger la Patria, la independencia, la soberanía, la integridad territorial, la autodeterminación, los intereses, valores y los derechos irrenunciables de la nación, consagrado en el artículo 130 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos del pueblo venezolano para consolidar la paz que merece nuestro país.

Así pues, la "***Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar Contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa De la República Bolivariana de Venezuela***" recoge el sueño de integración y la doctrina independentista de El Libertador Simón Bolívar, que lucha contra el pensamiento hegemónico, que en el texto *sub examine*, fue dictada empleando una técnica legislativa adecuada, y su cuerpo legal está dividido en "*Capítulos*" definidos con meridiana claridad, en los que se plasmaron, la finalidad de la creación de esta norma, los principios que informan esta especial regulación, así como las sanciones contra toda persona que promueva, instigue, solicite, invoque, favorezca, facilite, respalde o participe en la adopción o ejecución de medidas coercitivas unilaterales u otras medidas restrictivas o punitivas contra la población venezolana, los Poderes Públicos o sus autoridades por parte de un Estado, grupo de Estados o corporaciones extranjeras, todo ello, en consonancia con lo consagrado en los artículos 1, 2, 3, 130 y siguientes de la Carta Magna.

De estos postulados y finalidades del Estado, los cuales son asumidos por la mayoría de las Constituciones modernas, y que son concebidos no solo como un mero número de normas rectoras de las instituciones políticas del Estado, sino como un conjunto efectivo de normas jurídicas contentivas de deberes y derechos de los ciudadanos, las cuales se incorporan y confluyen en un juego de interrelación con los ciudadanos en un sistema de valores jurídicos, sociales, económicos y políticos que deben permitir su desarrollo dentro de una sociedad armónica, es que el Estado debe reinterpretar sus funciones en la búsqueda de la protección de los valores de justicia social y de dignidad humana.

Debe reiterarse que la señalada Ley Orgánica está regida de acuerdo a su artículo 3 por los principios y valores de preeminencia de los derechos humanos, justicia, paz, independencia, libertad, legalidad, proporcionalidad, integridad territorial, soberanía, autodeterminación y corresponsabilidad.

Así, puede inferirse que la referida Ley Orgánica desarrolla los mecanismos necesarios para poder resarcir el daño que ha sufrido la República Bolivariana de Venezuela especialmente todo el pueblo venezolano y proteger la soberanía la integridad territorial, la autodeterminación de los pueblos y los intereses de la Nación.

De la misma manera, la norma bajo análisis discrimina las acciones que ponen en riesgo la soberanía, independencia, autodeterminación e integridad territorial de la República Bolivariana de Venezuela y que vulneran los valores y los derechos irrenunciables de la Nación, así como también desarrollas las sanciones que le serán impuestas a toda persona que promueva, instigue, solicite, invoque, favorezca, facilite, respalde, financie o participe en acciones armadas o de fuerza, ataques cibernéticos, que atenten contra el pueblo venezolano, la soberanía y la integridad territorial de la República Bolivariana de Venezuela o sus instituciones, por parte de Estados, poderes, corporaciones o personas extranjeras, lo cual resulta consonó con lo consagrado en el artículo 322 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, relacionado con la seguridad de la Nación, toda vez, que se busca reparar los gravedades los daños producidos por las medidas coercitivas unilaterales.

Aunado a ello, la mencionada Ley complementa las sanciones previstas en esta norma, pues desarrolla en su artículo 9, las situaciones de hecho que conllevan como consecuencia la "*inelegibilidad*", de aquellas personas que sean postuladas a cargos de elección popular, que hayan promovido, instigado, solicitado, invocado, favorecido, respaldado o participado en lo siguiente: *i)* en la adopción o ejecución de medidas coercitivas unilaterales contra la población venezolana, los Poderes Públicos o sus autoridades por parte de un Estado, grupo de Estados o corporaciones extranjeras; *ii)* en acciones armadas o de fuerza contra el pueblo venezolano que afecten la soberanía e integridad territorial de la República Bolivariana de Venezuela, sus instituciones o autoridades, así como en ataques cibernéticos, por parte de Estados, poderes, corporaciones o personas extranjeras, por último, pero no menos importante, *iii)* quien haya obtenido lucro o beneficio, directo o indirecto, en la ejecución de dichas medidas, entre otras.

Es importante mencionar que las sanciones coercitivas unilaterales y demás medidas restrictivas o punitivas unilaterales ilegitimas e ilícitas impuestas contra la República Bolivariana de Venezuela, implica una situación nacional extraordinaria, vinculada a la materia económica, a la seguridad de la Nación y de los ciudadanos y ciudadanas, a la paz social, que afecta el orden constitucional, lo cual exige la toma de medidas excepcionales y oportunas con la finalidad de lograr el restablecimiento de la situación de normalidad social y, por ende, de normalidad conforme a los valores, principios y fines que proyecta la Constitución.

Debe destacarse que la "***Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar Contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa De la República Bolivariana de Venezuela*****"** en su artículo 10, atribuye una nueva competencia exclusiva a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que conocerá y decidirá la impugnación de la postulación de una candidata o candidato por razones de inelegibilidad con base en los supuestos previsto en esta Ley, siendo ello, una innovación que va en consonancia con la expresión del constitucionalismo social, alejándose definitivamente de la etapa del Estado de Derecho formal, en sintonía con la doctrina de El Libertador Simón Bolívar y el espíritu constituyentita de 1999.

Siendo ello así, la mencionada Ley Orgánica se adecua a los aspectos fundamentales y más sustantivos sobre principios contenidos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, pues se ha sostenido que la institucionalidad democrática, la soberanía e independencia de la República Bolivariana de Venezuela, tiene sus bases en el Texto Constitucional, el cual constituye una manifestación jurídica de un acuerdo social, en el que se plasmaron conceptos y categorías propios de nuestra tradición, cultura e historia, en aras de defender la Patria, resguardar y proteger la soberanía, la integridad territorial y la autodeterminación e intereses de la Nación.

….En ese orden de ideas, luego de analizar los fundamentos teóricos anotados, y sin que ello constituya pronunciamiento adelantado sobre la constitucionalidad del contenido del texto normativo aquí sancionado por la Asamblea Nacional, esta Sala Constitucional se pronuncia a los efectos previstos en el artículo 203 constitucional, y al respecto considera que es constitucional el carácter orgánico otorgado a la "***Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar Contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa De la República Bolivariana de Venezuela***", pues esta se adecúa a las características jurídicas que tienen las leyes orgánicas, en cuanto a su forma y contenido, teniendo en cuenta que con ella se pretende regular uno de los supuestos previstos en las citadas normas constitucionales que hacen posible convenir en su carácter orgánico, ello por cuanto conforme al criterio fijado por esta Sala en su sentencia Nro. 537 del 12 de junio de 2000, caso: "*Ley Orgánica de Telecomunicaciones*", la presente "***Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar Contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa De la República Bolivariana de Venezuela***", ostenta el carácter técnico-formal que la establece en una ley que desarrolla el ejercicio del derecho constitucional a asegurar la soberanía e integridad territorial de la República Bolivariana de Venezuela, así como la autodeterminación nacional como derecho irrenunciable de la Nación en correspondencia con los artículos 1, 130 y 322 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), subsumible en la tercera categoría normativa (desarrollo legislativo mediante una ley de un derecho constitucional) prevista en el artículo 203 constitucional.

Con base en las anteriores consideraciones, este Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se pronuncia, conforme a lo previsto en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en el artículo 25, numeral 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en el sentido de declarar la **constitucionalidad del carácter orgánico** conferido a la "***Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar Contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa De la República Bolivariana de Venezuela***", y así se decide.

IV

DECISIÓN

Por los razonamientos antes expuestos, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con el artículo 25, numeral 14, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, declara la **CONSTITUCIONALIDAD DEL CARÁCTER ORGÁNICO** de la **LEY ORGÁNICA LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR CONTRA EL BLOQUEO IMPERIALISTA Y EN DEFENSA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**, sancionada por la Asamblea Nacional en sesión ordinaria del 28 de noviembre de 2024.

II. EL ORDENAMIENTO ORGÁNICO DEL ESTADO

1. *El Poder Judicial*

A. *Tribunal Supremo de Justicia*

a. *Facultad de Avocamiento*

TSJ-SC (1361) **10-12-2024**

Magistrada Ponente: Janette Trinidad Cordova Castro

Caso: Frank Joaquín Azevedo Da Silva

Corresponde a esta Sala determinar su competencia para conocer de la presente solicitud y, al respecto, observa que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25, ordinal 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, tiene atribuida la competencia para avocarse a *"las causas en las que se presuma violación al orden público constitucional, tanto de las otras Salas como de los demás tribunales de la República, siempre que no haya recaído sentencia definitivamente firme."*

En tal sentido, los artículos 106 y 107 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, disponen lo siguiente:

> *Artículo 106. Cualesquiera de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia, en las materias de su respectiva competencia, de oficio o a instancia de parte, con conocimiento sumario de la situación, podrá recabar de cualquier tribunal, en el estado en que se encuentre, cualquier expediente o causa para resolver si la avoca y asume el conocimiento del asunto o, en su defecto, lo asigna a otro tribunal.*
>
> *Artículo 107. El avocamiento será ejercido con suma prudencia y sólo en caso de graves desórdenes procesales o de escandalosas violaciones al ordenamiento jurídico que perjudiquen ostensiblemente la imagen del Poder Judicial, la paz pública o la institucionalidad democrática.*

De conformidad con lo establecido en las normas transcritas ***supra***, el avocamiento es una facultad de este Alto Tribunal para asumir el conocimiento de algún juicio que curse ante un tribunal de inferior jerarquía, a fin de corregir graves desórdenes procesales que vulneren los derechos de los justiciables.

Respecto de la justificación del ejercicio del avocamiento, esta Sala Constitucional en sentencia núm. 2147 del 14 de septiembre de 2004, caso: *Eugenio Manuel Alfaro*, estableció que:

"(…) *es necesario advertir que la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha justificado el ejercicio del avocamiento ante casos de manifiesta injusticia, denegación de justicia, amenaza en grado superlativo al interés público y social o necesidad de restablecer el orden en algún proceso judicial que así lo amerite en razón de su trascendencia e importancia. En efecto, esta figura procesal exige tal tratamiento en virtud de su naturaleza excepcional, que permite excluir del conocimiento de una causa al juez que esté llamado ordinariamente a hacerlo y con ello limita los recursos que la ley le otorga a las partes para impugnar las decisiones que de este último emanen*."

Mientras que con relación a la sentencia sobre el avocamiento, el artículo 109 de la mencionada Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, dispone:

Artículo 109. La sentencia sobre el avocamiento la dictará la Sala competente, la cual podrá decretar la nulidad y subsiguiente reposición del juicio al estado que tenga pertinencia, o decretar la nulidad de alguno o algunos de los actos de los procesos, u ordenar la remisión del expediente para la continuación del proceso o de los procesos en otro tribunal competente en la materia, así como adoptar cualquier medida legal que estime idónea para el restablecimiento del orden jurídico infringido.

De la normativa y doctrina previamente enunciada, se colige que las solicitudes de avocamiento deberán ser conocidas y decididas por la Sala a cuya competencia esté atribuido el conocimiento de la materia propia de la controversia y sea objeto del avocamiento; por lo que en el caso concreto debe analizarse la naturaleza de la pretensión principal en concordancia con las materias que forman parte de la competencia de cada una de las Salas que constituyen este Máximo Tribunal.

Asimismo, es necesario precisar que esta Sala ha sostenido que en determinados casos puede reservarse su conocimiento, siempre y cuando se comprueben *"ciertos desórdenes procesales que ameriten su control por la presunta vulneración de principios jurídicos fundamentales; es decir, la competencia de la Sala establecida* (…) *en virtud de la situación de relevancia nacional que afecte de una manera grave al colectivo, y a la Sala le conviene regular en virtud de uniformar un criterio jurisprudencial, en aras de salvaguardar la supremacía del interés general*" (*Vid.* sentencia núm. 750 del 5 de abril de 2006, caso*: Representaciones Renaint C.A.*).

En el caso bajo estudio, se observa que se solicitó a esta Sala avocarse a la causa contenida en el expediente distinguido con el alfanumérico **MP21-P-2015-000973**, que se tramita ante el Juzgado Primero de Primera Instancia Estadal y Municipal en Función de Control del Circuito Judicial Penal del Estado Bolivariano de Miranda, extensión Valles del Tuy, en la causa penal seguida contra el hoy solicitante.

Ahora bien, se observa que el solicitante basó su pedimento en presuntas irregularidades a lo largo del proceso penal incoado en su contra; sobre este particular denunció "*recursos y solicitudes que han sido ignorados"*; medidas cautelares decretadas, presunta omisión de pronunciamiento del Tribunal, etc. Producto del análisis del escrito consignado, se desprende de los argumentos invocados por la defensa, que inequívocamente la naturaleza de dichas denuncias compete estrictamente a un asunto de índole penal y no son relativas al orden público constitucional.

En atención a lo anterior, es oportuno indicar que ya esta Sala se ha venido pronunciando de manera reiterada sobre su incompetencia para avocar procesos judiciales que no se vinculen de manera directa con competencias atribuidas a esta Sala de forma exclusiva, relacionadas directamente con el quebrantamiento del orden público constitucional o que no involucren intereses colectivos o difusos ni de relevancia nacional que afecten de tal manera al colectivo que ameriten la reserva de su conocimiento (*vid.* sentencias números 175 del 21 de marzo de 2014; 27 del 18 de febrero de 2014; 741 del 13 de junio de 2013 y 371 del 26 de abril de 2013).

Siendo ello así, se precisa que en el caso concreto no se encuentran llenos los extremos exigidos para que esta Sala Constitucional ejerza su facultad de avocar el caso de autos, toda vez que, al tratarse de una causa vinculada a la materia penal en concordancia con el ordinal 1 del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, y los artículos 106 y 109 *eiusdem*, le corresponde a la Sala de Casación Penal de este Tribunal Supremo de Justicia conocer sobre la procedencia o no de la presente solicitud.

De conformidad con lo anteriormente explanado, esta Sala Constitucional se declara incompetente para conocer de la solicitud de avocamiento interpuesta por la abogada María de la Candelaria Brito Nieves, en su condición de Defensora Privada del ciudadano **FRANK JOAQUÍN AZEVEDO**; y declina el conocimiento de la misma, a la Sala de Casación Penal de este Tribunal Supremo de Justicia, a la cual se ordena remitir las presentes actuaciones; así se declara.

III

DECISIÓN

Por las razones precedentemente expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la ley, dicta los pronunciamientos siguientes:

1. **INCOMPETENTE** para conocer sobre la solicitud de avocamiento interpuesta la abogada María de la Candelaria Brito Nieves, en su condición de Defensora Privada del ciudadano **FRANK JOAQUÍN AZEVEDO**; de la causa penal contenida en el expediente MP21-P-2015-000973, que se tramita ante el Juzgado Primero de Primera Instancia Estadal y Municipal en Función de Control del Circuito Judicial Penal del Estado Bolivariano de Miranda, extensión Valles del Tuy, que se sigue contra el mencionado ciudadano por la presunta comisión de los delitos de Forjamiento de Documento, Falsa Atestación ante Funcionario, Uso de Documentos Falsos o Alterados y Estafa, previsto y sancionado en los artículos 319, 320, 322, 462 del Código Penal.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Actos administrativos: Nulidad*

TSJ-SPA (648) **14-8-2024**

Magistrado Ponente: Emilio Ramos Gonzalez

Caso: FISCO NACIONAL

La Sala Político administrativa establecido que es nulo todo acto administrativo que no posea firma del funcionario competente.

…Vistos los términos del fallo apelado, las alegaciones expuestas en su contra por la representante fiscal, esta Máxima Instancia aprecia, en el caso concreto, que la controversia se circunscribe a decidir si el Tribunal *a quo* incurrió en el vicio de **falso supuesto de hecho** al considerar erradamente que el acto administrativo sancionatorio se encontraba viciado de nulidad "*habiéndose verificado que el acto recurrido carece de la firma y sello de quien tenía la competencia para suscribirla, se concluye que se dejó de cumplir con un requisito de eficacia y validez en la emisión del acto recurrido* (…)".

…..Con respecto al aludido vicio es pertinente indicar que este Alto Tribunal se ha pronunciado reiteradamente acerca del vicio de falso supuesto (*Vid*., fallos números 00183, 00039, 00618, 00278, 00389, 00424 y 00213 de fechas 14 de febrero de 2008, 20 de enero de 2010, 30 de junio de 2010, 11 de abril de 2012, 4 de julio 2017, 11 de abril de 2018, y 1° de septiembre 2021 casos: *Banesco, Banco Universal, C.A*.; *Alfredo Blanca González*; *Shell de*

Venezuela, S.A; *Automóviles El Marqués III, C.A*.; *Telcel, C.A*., *Kabello Manía, C.A*., y *Servicios Production Operators, C.A*., respectivamente), en los términos que se indican a continuación:

"(…) *De acuerdo a pacífica y reiterada jurisprudencia de esta Sala, el vicio de suposición falsa en las decisiones judiciales se configura, por una parte,* ***cuando el Juez, al dictar un determinado fallo, fundamenta su decisión en hechos inexistentes, falsos o que no guardan la debida vinculación con el o los asuntos objeto de decisión, verificándose de esta forma el denominado falso supuesto de hecho****. Por otro lado, cuando los hechos que sirven de fundamento a la decisión existen, se corresponden con lo acontecido y son verdaderos, pero el órgano jurisdiccional al emitir su pronunciamiento los subsume en una norma errónea o inexistente en el derecho positivo, o incurre en una errada interpretación de las disposiciones aplicadas, se materializa el falso supuesto de derecho* (…)". (Destacados de esta Máxima Instancia).

Ahora bien, esta Sala estima pertinente traer a colación el contenido del artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual dispone:

*"**Artículo 18.***

Todo acto administrativo deberá contener:

1. Nombre del Ministerio u organismo a que pertenece el órgano que emite el acto;

2. Nombre del órgano que emite el acto;

3. Lugar y fecha donde el acto es dictado;

4. Nombre de la persona u órgano a quien va dirigido;

5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes;

6. La decisión respectiva, si fuere el caso;

7. Nombre del funcionario o funcionarios que los suscriben, con indicación de la titularidad con que actúen, e indicación expresa, en caso de actuar por delegación, del número y fecha del acto de delegación que confirió la competencia.

8. El sello de la oficina.

El original del respectivo instrumento contendrá la firma autógrafa del o de los funcionarios que lo suscriban. *En el caso de aquellos actos cuya frecuencia lo justifique, se podrá disponer mediante decreto, que la firma de los funcionarios sea estampada por medios mecánicos que ofrezcan garantías de seguridad". (Destacado de la Sala).*

Asimismo, en concordancia con la disposición antes transcrita conviene citar lo que disponen los artículos 122 y 191 del Código Orgánico Tributario de 2001, aplicable *ratione temporis*, cuyo tenor es el siguiente:

"***Artículo 122****. Los documentos que emita la Administración Tributaria en cumplimiento de las facultades previstas en este Código o en otras leyes y disposiciones de carácter tributario, podrán ser elaborados mediante sistemas informáticos y se reputarán legítimos y válidos, salvo prueba en contrario.*

La validez de dichos documentos se perfeccionará siempre que contenga los datos e información necesarios para la acertada compresión de su origen y contenido, y contengan el facsímil de la firma u otro mecanismo de identificación del funcionario, que al efecto determine la Administración Tributaria. (…)".

Artículo 191. *El Sumario culminará con una resolución en la que se determinará si procediere o no la obligación tributaria, se señalará en forma circunstanciada el ilícito que se imputa, se aplicará la sanción pecuniaria que corresponda y se intimarán los pagos que fueren procedentes.*

La resolución deberá contener los siguientes requisitos:

1. Lugar y fecha de emisión.

2. Identificación del contribuyente o responsable y su domicilio.

3. Indicación del tributo, período fiscal correspondiente y, en su caso, los elementos fiscalizados de la base imponible.

4. Hechos u omisiones constatados y métodos aplicados a la fiscalización.

5. Apreciación de las pruebas y de las defensas alegadas. 6. Fundamentos de la decisión.

7. Elementos que presupongan la existencia de ilícitos sancionados con pena privativa de libertad, si los hubiere.

8. Discriminación de los montos exigibles por tributos, intereses y sanciones que correspondan, según los casos.

9. Recursos que correspondan contra la resolución.

10. Firma autógrafa, firma electrónica u otro medio de autenticación del funcionario autorizado. (…)". (Negrillas de esta Máxima Instancia).

De las disposiciones antes citadas, esta Máxima Instancia aprecia que los actos administrativos emitidos por la Administración Tributaria deben contener a efectos de su validez la firma autógrafa, electrónica u otro mecanismo de suscripción por parte del funcionario autorizado para su emisión.

En línea con lo antes expuesto, vale destacar que esta Sala mediante sentencia número 00029 publicada en fecha 3 de marzo de 2021 respecto a la nulidad de una providencia administrativa para realizar un procedimiento administrativo, consideró que debe emitirse "(…) *de forma expresa y por escrito* (…)", indicando "(…) *con precisión los datos necesarios legalmente establecidos para su existencia jurídica* (…)" y en tal sentido señaló lo siguiente:

"(…) V*inculado a lo expuesto, se advierte el criterio jurisprudencial sostenido por esta Sala Político-Administrativa en la sentencia número 00568 del 16 de julio de 2010, caso: Licorería El Imperio, C.A.*. ***conforme al cual la forma manuscrita de indicar los referidos datos en la Providencia Administrativa y no hacerlo 'con grafismos propios del formato de la autorización', debe ser sancionada, en caso de no ser subsanada, con la nulidad del acto administrativo (así emitido), y de las actuaciones fiscales posteriores, por carecer de las formalidades o requisitos exigidos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos para la validez de los actos administrativos, los cuales son de estricto cumplimiento por parte de los órganos de la Administración Pública. (Vid., entre otros, fallos números 00786, 00438, 01625, 00121, 00316 y 01060, de 2011, 29 de febrero de 2012, 18 de abril de 2012 y 26 de septiembre de 2013, casos: Bar y Restaurant El Padrino C.A., Vanscopy, C.A., Inmobiliaria Data House, C.A.; Asociación Civil Centre Catalá de Caracas; Víveres y Licores La Salle, C.A. y Agencia de Loterías La Hechicera, C.A., respectivamente)*** (…)". (Destacado de la cita).

De acuerdo con el citado criterio jurisprudencial, en caso que un acto administrativo carezca de los requisitos exigidos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y no sea convalidado o subsanado, debe ser declarada su nulidad, por estar sujeta su validez al cumplimiento de los mismos….

....De lo anterior se advierte que, -tal y como fue señalado por el Juzgado a quo- el acto administrativo recurrido que culmina el procedimiento de fiscalización efectuado al contribuyente y en el cual se confirmó el Acta de Reparo del 12 de agosto de 2011 que arroja una diferencia a pagar en materia de Impuesto Sobre la Renta, carece de la firma y sello del funcionario con competencia para suscribirla, es decir, del Jefe de la División de Sumario Administrativo de la Gerencia Regional de Tributos Internos de la Región Centro Occidental, siendo que además, dicha Resolución no fue objeto de convalidación o subsanación por parte de la Administración Tributaria, en cuanto al referido requisito de validez.

….En tal sentido, con base al criterio jurisprudencial antes transcrito, así como también, los artículos 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 122 y 191 del Código orgánico Tributario de 2001, aplicable *ratione temporis*, que contienen una serie de requisitos que debe cumplir todo acto administrativo para su validez, siendo uno de ellos, la firma autógrafa del funcionario que dicta el acto. Esto no puede ser de otra forma, pues es a través de la firma que se perfecciona el consentimiento o la voluntad del contenido del acto, por parte del funcionario suscribiente. En atención a lo señalado, concluye esta Sala que, siendo la firma del funcionario un requisito indispensable para la validez del acto administrativo, conforme a las normas citadas, su ausencia no puede más que generar la nulidad absoluta. (*Vid*., sentencia de esta Sala número 00058 del 13 de febrero de 2020, Caso: *Corporación Rincón, S.A*.).

Con fundamento en lo expuesto, resulta forzoso para esta Alzada declarar que el Tribunal de la causa actuó **conforme a derecho** cuando estableció la nulidad de la mencionada Resolución al carecer de la firma del funcionario autorizado para su suscripción, en razón de lo cual se **desestima** el alegato planteado por la representación fiscal referido al vicio de falso supuesto de hecho. **Así se declara**.

IV. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de Revisión Constitucional*

TSJ-SC (1192) **4-12-2024**

Magistrada Ponente: Lourdes Benicia Suarez Anderson

Caso: Janne Josefina Panico González

…Determinada la competencia para emitir pronunciamiento sobre el presente asunto, la Sala procede a pronunciarse sobre la solicitud de revisión sometida a su conocimiento, para lo cual se estima pertinente realizar las consideraciones siguientes:

De manera previa, esta Sala considera necesario aclarar que, al momento de la ejecución de su potestad de revisión de sentencias definitivamente firmes, está obligada, de acuerdo con una interpretación uniforme de la Constitución y en consideración a la garantía de la cosa juzgada, a guardar la máxima prudencia en cuanto a la admisión y procedencia de solicitudes que pretendan la revisión de sentencias que han adquirido el carácter de cosa juzgada judicial; de allí que posea la facultad de desestimación de cualquier solicitud de revisión, sin ningún tipo de motivación, cuando, en su criterio, compruebe que la revisión que se solicita en nada contribuye a la uniformidad de la interpretación de normas y principios constitucionales, en virtud del carácter excepcional y limitado que posee la revisión.

Además, debe insistirse en que la revisión no constituye una tercera instancia, ni un medio ordinario que pueda ser intentado bajo cualquier fundamentación, sino una potestad extraordinaria, cuya finalidad es la unificación de criterios de interpretación constitucionales, para la garantía de la supremacía y eficacia de las normas y principios constitucionales, lo cual conduce a la seguridad jurídica.

En efecto, no puede pretenderse que la revisión sustituya ningún medio ordinario o extraordinario, incluso el amparo, por cuanto dicha facultad discrecional busca de manera general, objetiva y abstracta, la obtención de criterios unificados de interpretación constitucional y no el resguardo de derechos e intereses subjetivos y particularizados por parte de los solicitantes.

En tal sentido, la Sala precisa necesario reiterar el criterio establecido en su sentencia número 44 del 2 de marzo de 2000, caso: "*Francia Josefina Rondón Astor*", [Véase: *Revista de Derecho Público* Nº 81 enero-marzo 2000 pp. 430 y ss] ratificado en el fallo número 714

del 13 de julio de 2000, caso: "*Asociación de Propietarios y Residentes de la Urbanización Miranda*", entre otras decisiones, conforme al cual la discrecionalidad que se atribuye a la facultad de revisión constitucional no debe ser entendida como una nueva instancia y, por tanto, dicha solicitud se admitirá sólo a los fines de preservar la uniformidad de la interpretación de normas y principios constitucionales, o cuando exista una deliberada violación de preceptos fundamentales, lo cual será analizado por esta Sala, siéndole siempre facultativo la procedencia de este mecanismo extraordinario.

Igualmente, de manera pacífica ha sostenido esta Sala, que la labor tuitiva del Texto Constitucional mediante la revisión de sentencias no se concreta de ningún modo de forma similar a la establecida para los recursos ordinarios de impugnación, destinados a cuestionar la sentencia definitiva.

En el caso bajo examen se pretende la revisión del acto de juzgamiento contenido en la decisión del 14 de noviembre de 2018, emitida por el Juzgado Superior Tercero en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del estado Lara, con sede en Barquisimeto, en la que se declaró sin lugar los recurso de apelación incoados en por el abogado Jesús Álvarez, en su condición de apoderado judicial de la ciudadana Janne Josefina Panico González, parte codemandada, ratificada en fecha 9 de abril de 2018, y por el abogado Ángel Celestino Colmenarez, en su condición de apoderado judicial de la parte accionante, en contra de la decisión dictada en fecha 22 de marzo de 2018 por el Juzgado Quinto de Municipio Ordinario y Ejecutor de Medidas del Municipio Iribarren de la Circunscripción Judicial del estado Lara; sin lugar las defensas opuestas por la parte codemandada, referidas a la impugnación de la cuantía, inepta acumulación de pretensiones, caducidad, y litis consorcio pasivo necesario; con lugar la falta de cualidad pasiva opuesta por Inversora Jeapa C.A., y Administradora 73, C.A., parcialmente con lugar la demanda de retracto legal arrendaticio, en consecuencia se condenó a la ciudadana Janne Josefina Panico González, a realizar a favor de la firma mercantil Frigorífico La Mansión del Este C.A., y la empresa Inversiones Plaza Los Leones, C.A., el retracto del inmueble arrendado y que en la actualidad ocupan, y se ordenó a la parte demandante a proceder al pago de la suma de veintiséis mil bolívares fuertes (Bs. F. 26.000,00) en la actualidad cero veintiséis bolívares soberanos (Bs. S. 0,26), siendo dicha suma, el precio establecido en el documento protocolizado de venta de fecha 30 de diciembre de 2016.

En vista a lo decidido en la mencionada decisión la solicitante manifestó que "(…) solicito a esa ilustre Sala proceda a revisar y anular la mencionada sentencia firme, en salvaguarda del orden público y de la uniformidad de la interpretación de las normas y principios constitucionales como quiera que la misma representa un serio peligro para la segundad jurídica ante la posibilidad de que otros Tribunales de la República emulen ese pernicioso precedente, profiriendo decisiones de similar talante inconstitucional susceptibles de perturbar la paz social y de generar zozobra e incertidumbre jurídica en un **TAN VASTO SECTOR DE LA SOCIEDAD** como lo son los millones de personas naturales y jurídicas que ostentan la condición de Arrendadores y/o Arrendatarios tanto de viviendas, comercios, oficinas industrias y demás modalidades del arrendamiento en Venezuela. (Mayúscula y negrita del escrito).

Igualmente denunció que "(…) *la decisión cuya revisión se solicita omitió considerar evidentes violaciones de preceptos de rango constitucional incurridas por el Tribunal de la primera instancia, violaciones que incluso contrastan abruptamente con interpretaciones constitucionales vinculantes hechas por esa Sala Constitucional, por lo que su revisión contribuirá significativamente a la UNIFORMIDAD DE LA INTERPRETACIÓN de las normas y principios constitucionales, cumpliéndose así el otro supuesto requerido por esa Sala Constitucional para considerar ha lugar la revisión de la sentencia que se impugna*". (Mayúsculas y subrayado del escrito).

Ante la situación planteada, esta Sala observa que el prenombrado Juzgado Superior, en la decisión objeto revisión, respecto a las delaciones planteadas por el requirente, establece lo siguiente: "*En el presente caso, el accionante ejerce la acción de retracto legal arrendaticio, cuyo efecto material conforme al artículo 38 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Regulación del Arrendamiento Inmobiliario para el Uso Comercial, sólo debe soportar quien aparezca como propietario del inmueble arrendado en el Registro Inmobiliario, y en el caso de marras, quien aparece como propietaria, únicamente es la demandada, ciudadana Janne Josefina Panico González* (…), igualmente constata que: "(…) *se observa que la parte accionante, se encuentra ocupando el inmueble arrendado desde el 01 de abril de 1998, fecha en la que suscribe contrato de arrendamiento entre los ciudadanos Felice Panico Amato (hoy fallecido) y el ciudadano José Martinho Agrela Pestana* (…) *por un lapso de duración de un (1) año, contado a partir del 1 de abril de 1998* (…). *Así las cosas, vencido el primer año de duración del referido contrato, proceden en fecha 22 de abril de 1999 a realizar un segundo contrato debidamente autenticado ante la Notaria, pero esta vez suscrito como arrendatario por la firma mercantil Frigorífico La Mansión del Este C.A, supra identificada, luego la accionante, suscribe un tercer contrato de arrendamiento con la Firma Mercantil Inversora Jeapa C.A, quien actúa en su condición de administradora del inmueble, y actualmente la accionante continua ocupando el inmueble arrendado, y ello evidencia que tiene más de dos años en el mismo* (…)", seguidamente aseguró que " (…) *demostrada las condiciones para que se efectúe la preferencia ofertiva, es necesario juzgar si hubo alguna violación en relación a la misma, a fin de considerar la procedencia del retracto legal arrendaticio, y en ese sentido, se observa que la razón por la cual no se concretó la venta en razón de la preferencia ofertiva, no solo se debió a la falta de consenso respecto al precio de la cosa, y así quedó demostrado del acta convenio suscrita ante la Dirección de Inquilinato de la Alcaldía de Iribarren, bajo el N° 037/2016* (…) *sino al hecho que la ciudadana Janne Panico, no cumplía con la formalidades de ley, relativa a la protocolización de la venta efectuada por el ciudadano Pablo Mendoza, ante el registro inmobiliario respecto, a los efectos de cumplir la condición de propietario*".

En razón a las condiciones que antecede, el aludido Juzgado Superior concluyó "*Establecido judicialmente que se cumplen las condiciones previstas en el artículo 38 de la Ley de Regulación del Arrendamiento Inmobiliario para el Uso Comercial, para que tenga lugar la preferencia ofertiva a favor del arrendatario y verificado como fue la violación de la misma, es por lo que resulta procedente el derecho de retracto legal arrendaticio ejercido en el presente asunto* (…)".

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, se evidencia que el Juzgado Superior Tercero en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del estado Lara, con sede en Barquisimeto, no incurrió en la transgresión del derecho constitucional como lo es derecho a la propiedad, ni menos incidió en quebrantamiento a interpretaciones vinculantes de esta Sala, señalados por la recurrente, pues la misma dejó por sentado, que la demanda cumple con los requisitos exigidos por la ley para declara el retracto legal arrendaticio.

Ahora bien, esta Sala observa que los términos en que fue decidida la sentencia objeto de revisión, emanada el mencionado Juzgado, en fecha 14 de noviembre de 2018, no incurre en: ***i)*** violaciones grotescas de normas; ***ii)*** o principios constitucionales; ***iii)*** o interpretaciones vinculantes de esta Sala. En consecuencia, se determina que la pretensión de la hoy solicitante va dirigido a cuestionar un acto de juzgamiento que resultó adverso a sus intereses, con el fin de obtener una sentencia que se pronuncie sobre cuestiones de fondo que ya fueron analizadas y que esta Sala se constituya en una tercera instancia, lo cual se aparta del objeto de la revisión. (*Vid.* sentencia número 44, del 2 de marzo de 2000, caso: *Francia Josefina Rondón Astor*). Así se declara.

En efecto, no puede pretenderse que la revisión sustituya ningún medio ordinario o extraordinario, incluso el amparo, por cuanto dicha facultad discrecional busca de manera general, objetiva y abstracta, la obtención de criterios unificados de interpretación constitucional y no el resguardo de derechos e intereses subjetivos y particularizados del solicitante.

Igualmente, de manera pacífica ha sostenido esta Sala, que la labor tuitiva del Texto Constitucional mediante la revisión de sentencias no se concreta de ningún modo de forma similar a la establecida para los recursos ordinarios de impugnación, destinados a cuestionar la sentencia definitiva.

Por tanto, dado que la revisión solicitada para nada contribuiría con la uniformidad en la interpretación de normas y principios constitucionales, esta Sala declara no ha lugar la misma. Así se decide.

TSJ-SC (1438) **16-12-2024**

Magistrada Ponente: Lourdes Benicia Duarez Anderson

Caso: Julia Araujo de Álvarez y Manuel Alvarez Cajide

Visto lo anterior, debe preliminarmente esta Sala determinar su competencia para conocer del presente caso y a tal efecto, observa:

El artículo 336, numeral 10, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con lo previsto en el artículo 25 numerales 10 y 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, atribuye a esta Sala la competencia para *"revisar las sentencias definitivamente firmes que sean dictadas por los tribunales de la República, cuando hayan desconocido algún precedente dictado por la Sala Constitucional; efectuado una indebida aplicación de una norma o principio constitucional; o producido un error grave en su interpretación; o por falta de aplicación de algún principio o normas constitucionales"* y; [r]*evisar las sentencias dictadas por las otras Salas que se subsuman en los supuestos que señala el numeral anterior, así como la violación de principios jurídicos fundamentales que estén contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tratados, pactos o convenios internacionales suscritos y ratificados válidamente por la República o cuando incurran en violaciones de derechos constitucionales".*

Ahora bien, por cuanto en el caso bajo examen se solicitó la revisión de la sentencia definitivamente firme identificada con el n.° 327 del 6 de junio 2024, proferida por la Sala de Casación Civil de este Tribunal Supremo de Justicia, con ocasión de la incidencia por fraude procesal ocurrida dentro del juicio por disolución de sociedad mercantil, instaurado por los aquí peticionarios, esta Sala afirma su competencia para conocer de la solicitud aquí planteada y así lo declara.

Precisado lo anterior y con el objeto de emitir el pronunciamiento meritorio que revuelva el control constitucional al que ha sido conminado este órgano jurisdiccional, es pertinente aclarar que esta Sala, al momento de la ejecución de su potestad de revisión de sentencias definitivamente firmes, está obligada, de acuerdo con una interpretación uniforme de la Constitución y en consideración a la garantía de la cosa juzgada, a guardar la máxima prudencia en cuanto a la admisión y procedencia de peticiones que pretendan la revisión de actos de juzgamiento que han adquirido el carácter de cosa juzgada judicial; de allí que esté facultada para desestimar cualquier requerimiento como el de autos, sin ningún tipo de motivación, cuando, en su criterio, se verifique que lo que se pretende en nada contribuye con la uniformidad de la interpretación de normas y principios constitucionales, en virtud, pues, del carácter excepcional y limitado que ostenta la revisión.

Bajo este contexto, en el caso *sub iudice*, se pudo apreciar que la pretensión de solicitud de control constitucional que fue esgrimida por los hoy peticionarios por vía de revisión, versa sobre un fallo judicial identificado con el n° 327, emitido en fecha 6 de junio de 2024 por la Sala de Casación Civil de este Tribunal Supremo de Justicia, con ocasión de la incidencia por fraude procesal ocurrida dentro del juicio por disolución de sociedad mercantil, instaurado por los aquí peticionarios, en la que los ciudadanos Ángel Rey y José Rey, titulares de las cédulas de identidad números V-3.977.565 y V-2.157.487, respectivamente, cuestionan actuaciones desplegadas en la fase ejecutiva del mencionado proceso.

Así, aprecia esta Sala que en el requerimiento revisión aquí examinado, neurálgicamente se centra en la denuncia de afectación de los efectos que dimanan de la cosa juzgada que fueron, en criterio de los solicitantes, erróneamente enervados por el fallo objeto de análisis, donde, afirman, se desvirtuó la concepción y tratamiento procesal que la doctrina jurisprudencial de esta máxima instancia constitucional ha concebido para el tratamiento jurisdiccional del fraude procesal.

Ante lo establecido, al haberse constatado que en el fallo objeto del presente análisis constitucional, la Sala de Casación Civil desatendió la doctrina jurisprudencial asentada por esta Sala Constitucional para el conocimiento de las demandas de fraude procesal según los criterios señalados en este fallo, con lo cual se materializó una violación a los derechos constitucionales a la defensa, debido proceso y tutela judicial efectiva que deben ser siempre garantizados en sede jurisdiccional, son razones por la que este órgano jurisdiccional declara **HA LUGAR** la solicitud de revisión aquí intentada, por lo que revisa el acto de juzgamiento contenido en la sentencia n° 327 del 6 de junio 2024, proferida por la Sala de Casación Civil de este Tribunal Supremo de Justicia, la cual se anula por contravenir el orden público constitucional. Así se decide.

2. *Acción de Amparo Constitucional. Inadmisibilidad.*

TSJ-SC (338) **23-10-2024**

Magistrado Ponente: Lourdes Benicia Suarez Anderson

Caso: José Geraldo Lameda González

Determinada previamente la competencia de esta Sala para conocer la presente acción de amparo en sentencia número 89 dictada el 24 de febrero de 2017, se observa que, la defensa privada de la parte accionante denunció a la Sala Primera de la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Zulia, al considerar que se le cercenó a la parte accionante, los derechos constitucionales de su mandante, por la presunta omisión de pronunciamiento en la que incurrió dicha corte, en la causa penal que se le sigue a su patrocinado, el ciudadano José Geraldo Lameda González, todo esto a razón de que "(…) *el* ***RECURSO DE APELACIÓN*** *interpuesto, en fecha 06 de Enero de 2017, contra la decisión que declarara la improcedencia de las* ***ACCIONES DE AMPARO CONSTITUCIONAL*** *en la modalidad de* ***HABEAS CORPUS,*** *interpuestas en favor del ciudadano* ***JOSÉ GERALDO LAMEDA GONZÁLEZ,*** *fue admitido por* [la Sala Primera de la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Zulia] *en fecha 20 de Enero de 2017 y hasta la fecha sigue sin ser resuelto, y dado que el referido recurso fue tramitado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la referida Sala 1 de la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Zulia. Tenía 30 días continuos para resolver, es decir, tenían hasta el día 05 de Febrero de 2017 para resolver el referido Recurso de Apelación, por lo cual, es evidente que el lapso legal para decidir se encuentra vencido, constituyendo esto una flagrante* ***OMISIÓN DE PRONUNCIAMIENTO*** *o una flagrante* ***DENEGACIÓN DE JUSTICIA,*** *lo cual, representa una indiscutible violación de los artículos 26 y 27 de la Constitución Nacional* (…)". (Mayúsculas y negrillas del texto original).

> Es por ello que peticionó "(…) ***PRIMERO:*** *Se admita la presente solicitud de* ***AMPARO CONSTITUCIONAL. SEGUNDO:*** *Se ordene como Medida Cautelar Innominada, la paralización del curso de la causa* ***No VP03-P-2017-000050,*** *seguida por ante la Sala 1 de la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Zulia, referida al* ***RECURSO DE APELACIÓN*** *interpuesto contra la decisión que negó las Acciones de Amparo Constitucional en la modalidad de* ***HABEAS CORPUS,*** *interpuestas en favor del ciudadano antes identificado.* ***TERCERO:*** *Se requiera de la Sala 1 de la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Zulia, la remisión inmediata de todas y cada una de las actas que conforman la causa* ***No VP03-P-2017-000050. -CUARTO:*** *Se* ***ORDENE*** *y se ponga en* ***EJECUCIÓN FORZOSA LA LIBERTAD INMEDIATA*** *del ciudadano* ***JOSÉ GERALDO LAMEDA GONZÁLEZ,*** *plenamente identificado en actas, obligando a quien tenga que ser obligado a acatar y respetar una Orden Judicial de Libertad y en consecuencia se deje muy en alto la imagen del Poder Judicial, restituyendo así las reglas de la democracia y el Estado de Derecho, sistema que se caracteriza por el principio de respeto y colaboración entre los Poderes Públicos y en especial, por el respeto y acatamiento de las ordenes que emanan de los órganos que en nombre de la República y por Autoridad de la Ley administran Justicia* (…)". (Mayúsculas y negrillas del texto original).

Es menester mencionar que de la revisión de las actas procesales que conforman el expediente, esta Sala constató que, en el lapso comprendido desde el 14 de febrero de 2017, oportunidad en la que se recibió ante la Secretaría de esta Sala, escrito contentivo de la acción de amparo constitucional, hasta la presente, este accionante no realizó actuación procesal válida alguna con el fin de impulsar el proceso y obtener la tutela constitucional demandada, habiendo transcurrido un período superior a seis (6) meses; por tanto, se pudiera decir que se ha configurado el abandono del trámite en la presente causa. Ahora bien visto que es un proceso en el cual se encontraba una persona privada de libertad y que los derechos denunciados como supuestamente quebrantados (dos acciones de amparo constitucional a la libertad personal habeas corpus), tienen que ver con la libertad de la parte accionante esto de alguna manera afecta el orden público, las buenas costumbres y una parte de la colectividad, es por lo que conforme a la doctrina jurisprudencial de esta Sala, no se declara terminado el procedimiento.

Ahora bien, de las actas que reposan en el expediente, se observa que la Presidencia del Circuito Judicial Penal del Estado Zulia, dio contestación a lo solicitado en la sentencia dictada por esta Sala N° 1761/2023, al remitir información solicitada respecto la causa penal de marras, la cual destaca la decisión número 104-17, dictada por la Sala Primera de la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Zulia, en fecha 10 de marzo de 2017, mediante la cual declaró sin lugar el recurso de apelación interpuesto y confirma la decisión apelada. Así mismo informa que al ciudadano José Geraldo Lameda González, se le decretó medida cautelar sustitutiva a la privación judicial preventiva de la libertad prevista en los ordinales 3º y 8º del artículo 242 del Código Orgánico Procesal Penal en concordancia con el artículo 243 *eiusdem*, las cuales consisten en la presentación periódica ante el tribunal cada quince (15) días, y la prestación de una caución económica adecuada, con la presentación de cuatro (04) ciudadanos que se comprometan como fiadores solidarios de reconocida solvencia moral y económica; y que la última actuación de la causa fue el 18 de Mayo del año 2018, radicando en una solicitud de autorización de viaje, consignada por el ciudadano José Geraldo Lameda González, y dicha solicitud es decretada sin lugar por el mencionado tribunal. Ahora bien, hasta la presente fecha el ciudadano José Geraldo Lameda González se encuentra en libertad bajo medida cautelar sustitutiva a la privación judicial preventiva de la libertad.

Así las cosas, siendo que la pretensión de la parte accionante estaba constituida por la presunta omisión de pronunciamiento por parte de la Sala Primera de la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Zulia, la cual, denuncia, no ha emitido decisión respecto del recurso de apelación intentado a su vez contra la decisión 003-17, dictada el 3 de enero de 2017 por el Tribunal Tercero de Control del Circuito Judicial Penal del Estado Zulia, en la cual, se declararon improcedentes "…*dos (2) ACCIONES DE AMPARO CONSTITUCIONAL*

A LA LIBERTAD PERSONAL (HABEAS CORPUS)…", lo cual, a su decir, violenta flagrantemente los artículos 26 y 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por lo que debe concluirse que cesó la violación denunciada.

A juicio de la Sala, al haberse dictado el pronunciamiento respecto a lo solicitado por la parte accionante, siendo esa falta de pronunciamiento el motivo primordial del amparo se colige que la acción deviene en inadmisible, conforme a lo previsto en el cardinal 1 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que prevé:

"No se admitirá la acción de amparo:

1) Cuando haya cesado la violación o amenaza de algún derecho o garantía constitucionales, que hubiesen podido causarla".

En este sentido, el criterio reiterado de esta Sala con respecto a la causal de inadmisibilidad contenida en el cardinal 1 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales ha sido plasmado en la sentencia No. 2302 del 21 de agosto de 2003, caso: "*Alberto José De Macedo Penelas*", que señala lo siguiente:

"…a juicio de esta Sala, resulta acertado en Derecho, pues no puede admitirse un amparo constitucional cuando el objeto por el cual se ha incoado el proceso constitucional ya ha dejado de ser, tal y como lo prevé la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en su artículo 6 , numeral (sic) 1, el cual prevé la no admisión de la acción de amparo cuando haya cesado la violación o amenaza de algún derecho o garantía constitucionales, que hubiese podido causarla, por lo que siendo ese el supuesto verificado en autos, resultaba ciertamente inadmisible la solicitud en cuestión, y así se declara…".

Así las cosas, esta Sala considera, con fundamento en lo establecido en la norma y en el criterio jurisprudencial citado, que en el presente caso ha operado dicha causal de inadmisibilidad, por cuanto, a partir del 6 de febrero de 2023 (con la decisión dictada por la Corte de Apelaciones con competencia en materia de delitos de Violencia contra la Mujer de la Región Capital del Circuito Judicial Penal del Área Metropolitana de Caracas), cesó la violación de los derechos constitucionales denunciados, cuando la corte *supra* mencionada, dio respuesta al recurso interpuesto por la parte accionante.

Siendo así, resulta forzoso para esta Sala declarar inadmisible la pretensión de amparo interpuesta, de conformidad con lo establecido en el cardinal 1 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales; y así se declara.

III

DECISIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela, por autoridad de la Ley, declara **INADMISIBLE** la acción de amparo constitucional interpuesta por el abogado Carlos Humberto Ramones Noriega, actuando con el carácter de abogado defensor del ciudadano **JOSÉ GERALDO LAMEDA GONZÁLEZ**, contra la presunta omisión de pronunciamiento por parte de la Sala Primera de la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Zulia, la cual, denuncia, no ha emitido decisión respecto del recurso de apelación intentado a su vez contra la decisión 003-17, dictada el 3 de enero de 2017 por el Tribunal Tercero de Control del Circuito Judicial Penal del Estado Zulia, en la cual, se declararon improcedentes "…*dos (2) ACCIONES DE AMPARO CONSTITUCIONAL A LA LIBERTAD PERSONAL (HABEAS CORPUS)*…", lo cual, a su decir, violenta flagrantemente los artículos 26 y 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

3. *Acción de Amparo contra sentencia. Improcedente*

TSJ-SC (1055) **4-8-2024**

Magistrada Ponente: Tania D' Amelio Cardiet

Caso: Jairo Emilio Cisneros Isaguirre y otros

….Ahora bien, del examen de la solicitud de amparo y de los recaudos presentados se observa, que la presente acción ha sido presentada contra una decisión dictada por un Tribunal de la República, por lo que la misma está fundamentada en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que (como ha indicado esta Sala en reiterada jurisprudencia), contiene un presupuesto procesal de existencia necesario para que sea procedente la acción de amparo, dicho presupuesto consiste en que el Tribunal del cual emanó la decisión que se trata de impugnar, haya actuado fuera de su competencia.

Asimismo, esta Sala en reiteradas oportunidades, ha señalado que cuando el artículo comentado habla de "*actuar fuera de su competencia*" debe entenderse no sólo en el sentido procesal estricto, sino que además, incluye el actuar con "*abuso de poder*" o "*extralimitación de atribuciones*", es decir, que la acción de amparo puede intentarse contra decisiones judiciales, pero sólo procede en casos extremos.

En todo caso, esa actuación del juez usurpando funciones o abusando de poder (incompetencia sustancial), debe ocasionar la violación de uno o más derechos o garantías constitucionales de una persona, lo que implica que no es impugnable, mediante amparo aquella decisión que simplemente desfavorece a un determinado sujeto procesal. Asimismo, se exige que de existir otros medios procesales, ellos no resulten idóneos para la restitución del derecho o garantía lesionado o amenazado de violación.

Con el establecimiento de tales extremos de procedencia, esta Sala ha pretendido evitar la interposición de solicitudes de amparo con el propósito de que se reabra un asunto que ha sido resuelto judicialmente, en perjuicio de la inmutabilidad de la decisión definitivamente firme; y, por otra parte, la utilización del amparo como una tercera instancia.

En el caso que nos ocupa, la parte actora, señaló lo siguiente:

"(…) fue desestimado un medio probatorio como lo era la falta del SELLO HÚMEDO del Órgano Auxiliar de Justicia quien practicó la Aprensión de mis defendidos, y la falta de la FIRMA de uno de los funcionarios del Órgano Auxiliar de Justicia del Acta Policial, quien practicó la Aprensión (sic) de mis defendido (…), decreten la NULIDAD de la SENTENCIA DE APELACIÓN DE AUTOS dictada el fecha 20 de Enero de 2023, en contra de los ciudadanos hoy mis defendidos, (…), permitiéndole el ser juzgados en libertad, tal y como lo establece el artículo 44 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela".

Del análisis realizado por esta Sala al presente caso, se observa que la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Trujillo, declaró improponible el recurso de apelación, refiriéndose en los siguientes términos:

"Ante todo es necesario señalar que la Defensa recurrente en la oportunidad de la audiencia de presentación de los ciudadanos JOSÉ ÁNGEL RAMOS COLÓN VÍCTOR ALFONSO DÍAZ LIMPIO, JEFFERSON MANUEL COLÓN GARCÍA ROBERT ALEJANDRO TINEO GARCÍA, CRISTIAN ANDRÉS MORILLO GÓMEZ ni se refirió en ningún momento a la omisión de firma en Acta Policial o de Acta de Denuncia de algún funcionario así como tampoco a la falta de sello húmedo de órgano aprehensor, de manera que no existe ningún pronunciamiento del Tribunal de Control 06 acerca de esta situación, no obstante la Defensa interpone un recurso de apelación de auto siendo que este requiere en forma indispensable la existencia de una decisión expresa, de un auto, a los fines de su interposición, porque si bien indica el recurrente que recurre de la decisión producto de la audiencia de presentación de fecha 29 de octubre del año 2022 en el contenido de esta decisión se observa que no

existe pronunciamiento alguno acerca de la falta de firma y sello húmedo en razón a que tampoco hay ningún planteamiento de alguna de las parte acerca de este aspecto (...), Por otra parte tampoco puede pretender el accionantes la declaratoria de una nulidad procesal como recurso autónomo debido a que no está previsto en el proceso penal venezolano (hace mención a las nulidades procesales) ***cuando la misma no ha sido planteada al Juez de Instancia a quien corresponde el primer pronunciamiento y una vez declarada con lugar o sin lugar es viable la interposición del recurso de apelación*** *conforme al artículo 180 del Código Orgánico Procesal Penal.*

De manera que no existiendo ningún pronunciamiento de la Instancia acerca del aspecto planteado en el recurso interpuesto, ello hace que el recurso se encuentre vacío de contenido al no tener pronunciamiento del Tribunal de Control 06 que se pueda revisar conforme a los motivos de recurso, lo que hace el recurso improponible así como tampoco es posible revisar por la vía de la nulidad ante la imposibilidad de proponer la misma como un recurso autónomo".

Ahora bien, esta Sala considera que la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Trujillo actuó dentro de su competencia, sin abuso de poder ni extralimitación de atribuciones, al declarar improponible el recurso de apelación ejercido contra la decisión dictada por el Tribunal de Primera Instancia en Funciones de Control N° 6 del Circuito Judicial Penal del Estado Trujillo, de conformidad con lo establecido en el Código Orgánico Procesal Penal, ya que dicha decisión estuvo ajustada a derecho, mal podía la Corte de Apelaciones pronunciarse sobre las presuntas violaciones denunciadas en el recurso de apelación, cuando no fueron planteadas ante el referido Tribunal de Primera Instancia.

Igualmente, en sentencia emitida el 8 de diciembre de 2000 (caso *Haydée Morela Fernández Parra*), esta Sala estableció:

"(...) la Sala comparte el criterio sostenido por el Juzgado Superior que conoció en primera instancia del amparo y reitera el carácter extraordinario de la acción de amparo constitucional, siendo este un mecanismo destinado exclusivamente a proteger el goce y ejercicio de los derechos constitucionales, por lo que no puede convertir en una tercera instancia en la cual se juzgue nuevamente en ella sobre el mérito de una controversia ya conocida y juzgada por los jueces de la causa, o de hacer una valoración del mérito de las pruebas que ya fueron objeto de la soberanía de apreciación de aquellos" (Subrayado de este fallo).

….Pues bien, es menester señalar que la acción de amparo contra sentencia no es un medio para plantear nuevamente ante un órgano jurisdiccional un asunto ya decidido por otro, mediante sentencia firme, por cuanto el juez de amparo no actúa como una nueva instancia sino como juzgador de la constitucionalidad de la decisión accionada. Así pues, si la pretensión del accionante se dirige a cuestionar el criterio del sentenciador, lo que conllevaría a alterar los efectos de la cosa juzgada, establecida por medio de trámites procesales y contra la cual no cabe recurso alguno, considera esta Sala que la acción de tutela constitucional propuesta tiene que ser desestimada, al no haber incurrido el fallo accionado en violación directa de derecho o garantía constitucional alguna.

Por lo tanto, estima esta Sala que las argumentaciones del solicitante del amparo sobre la violación del derecho constitucional a la defensa denunciada y a la cual se ha hecho referencia en la narrativa del presente fallo, indica el interés que tiene en replantear, ante esta Sala Constitucional, la causa conocida y juzgada por el tribunal competente -cuya decisión definitivamente firme le resultó adversa-, y en obtener una nueva decisión a través de la presente acción de amparo constitucional, por cuanto discrepa del criterio sostenido por el sentenciador señalado como agraviante.

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Sala concluye que, habiendo quedado firme la sentencia de alzada -la cual no corresponde a esta Sala examinar-, a tenor del criterio reiterado sobre la imposibilidad de revisar por esta vía las razones de mérito o los errores cometidos en los juzgamientos o en las apreciaciones de las pruebas por los jueces de la

causa y ante la inexistencia de agravio alguno, el presente caso no amerita un nuevo conocimiento y decisión por un tribunal constitucional, por lo que resulta forzoso para esta Sala declarar improcedente *in limine litis* la presente acción de amparo, por no cumplir con el precepto procesal exigido por el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, así se declara.

Por último, esta Sala estima pertinente hacer un llamado de atención al Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Trujillo, en lo atinente al término *"improponible"* empleado para desechar el recurso de apelación incoado así como la acción de amparo inicialmente interpuesta. El vocablo ***in commento*** hace referencia a aquellas pretensiones que no tienen existencia en derecho, es decir, que no poseen fundamento legal alguno que admita su interposición; por lo tanto, visto que la acción de tutela constitucional así como el recurso de apelación son pretensiones permitidas en el ordenamiento jurídico, lo ajustado a derecho en el caso de autos era que dichas pretensiones fuesen declaradas inadmisibles, al no reunir una de las condiciones de admisibilidad requerida para su efectiva interposición. En consecuencia, se insta a la referida Corte de Apelaciones para que en futuras oportunidades utilice los términos adecuados para desechar las pretensiones que fuesen ante él presentadas. Así se advierte.

TSJ-SC (797) **14-11-2024**

Magistrado Ponente: Lourdes Benicia Suárez Anderson

Caso: Mariela Carolina Loyo Borges

Luego del análisis de la pretensión de amparo que fue interpuesta, esta Sala procede a la comprobación del cumplimiento de los requisitos que exige el artículo 18 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y encuentra que dicha pretensión cumple con los mismos. Así se declara.

En cuanto a la admisibilidad de la demanda de amparo *sub examine* a la luz de las causales de inadmisibilidad que preestableció el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y 133 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la Sala concluye que, por cuanto no se halla incursa *prima facie* en las mismas, aquella es admisible. Así se declara.

…Ahora bien, es criterio reiterado de esta Sala que, para la procedencia del amparo contra actos jurisdiccionales, deben concurrir las siguientes circunstancias: a) que el juez, de quien emanó el acto supuestamente lesivo, incurra en usurpación de funciones o abuso de poder (incompetencia sustancial); y b) que tal abuso de poder ocasione violación a un derecho constitucional, lo que implica que no es impugnable mediante amparo aquella decisión que simplemente desfavorece a un determinado sujeto procesal

Con el establecimiento de tales extremos de procedencia se ha pretendido evitar la interposición de solicitudes de amparo, como la de autos, con el propósito de que se reabra un asunto que ha sido resuelto judicialmente, en perjuicio de la inmutabilidad de la decisión definitivamente firme; y, por otra parte, para que la tutela constitucional no se convierta en sucedánea de los demás medios procesales (ordinarios y extraordinarios) existentes.

En el presente caso, la parte accionante denunció, que la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Lara, declaró sin lugar el recurso de apelación de autos interpuesto por esa defensa pública, confirmando la decisión del 25 de abril de 2022 por el Tribunal Primero de Primera Instancia en Funciones de Control Municipal, mediante el cual decreta la negativa de la solicitud de archivo judicial de la causa KP03-P-2021-001229, realizado por la parte accionante quien está siendo procesado en esa causa por el delito de Homicidio Culposo, indicando el accionante que esta decisión esta "…*aplicando normas y jurispruden-*

cias relativas al proceso penal específicamente al Procedimiento Ordinario y a un procedimiento especial que ni por analogía o vacío legal puede ser aplicado en tan especialísimo Procedimiento Especial para el Juzgamiento de los Delitos Menos Graves, el cual es bien específico y contiene su normativa aplicable para cada caso en concreto a que se refiera a los delitos menos graves. En síntesis, el único fundamento tanto del Tribunal como el de la Corte de Apelaciones, han sido el criterio antes plasmado, decisiones que por demás son infundadas y con aplicación errónea de la legislación venezolana, toda vez que resulta erróneo aplicar el contenido del artículo 295 cuando el artículo 364 establece taxativamente las consecuencias jurídicas en caso de omisión por parte del Ministerio Público de la presentación del correspondiente acto conclusivo, situación esta que debió ser de forma inmediata al vencimiento del lapso respectivo y no como ocurrió en la presente causa que pasados cuatro (04) meses, una vez presentado el amparo por omisión de pronunciamiento, sorpresivamente el Ministerio Público presenta acusación fiscal y de manera consecutiva el Juez decide negar el decreto de archivo judicial de las actuaciones.

En conclusión, el incumplimiento del artículo 364 del Código Orgánico Procesal Penal, tiene como consecuencia definitiva el archivo judicial de la causa y los efectos que ella acarrea, y el Tribunal como director del proceso debe ser el principal garante de los Derechos y Garantías del justiciable, el deber de hacer cumplir esos principios y garantías constitucionales establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela…".

Por su parte la mencionada corte de apelaciones, en la sentencia accionada, explanó, que "*… la figura del Archivo Judicial tiene como finalidad limitar el tiempo de sujeción del encausado a un proceso, de manera que éste no quede sujeto de forma indefinida e incierta a un proceso, con todas las limitaciones y restricciones que ello implica, a voluntad del órgano encargado de la investigación; y por ello la ley le establece un plazo de tiempo determinado en sesenta días, habida cuenta que se trata de un procedimiento para el juzgamiento de delitos menos graves, para que el Ministerio Público concluya concluir la investigación. De tal manera que si este organismo no concluye la investigación, se produce una omisión de acto conclusivo, cuya consecuencia jurídica es el decreto del Archivo Judicial, pero si este organismo presenta un acto conclusivo, aunque con retardo, igualmente se habrá conseguido el fin perseguido con la figura del Archivo Judicial, como es lograr ponerle un límite en el tiempo a la fase preparatoria del proceso penal. De allí que resulte improcedente que, ya presentado el acto conclusivo, el Tribunal decrete el Archivo Judicial…*".

…Ahora bien, esta Sala constató que la sentencia accionada, decidió en forma ajustada a derecho sobre el tema planteado, en virtud de que la corte de apelaciones accionada al momento de verificar las actuaciones y al entrar a conocer de fondo, observó la presentación del escrito acusatorio y tal como este lo menciona, una presentación tardía de dicho acto conclusivo no comporta la inadmisibilidad de la misma por extemporaneidad pues ello no aparece dispuesto como consecuencia jurídica ni en el proceso especial, ni en el proceso ordinario, por lo que no puede dictarse el archivo judicial de las actuaciones pues dicha figura está reservada únicamente para los casos de omisión fiscal, y al momento de ser verificada la pretensión del accionante por esa corte, ya se encontraba el acto conclusivo en las actuaciones y aunque se presentó de forma tardía la misma ya se encontraba asentada en el proceso resultando contradictorio con la naturaleza misma de la figura del archivo judicial decretarlo, esto a razón de que el fin de esta figura (archivo judicial), es concluir de manera excepcional una investigación para no perpetuar indefinidamente en el tiempo un proceso judicial en la investigación inconclusa por lo que si ya el Ministerio Público presentó un acto conclusivo, aunque sea con retardo al lapso fijado, pierde sentido decretar el Archivo Judicial.

Es por ello que, esta Sala observa que, contrariamente a lo que afirmó la parte accionante, la decisión accionada estuvo ajustada a derecho y fue pronunciada por una corte de apelaciones competente la cual, en ejercicio de sus potestades jurisdiccionales y en actuación

dentro de los límites de su competencia, pronunciamiento que, si bien fue contrario a las pretensiones del accionante, no vulneró las garantías constitucionales hoy denunciadas, al tiempo que de los argumentos contenidos en el escrito de amparo se desprende la disconformidad por la parte accionante con la decisión impugnada y la pretensión de que se revisen, a través del amparo, los criterios que llevaron a la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Lara, a declarar sin lugar el recurso de apelación de autos interpuesto por esa defensa pública, confirmando la decisión del 25 de abril de 2022 por el Tribunal Primero de Primera Instancia en Funciones de Control Municipal, mediante el cual decreta la negativa de la solicitud de archivo judicial de la causa KP03-P-2021-001229, realizado por la parte accionante quien está siendo procesado en esa causa por el delito de Homicidio Culposo.

En virtud de tales consideraciones, esta Sala estima que la pretensión de la parte accionante no satisface los extremos de procedencia que establece el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, toda vez que, tal como se afirmó precedentemente, la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Lara, dictó su pronunciamiento en ejercicio de sus soberanas potestades de juzgamiento y lo que pretende el accionante en amparo es que se reabra un asunto que ha sido resuelto judicialmente. Igualmente, esta Sala reitera que el pronunciamiento que fue impugnado mediante amparo no infringió los derechos constitucionales que fueron delatados como vulnerados, razón por la cual la tutela constitucional invocada resulta **IMPROCEDENTE** *in limine litis*. Así se decide.

V

DECISIÓN

Por las razones que anteceden, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela, por autoridad de la Ley, declara **IMPROCEDENTE *IN LIMINE LITIS*** la acción de amparo constitucional propuesta por el abogado José Ramón Pineda Rodríguez, Defensor Público Provisorio Décimo Sexto (16°) Penal Ordinario del Estado Lara, actuando en su carácter de Defensor Público de la ciudadana **MARIELA CAROLINA LOYO BORGES**, contra la sentencia dictada el 11 de julio de 2022 por la Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Estado Lara, en la cual declara sin lugar el recurso de apelación de autos interpuesto por esa defensa pública, confirmando la decisión de del 25 de abril de 2022 por el Tribunal Primero de Primera Instancia en Funciones de Control Municipal, mediante el cual decreta la negativa de la solicitud de archivo judicial de la causa KP03-P-2021-001229, realizado por la parte accionante quien está siendo procesado en esa causa por el delito de Homicidio Culposo, previsto y sancionado en el artículo 409 del Código Penal venezolano en su encabezamiento.

Comentarios Jurisprudenciales

DEL USO Y ABUSO DEL RECURSO CONTENCIOSO ELECTORAL EN EL CASO DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL VENEZOLANA DEL 28 DE JULIO DE 2024

Manuel Rojas Pérez*

Profesor de en la Universidad Central de Venezuela

Resumen: *El presente hace un análisis del proceso judicial iniciado en el marco del proceso electoral presidencial ocurrido en Venezuela en agosto de 2024, señalando las distintas irregularidades que, a criterio del autor, viciaron de nulidad absoluta por inconstitucionalidad e ilegalidad, todo el mencionado proceso judicial. Entre otras cosas, se afirma que el Poder Judicial intervino las competencias del Poder Electoral y pasó como juez a realizar actividad administrativa electoral, así como la incoherencia que implica que quien ganó el proceso electoral sea el mismo que impugna sus resultados para que el Poder Judicial ratifique su victoria.*

Palabras Clave: *Elecciones presidenciales, Poder Judicial, certificación de votos, contencioso electoral, nulidad de actos administrativos, legitimidad activa.*

Abstract: *This article analyzes the judicial process initiated within the framework of the presidential election held in Venezuela in August 2024, highlighting the various irregularities that, in the author's opinion, rendered the entire judicial process absolutely null and void due to unconstitutionality and illegality. Among other things, it asserts that the Judiciary intervened in the powers of the Electoral Branch and acted as a judge to carry out electoral administrative activities, as well as the inconsistency that the person who won the electoral process is the same person challenging its results so that the Judiciary can ratify his victory.*

Key words: *Presidential elections, Judiciary, vote certification, electoral disputes, nullity of administrative acts, active legitimacy.*

BREVE EXPLICACIÓN

El 28 de julio de 2024 se celebraron elecciones presidenciales en Venezuela, las cuales, han sido ampliamente cuestionadas dentro y fuera del país, ya que el Consejo Nacional Electoral, ente constitucional encargado de administrar, organizar, escrutar y totalizar los votos efectuados en el proceso electoral, anunció al país la misma noche del 28 de julio que había recibido un "ciberataque masivo" y que no había podido transmitir las actas de escrutinio de manera regular, y sin embargo, anunció la victoria del candidato a la reelección a la presidencia, pero no ha publicado a la fecha, el boletín final de totalización con la información con el desglose de los resultados por mesa de votación, requisito exigido expresamente por La Ley Orgánica de Procesos Electorales y su Reglamento.

Ante las denuncias de opacidad, el candidato que fue anunciado por el Consejo Nacional Electoral como ganador, incomprensiblemente acudió a la Sala Electoral del Tribunal

* Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Central de Venezuela y de Gestión Pública Funcionarial en la Especialización en Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la misma Universidad. Director de la Revista de Derecho Funcionarial. Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo.

Supremo de Justicia, órgano competente en materia contencioso electoral, para ejercer un recurso contencioso electoral a los fines de "*tramitar un proceso de investigación y verificación para certificar de manera irrestricta los resultados del proceso electoral realizado el 28 de julio de 2024"*.

Como veremos, y resulta evidente, para casi todos los que alguna vez hemos ejercido o estudiado el derecho procesal público, el que el candidato que resultó beneficiado en un proceso electoral no tiene interés legítimo en acudir a la sede contencioso electoral ya que esta figura es básicamente impugnatoria, y busca la nulidad de la totalidad o parte de actos administrativos, actuaciones u omisiones de la Administración electoral. Y así expresamente lo consagra nuestra legislación tanto en la Ley Orgánica de Procesos Electorales como en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

Pero lo más asombroso es que la Sala Electoral admitió dicho recurso, en vez de declararlo inadmisible por no existir en nuestra legislación acciones judiciales que permitan al beneficiario de un acto administrativo impugnarlo.

Este sencillo estudio fue redactado, además, en un momento en que la página web del Tribunal Supremo de Justicia se encuentra fuera de línea, por lo que los venezolanos en general, y las partes que han sido involucradas en el proceso -ya me referiré también a eso- desconocen incluso el contenido de las sentencias y autos que se han dictado en el caso en cuestión. Todo se ha tramitado mediante citaciones realizadas por declaraciones en televisión o llamadas y mensajes de texto, lo cual, como resulta evidente, también es absolutamente irregular y fiera del contexto constitucional y legal.

También vale la pena señalar que al momento de redactar este breve artículo, no ha habido decisión definitiva de la Sala Electoral en cuanto al resultado del proceso electoral del 28 de julio de 2024. Estas notas solo refieren a las irregularidades que se dieron en el caso en su inicio, que ya de por sí son bastantes preocupantes.

Veamos:

El día 31 de julio de 2024 se supo por noticias de las redes sociales que el candidato anunciado ganador por el Consejo Nacional Electoral acudió a la sede de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia a presentar un recurso contencioso electoral para que se realice un peritaje y certifique los resultados informados por el ente electoral. El accionante, quien según el Consejo Nacional Electoral obtuvo el triunfo con el 51,2% de los votos, dijo que pidió al máximo tribunal que atienda "este ataque contra el proceso electoral", y que aclare "todo lo que haya que aclarar sobre este proceso[1]".

Pareciera que el 1° de agosto de 2024, la Sala Electoral admitió el mencionado recurso contencioso electoral. Decimos "pareciera" porque hasta este momento nadie ha visto ni tenido acceso al auto de admisión de la demanda contencioso electoral. Tampoco, hasta ahora, se ha podido conocer el contenido del libelo recursivo del accionante, por lo que nadie conoce a ciencia cierta las pretensiones procesales que contiene la acción.

---

[1] https://cnnespanol.cnn.com/2024/07/31/maduro-recurso-tribunal-supremo-de-justicia-certifique-resultados-orix/

Los candidatos presidenciales recibieron llamadas telefónicas, informándoles de una sentencia número 025 del 1° de agosto de 2024, en el marco de un supuesto recurso contencioso electoral ejercido por el Nicolas Maduro para, según, tramitar un *"proceso de investigación y verificación para certificar de manera irrestricta los resultados del proceso electoral realizado el 28 de julio de 2024"* (sic). De hecho, a los candidatos presidenciales se les "convocó" a una audiencia[2].

Luego, estos fueron nuevamente citados a una segunda audiencia a celebrarse el día 8 de agosto de 2024, en su "…*condición de Candidato que participó en la elección presidencial realizada eh fecha 28 de julio de 2024*…", señalándose que la Sala Electoral habría dictado sentencia número 027 del 5 de agosto de 2024 para "…*consignar todos los instrumentos electorales que se encuentren en su posesión así como responder las preguntas que le formule este órgano jurisdiccional, en relación con las elecciones Presidenciales del 28 de julio de 2024*".

El mismo día, la cuenta en la red social X del Tribunal Supremo de Justicia, publicó que había sido dictada sentencia número 028 del 6 de agosto de 2024 que ordena la citación a candidatos presidenciales y representantes de Partidos Políticos que participaron en el proceso del 28 de julio de 2024[3].

I. EL CONTENCIOSO ELECTORAL NO TIENE COMO OBJETO LA "INVESTIGACIÓN Y VERIFICACIÓN PARA CERTIFICAR DE MANERA IRRESTRICTA LOS RESULTADOS"

Ni en la Constitución venezolana, ni en la Ley Orgánica del Poder Electoral, ni en la Ley Orgánica de Procesos Electorales, ni en su Reglamento, ni en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, existe una figura procesal que tenga como objeto la *investigación y verificación para certificar de manera irrestricta los resultados* de un proceso electoral.

Lo que existe en nuestra legislación procesal electoral, en todo caso, es el recurso contencioso electoral que tiene como objetivo la impugnación de la actividad administrativa-electoral del Poder Público Electoral.

Consagra el artículo 213 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales:

> **Artículo 213.-** El plazo máximo para interponer el Recurso Contencioso Electoral **contra los actos, omisiones o actuaciones del Consejo Nacional Electoral**, será de quince días hábiles, contados a partir de la realización del acto electoral (Subrayado nuestro).

Es decir, esta disposición legal expresamente refiere el objetivo del recurso o demanda contencioso administrativo para para la impugnación de actos, omisiones o actuaciones del Consejo Nacional Electoral.

Así mismo, el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia define las competencias de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia:

> **Artículo 27.-** Son competencias de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia:
>
> 1. Conocer las demandas contencioso electorales que se interpongan **contra los actos, actuaciones y omisiones de los órganos del Poder Electoral**, tanto los que estén directamente vinculados con los procesos comiciales, como aquellos que estén relacionados con su organización, administración y funcionamiento.

---

[2] Nótese que se les "convocó" cuando la convocatoria no es una figura procesal de comparecencia a estrados consagrada en nuestra legislación, como si lo son la citación o la notificación en los casos expresos que la ley procesal consagra.

[3] https://x.com/TSJ_Venezuela/status/1821002454257086969.

2. Conocer las demandas contencioso electorales que se interpongan contra los actos de naturaleza electoral que emanen de sindicatos, organizaciones gremiales, colegios profesionales, organizaciones con fines políticos, universidades nacionales y otras organizaciones de la sociedad civil.

3. Conocer las demandas de amparo constitucional de contenido electoral, distintas a las atribuidas a la Sala Constitucional.

Es decir, esta norma consagra que el contencioso administrativo tiene como objetivo conocer demandas contra actos, actuaciones y omisiones de los órganos del Poder Electoral. Nunca para que la Sala "certifique" actos propios del Poder Electoral ni haga investigaciones administrativas.

Luego, la parte accionante en el presente proceso judicial solo podría tener, en principio, la pretensión procesal de demandar actos, omisiones o actuaciones del Consejo Nacional Electoral, nunca para investigar y verificar para certificar de manera irrestricta los resultados del proceso electoral del 28 de julio de 2024.

Así se desprende de casi la totalidad de las decisiones de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, entre las que citamos las sentencias número 126 del 11 de agosto de 2016; número 148 del 27 de octubre de 2016; número 44 del 17 de mayo de 2018; número 53 de 13 de junio de 2018; número 55 del 10 de diciembre de 2020; números 2 y 3 del 16 de febrero de 2022; número 100 del 19 de octubre de 2022; número 49 de 1° de junio de 2023 o número 135 del 19 de diciembre de 2023.

Y es que resulta evidente para cualquier estudioso del derecho procesal púbico que el rol de la figura del contencioso electoral no es que el juez contencioso electoral totalice votos, ya que las personas que no estuvieran satisfechos con esa decisión y quisieran ejercer la impugnación judicial del proceso que les permite la legislación no tendrían órgano judicial donde acudir, ya que la Sala ya habría adelantado opinión.

Luego, no existe procedimiento judicial alguno en nuestra legislación que tenga como objeto procesal el *iniciar proceso de investigación y verificación para certificar de manera irrestricta los resultados del proceso electoral realizado el 28 de julio de 2024"*.

El contencioso electoral claramente tiene como objeto procesal permitir a una persona que considere que la decisión del órgano electoral le afecte negativamente, impugnar dicha decisión, y el juez contencioso electoral deberá, en todo caso, hacer la revisión de los hechos y causas que llevaron al órgano electoral a tomar esa decisión. No existe el caso que quien ganó la elección, quien resultó favorecido, utilice al juez contencioso electoral para validar esos resultados.

II. SE PRETENDE QUE EL PODER JUDICIAL HAGA FUNCIONES DEL PODER ELECTORAL

La Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia está claramente ejerciendo competencias que le son propias, de manera exclusiva y excluyente, al Poder Electoral en general y al Consejo Nacional Electoral en particular, violentando de manera absoluta el principio de la separación de poderes, uno de los elementos fundamentales del Estado de derecho y el constitucionalismo, consagrado expresamente en el artículo 136 de nuestra Carta Magna.

El Consejo Nacional Electoral es quien tiene la competencia, según la Constitución, para la "organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos".

El investigar y verificar para certificar de manera irrestricta los resultados de un proceso electoral no es una competencia inicial de la Sala Electoral, sino del Consejo Nacional Electoral, quien constitucional y legalmente es quien tiene esa función.

La Constitución señala como competencia del Poder Electoral lo siguiente:

Artículo 293.- El Poder Electoral tienen por funciones:

(…)

5. La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Electoral:

Artículo 7.- **El Consejo Nacional Electoral es el órgano rector del Poder Electoral**, tierne carácter permanente, y su sede es la capital de la República Bolivariana de Venezuela. **Es de su competencia** normar, dirigir y supervisar las actividades de sus órganos subordinados, así como garantizar **el cumplimiento de los principios constitucionales atribuidos al Poder Electoral**.

Ejerce sus funciones autónomamente y con plena independencia de las demás ramas del Poder Público, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y la Ley.

Asimismo:

Artículo 33.- El Consejo Nacional Electoral tiene las siguientes competencias:

1.- Organizar, administrar, supervisar y vigilar los actos relativos a los procesos electorales, de referendo y los comicios para elegir funcionarias o funcionarios cuyo mandato haya sido revocado, en el ámbito nacional, regional, municipal y parroquial.

6. **Totalizar, adjudicar,** proclamar, con base en las actas de escrutinio, y extender la credencial a la candidata electa o candidato electo a la Presidencia de la República, dentro de los lapsos establecidos en la ley.

De estas normas claramente se puede concluir que es el Consejo Nacional Electoral quien organiza, administra, totaliza, quien vela por el cumplimiento y efectividad del proceso electoral.

Tan es así, que el artículo 294 de la Carta Magna señala:

Artículo 294.- **Los órganos del Poder Electoral se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria**, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios.

El Consejo Nacional Electoral hoy se constituye como parte de una rama del Poder Público, concretamente del Poder Electoral. El constituyente de 1999 hizo esta modificación en nuestra ingeniería constitucional, con el objetivo fundamental de cuidar la soberanía popular. El Poder Electoral se crea porque es la institución jurídica que viene a ser la gran vigilante de la democracia participativa y protagónica.

Y el Poder Electoral tiene toda una serie de funciones de Administración electoral, entendida esta como el órgano que tiene como potestad pública el conjunto de actos, decisiones, planes, programas y normas para cumplir con las funciones electorales y servir a los intereses generales de la democracia.

La Sala Electoral lo que hace en ese revisar la legalidad de la actividad electoral que realiza en Consejo Nacional Electoral, Luego, la Sala Electoral, como parte integrante del máximo órgano de justicia, no puede realizar actividades propias de la actividad administrativa electoral.

De hecho, la propia Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia número 136 del 16 de octubre de 2013, ha dejado muy claro que ella, como parte del Poder Judicial, no puede totalizar votos en una elección, por ser competencia exclusiva y excluyente del Poder Electoral:

> "La totalización, adjudicación y proclamación constituyen actos que eventualmente podrán ser impugnados por quienes consideren afectados sus derechos e intereses, esta Sala Electoral no estima conveniente sustituirse en las atribuciones que le corresponde cumplir a la Comisión Electoral de los Empleados de Fundacomun, pues con ello se limitaría el acceso a la justicia de posibles interesados en efectuar tal impugnación al encontrarse este órgano jurisdiccional imposibilitado de revisar sus propios actos, razón por la cual resulta forzoso desechar la solicitud de sustitución formulada por la apoderada judicial de la parte recurrente".

Esta sentencia es clara: solo puede acudir al contencioso electoral en carácter de parte actora "…quienes consideren afectados sus derechos e intereses…", pero, además, la Sala Electoral no tiene potestad alguna para sustraer las competencias del órgano administrativo-electoral, que es lo que pareciera pretender el ciudadano Nicolás Maduro con su acción, pidiendo a la Sala Electoral que sea ella quien contabilice los votos y certifique el resultado.

Y es que, la Ley Orgánica de Procesos Electorales establece que quien puede "certificar" resultados de una elección es el Consejo Nacional Electoral. Es a él a quien corresponde esa función pública: Véase lo que disponen los artículos 160 y 161 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales:

> Artículo 160.- La auditoría electoral garantizará la auditabilidad del sistema electoral automatizado y comprenderá la certificación de los procesos del sistema electoral automatizado en cada una de sus fases.
>
> Artículo 161.- con la auditoría electoral se certificará la legalidad y confiabilidad del proceso del sistema electoral automatizado

Es el Consejo Nacional Electoral quien tiene la competencia y atribución para que, en el marco del proceso de auditoría que forma parte del procedimiento administrativo electoral, totalice y certifique su propia decisión, señalando el total de electores inscritos en el Registro Electoral, el total de votantes, total de actas escrutadas; total de actas faltantes, total de votos escrutados; total de votos válidos, total de votos nulos, total de votos de las candidatas y candidatos, por organización con fines políticos, grupo de electoras y electores, y por alianza, así como también por iniciativa propia y el porcentaje de abstención, reflejando los resultados electorales finales, para la totalización en forma tabulada de los datos registrados en cada una de las actas de escrutinio, porque es a ella a quien le corresponde expresamente, como lo señalan la Ley Orgánica de Procesos Electorales en su artículo 146 y su Reglamento en los artículos 383 y 384.

La Sala Electoral está interviniendo en las competencias del Poder Electoral, asumiendo potestades que no le corresponden. Como órgano judicial su competencia es revisar las actuaciones del Poder Electoral cuando estas sean demandadas, no certificarlas, ni hacer investigaciones administrativas.

III. NO SE SABE EN QUÉ CARÁCTER FUERON CITADOS LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES

La legislación procesal obliga al sistema judicial a poner a las partes de un juicio en conocimiento de las pretensiones de la otra parte, ello, para que este pueda ejercer debidamente su constitucional derecho a la defensa.

Las citaciones que recibieron los candidatos -hasta donde tenemos conocimiento- no acompañaron la compulsa de la demanda, es decir, la copia certificada del libelo de la demanda interpuesta por la parte demandante como lo ordenan los artículos 218 y 345 del Código de Procedimiento Civil, aplicables a los procesos contenciosos electorales por disposición expresa el artículo 118 de la Ley Orgánica Supremo de Justicia.

> Artículo 218.- **La citación personal se hará mediante compulsa** con la orden de comparecencia expedida por el Tribunal, entregada por el Alguacil a la persona o personas demandadas en su morada o habitación, o en su oficina o en el lugar donde ejerce la industria o el comercio, o en el lugar donde se la encuentre, dentro de los límites territoriales de la jurisdicción del Tribunal, a menos que se encuentre en ejercicio de algún acto público o en el templo, y se le exigirá recibo, firmado por el citado, el cual se agregará al expediente de la causa. El recibo deberá expresar el lugar, la. fecha y la hora de la citación. Si el citado no pudiere o no quisiere firmar el recibo, el Alguacil dará cuenta al Juez y éste dispondrá que el Secretario del Tribunal libre una boleta de notificación en la cual comunique al citado la declaración del Alguacil relativa a su citación. La boleta la entregará el Secretario en el domicilio o residencia del citado, o en su oficina, industria o comercio, y pondrá constancia en autos de haber llenado esta formalidad, expresando el nombre y apellido de la persona a quien la hubiere entregado. El día siguiente al de la constancia que ponga el Secretario en autos de haber cumplido dicha actuación, comenzará a contarse el lapso de comparecencia del citado.
>
> Artículo 345.- **La copia o las copias del libelo de la demanda con la orden de comparecencia se entregarán al Alguacil del Tribunal a objeto de que practique la citación.** Sin embargo, a petición de la parte demandante, dichas copias se entregarán al propio actor, o a su apoderado para que gestione la citación por medio de cualquier otro Alguacil o Notario de la Circunscripción Judicial del Tribunal de la causa, o del lugar donde resida el demandado, en la forma prevista en el artículo 218.

La doctrina venezolana más calificada señala:

> "Obliga al tribunal a ordenar la comparecencia del demandado para la contestación de la demanda. Es la obligación de hacer expedir por el secretario del tribunal la denominada en la práctica del foro 'compulsa de la demanda', que es la copia certificada del libelo, con la orden de comparecencia que autoriza o suscribe el juez, en la cual se indica el lapso de comparecencia" (Arístides Rengel-Romberg. *Tratado de derecho procesal civil*. Tomo III. Editorial Arte. Caracas, 1993. p. 37).

Es decir, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia nunca acompañó la copia certificada de la demanda interpuesta, para que las personas citadas pudieran conocer las pretensiones, las peticiones, las solicitudes y los alegatos del demandante. Además, nunca se señaló si estos fueron citados como demandados, testigos o expertos.

Si fueron citados como demandados, al no haber recibido la compulsa de la demanda, es decir, la copia certificada del libelo de la demanda interpuesto, no tuvieron como defenderse por no conocer las pretensiones que se demandan.

Tampoco cabe que hayan sido citados como "interesado legítimo" como lo establece el artículo 186 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, ya que, hasta lo que se sabe, salvo Nicolás Maduro, nadie más ha intentado recurso contencioso electoral contra los resultados de las elecciones del 28 de julio de 2024.

Si fueron citados como testigos, de igual manera se les violentó sus derechos ya que según el Código de Procedimiento Civil, la prueba de testigos implica que el ciudadano que vaya a testificar debe conocer previamente los hechos de los cuales se le interpelará[4]. La Sala

---

[4] La doctrina venezolana ha venido señalando con claridad y coherencia que el testigo declara sobre el conocimiento que tiene de hechos pertinentes al proceso y que no puede emitir juicios subjetivos sobre los mismos (véase entre muchos otros Rodrigo Rivera Morales "Las pruebas en el dere-

ha debido inicialmente realizar el procedimiento de promoción de la prueba a que hace referencia el artículo 482 del Código de Procedimiento Civil para que, con tiempo suficiente, se presente la lista de testigos promovidos por una u otra parte para que haya tiempo para la preparación de estos y, luego, control de la prueba.

Y si es que se les citó como expertos, no se cumplió la norma del artículo 451 del Código de Procedimiento Civil señala que se debe indicar a cada experto "*con claridad y precisión los puntos sobre los cuales debe efectuarse*" la declaración del experto. También se habría obviado lo dispuesto en el artículo 453 del mismo Código de Procedimiento Civil establece que el nombramiento de expertos "*no podrá recaer sino en personas que por su profesión, industria o arte, tengan conocimientos prácticos en la materia a la que refiere la experticia*".

IV. ALGUNAS BREVES CONCLUSIONES

Hemos visto como a través de una acción judicial, se pretende la ruptura del objetivo de la figura del recurso contencioso electoral ya que se intenta una demanda contencioso electoral para que el Poder Judicial, a través de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia asuma competencias que son exclusivas y excluyentes del Poder Electoral, lo que violenta flagrantemente el principio de la separación de poderes previsto en el artículo 136 de la Constitución de Venezuela.

Además, la Sala Electoral está aplicando un procedimiento que no existe en nuestra legislación, por lo que lo correcto era declarar la inadmisibilidad de esa pretensión.

Por cierto, Antonio Ecarri Angola, quien fuera candidato en el proceso electoral del 28 de julio de 2024, interpuso ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia solicitud de revisión constitucional contra las actuaciones de la Sala Electoral en el caso que aquí comentamos, alegando que dicha Sala Electoral estaba usurpando funciones propias del Poder Electoral y solicitando se anulen todas las írritas actuaciones de dicha Sala Electoral. Tiene la oportunidad la Sala Constitucional, en el marco del recurso interpuesto por Ecarri Angola, poner orden en la situación y determinar que las competencias de la organización, totalización y certificación de los resultados electorales no le corresponde al Poder Judicial sino al Poder Electoral.

Una última aclaratoria: este caso poco o nada tiene que ver con la teoría del derecho y con el respeto a las formas procesales. Aquí hemos hecho el análisis instrumental del caso en cuanto a la no conformidad del mismo con los elementos jurídicos necesarios, pero es claro que se le ha dado un uso político a las figuras jurídico-procesales en este caso. Estamos claros de ello. Pero nuestro deber como profesores de derecho constitucional y de función pública, como miembros del sector académico venezolano, es dejar las constancias necesarias del deber ser y las denuncias sobre lo que no debe ser.

Esperemos que haya verdadera justicia en este caso. Venezuela lo necesita.

---

cho venezolano". Editorial Jurídica Santana. San Cristóbal, 2002. Pág. 369) y "el testimonio debe recaer sobre datos que no eran procesales para la persona que depone sobre ellos, en el momento de su observación (René Molina Galicia. "La prueba de testigos" en "Revista de Derecho Probatorio" número 3". Editorial Jurídica Alva. Caracas, 1994. p. 135) y para testificar entonces debe conocer los hechos a los que se refiere el juicio.

EL BIZARRO "PROCESO CONTENCIOSO ELECTORAL DE PERITAJE" INVENTADO POR LA SALA ELECTORAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA PARA AVALAR, MEDIANTE DIEZ SENTENCIAS, EL SECUESTRO DEL RESULTADO DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DEL 28 DE JULIO DE 2024

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela
Director de la Revista

Resumen: *La Sala Electoral del Tribunal Supremo, usurpando las funciones del Poder Electoral, inventó un inexistente "recurso contencioso electoral de Peritaje" para supuestamente verificar los resultados de la elección presidencial del 28 de julio de 2024, con base a un supuesto peritaje y pruebas que nadie conoció ni controló; todo desarrollado en un proceso judicial cuyos pasos se reseñan en este escrito.*

Palabras Clave: *Poder Electoral; Elecciones Presidenciales; Sala Electoral. Competencia.*

Abstract: *The Electoral Chamber of the Supreme Tribunal, usurping the functions of the Electoral Power, invented a non-existent "contentious electoral appeal of Expertise" to supposedly verify the results of the presidential election of July 28, 2024, based on an alleged expert report and evidence that no one knew or controlled; all developed in a judicial process whose steps are outlined in this document.*

Key words: *Electoral Power; Presidential Elections; Electoral Chamber. Jurisdiction.*

I. LA PROCLAMACIÓN DE NICOLÁS MADURO COMO CANDIDATO ELECTO, SIN TOTALIZACIÓN DE VOTOS, Y LA FELICITACIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

En horas de la madrugada del día 29 de julio de 2024, el Presidente del Consejo Nacional Electoral, Sr. Elvis Amoroso, sin que en dicho Cuerpo colegiado, conforme se exige en la Ley Orgánica de los Procesos Electorales, se hubiese efectuado la totalización de las Actas de Escrutinio de todas las Mesas de Votación de las elecciones presidenciales del día anterior (28 de julio), anunció, anunció al país que 417

el resultado de la elección presidencial había sido, con base en supuestas 80% de las Actas de Escrutinio que se habrían recibido pero que no fueron totalizadas, ni tabuladas ni publicadas, de 5.150.092 votos para para Nicolás Maduro y de 4.445.978 votos Edmundo González Urrutia, lo que daba un porcentaje de 51.20 % a favor de Nicolás Maduro y de 44.20%

para Edmundo González Urrutia, declarando al primero ganador en forma "contundente e irreversible.[1]

Unas horas después, ese mismo día, el Presidente del Consejo Nacional Electoral, sin Totalización alguna de votos, anunció en una exposición oral, la adjudicación del cargo y la proclamación como Presidente de la República electo, del Sr. Maduro,[2] actividad que en el *Informe preliminar del Panel de Expertos de la ONU - Elección presidencial de Venezuela del 28 de julio de 2024* de fecha 9 de agosto de 2024, se reseñó en la forma siguiente:

> "En las primeras horas del 29 de julio de 2024, el Presidente del CNE *anunció* oralmente que el Presidente Nicolás Maduro había ganado la elección con 5.150.092 votos (51,2%), seguido por Edmundo González con 4.445.978 votos (44,2%), afirmando que se confirmó al Presidente Maduro como ganador con 6.408.844 votos (51,95%), seguido por González con 5.326.104 votos (43,18%), basándose en lo que según el CNE eran el 96,97% de los resultados de las mesas. Los anuncios de resultados consistieron en comunicaciones orales sin apoyo infográfico. *El CNE no publicó, y aún no ha publicado, ningún resultado* (o resultados desglosados por mesa de votación) para respaldar sus anuncios orales, según se contempla en el marco legal electoral." [3]

En todo caso, en horas más tarde de ese mismo dia, el Tribunal Supremo de Justicia, en su cuenta oficial X, colocó un post o mensaje institucional de felicitación al "Jefe de Estado Nicolás Maduro por su reelección para el periodo presidencial 2025-2031, "firmado por su Presidenta Caryslia Beatriz Rodríguez".[4]

II. EL SUPUESTO "RECURSO CONTENCIOSO ELECTORAL" INTENTADO POR EL CANDIDATO PROCLAMADO

Dos días después, el 31 de julio de 2024 el Sr. Maduro, quien había sido proclamado como ganador en las elecciones, sin embargo, no contento con ello, acudió ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo, "como Jefe de Estado," para presentar "un recurso contencioso electoral, conforme a la Constitución, a la Ley Orgánica de los Procesos Electorales, a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia," cuyo texto y contenido, sin embargo, durante todo el juicio que se originó y que duró hasta el 23 de agosto de 2024, y aún, posteriormente, ha permanecido en secreto, y nunca se ha sabido su contenido y texto.[5]

---

1 Véase la exposición completa del Presidente del Consejo Nacional Electoral el 29 de julio de 2024, en el video disponible en: https:// youtu.be/pB7g4y4M4s8?si=6-V1XY4GaMdAlfgh

2 Véase el acto en: https://www.instagram.com/cneesvenezuela/reel/C-BuTgGh5Ds/

3 El Informe del panel de Expertos de la ONU está disponible en: https://news.un.org/en/sites/news.un.org.en/files/atoms/files/Informe_Preliminar_PdE_Venezuela_090824.pdf

4 El post del TSJ está disponible en el siguiente: https://x.com/tsj_venezuela/status/1818072469309124713?s=48&t=UqT1orZMkbWasar9tTjXNw. El texto, aún cuando pueda haber sido eliminado de la cuenta X del Tribunal Supremo está disponible en su texto original en internet (búsqueda: "TSJ Venezuela Felicitación Maduro 29 julio 2024"), en el siguiente link: https://x.com/TSJ_Venezuela/status/1818072469309124713?lang=es (última consulta 25 agosto 2024) Sobre este post, *Acceso a la Justicia* ha indicado que con esta publicación, el Tribunal Supremo "a pesar de ser el órgano judicial competente para una posible revisión de los resultados del CNE, emitió una opinión favorable sobre su desempeño y felicitó al presidente por su reelección." Véase "8 anomalías del proceso ante el TSJ y su decisión definitiva sobre los resultados de las presidenciales del 28J," 27 de agosto de 2024, disponible en: https://acceso alajusticia.org/8-anomalias-proceso-tsj-decision-definitiva-resultados -presidenciales-28j/

5 Véase Allan R. Brewer-Carías, "La judicialización del proceso electoral del 28 de julio de 2024 ante el Tribunal Supremo, en contra de la Constitución y de todas las normas más elementales que rigen los procesos judiciales en Venezuela" 23 de agosto d 2024, disponible en: https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2024/08/A.B.-Brewer-Carias.-LA-JUDICIALIZACION-DEL-PROCE

Lo único que se pudo deducir de la pretensión formulada, fueron informaciones orales ambiguas, expresadas por el propio Presidente, excandidato y declarado "Presidente electo," en la Rueda de Prensa que realizó ante Corresponsales Internacionales el mismo día 31 de julio de 2024, en el Palacio de Miraflores, indicando que había "acudido ante el Máximo Tribunal para que la Sala Electoral procediera:

> "a a abocarse en la resolución del contencioso electoral del domingo 28 de julio y *dilucide desde el punto de vista de peritaje técnico, jurídico e institucional* y desde el punto de vista de las leyes venezolanas los acontecimientos del 28 de julio y posteriores al 28 de julio y establezca con absoluta claridad y sentencia legal, *los resultados definitivos que me dan como ganador de la elección del 28 de julio,* incluyendo todos los pasos y auditorías que se hicieron.[…] El sabotaje del sistema electoral de transmisión creó una situación de golpe de Estado contra el proceso electoral."[6]

El Sr. Maduro, además, tanto en su cuenta *X* (antes Twitter) como en su cuenta de *Intagram,* el 31 de julio de 2024, dejó registrado que allí había acudido:

> "para que [el Tribunal] *se avoque de inmediato a revisar todo el proceso electoral, todo el evento electoral,* y pida al Consejo Nacional Electoral todos los elementos de prueba del ataque cibernético, pida todas las actas, revise todo el proceso, convoque a todos los candidatos presidenciales, a todos los partidos, y le puedo decir que el Gran Polo Patriótico y el Partido Socialista Unido, a quien también represento, está listo para consignar los originales de las verdaderas actas, mesa por mesa, cuando sea requerido."[7]

Ese mismo día, sin embargo, en las mismas cuentas de Instagram y X, Nicolás Maduro lo que informó fue que como "hombre de Leyes" había acudido ante la Sala Electoral, pero para "interponer un Recurso de Amparo."[8]

Por supuesto, ninguna lógica jurídica podía haber tenido el anunció del Sr. Maduro, de que lo que había intentado ante la Sala Electoral era "un recurso de amparo," particularmente porque para ello debía haber indicado, primero, cuál habría sido el derecho fundamental que alegaba como lesionado o que estaba amenazado de lesión, y de ser este el caso, cual podía haber sido el carácter inminente, posible y realizable de la amenaza. Además, el "recurrente" tenía que haber alegado su condición de agraviado, sobre el cual nada se dijo,[9] por supuesto,

---

SO-ELECTORAL-ANTE-EL-TRIBUNAL-SUPREMO.-23-8-2024-1.pdf. En esta parte seguimos el texto allí publicado.

6 Video disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=ZB1sD8u-8V8

7 Véase el video de la exposición en: https://x.com/NicolasMaduro/ status/1818755964918525970; y en https://www.instagram.com/p/C-GfjIbvgjg/?locale=fr. Disponible igualmente en Tiktok, en: https:// www.tiktok.com/@nicolasmadurom/video/7397911229827665157; y en Facebook en: https://www.facebook.com/DIGITALTVPISCO/videos/nicolas-madurosoy-un-hombre-de-leyes-y-acud %C3%AD-a-interponer -un-recurso-de-amparo-a/1218993455776240/

8 Disponible en: https://www.instagram.com/nicolasmaduro/reel/C-GfjI bvgjg/?locale=hi_IN%2F &hl=am-et, y en: https://x.com/Nicolas Maduro /status/1818755964918525970 Por ello, la noticia que se difundió fue que el redurso que había presentado había sido un recurso de amparo, Véase por ejemplo lo publicado en *Micrófono Zuliano*, "Nacionales. Presidente Maduro interpuso recurso de amparo ante Sala Electoral del TSJ," 31 de agosto de 2024, disponible en: https://microfono zuliano.com/presidente-maduro-interpuso-recurso-de-amparo-ante-sala -electoral-del-tsj/

9 Por ello, Andrés Guerreo ha indicado que en el "recurso" interpuesto, Maduro "no posee legitimidad activa para acudir al poder judicial a solicitar su intervención, pues no pesa sobre él ningún agravio contra el cual reclamar, carece de interés procesal para pedir la intervención judicial a un órgano -el máximo en su competencia- que sólo puede anular actos electorales o establecer obligaciones o condenas de hacer, frente a omisiones." Véase Andrés Guerrero, "El Tribunal Supremo de Venezuela es una marioneta de Maduro," en *El Debate*, 21 de agosto de 2024, disponible en: https://www.eldebate.com/internacional /2024 0820/andres-guerrero-prestigioso-jurista-tribunal-

porque al contrario era el beneficiado del acto del Presidente del Consejo Nacional Electoral que lo había proclamado, y, además, tenía que haber indicado claramente contra quien se intentaba el "recurso de amparo," es decir, quien podría haber sido la persona "agraviante" que supuestamente había lesionado su derecho.

Nada de esto, por supuesto existía y por ello, para interponer un el supuesto "recurso de amparo" no se mencionó ningún derecho constitucional que hubiese sido lesionado o amenazado de lesión, con motivo de la elección presidencial ni de su proclamación por el Presidente del Consejo Nacional Electoral. En realidad, el 29 de julio de 2024, lo que si ocurrió fue que este, al proclamar a un candidato como Presidente, sin que se hubiese realizado la totalización de todos los votos con base en la información de todas las Actas de Escrutinio de todas las mesas de votación, el Presidente de dicho Consejo fue el que violó la Ley Orgánica de los Procesos Electorales y produjo una lesión cierta al derecho colectivo de todos los venezolanos, de ejercer su soberanía y elegir libremente su representante.

De lo anterior resultó que la supuesta pretensión de un "recurso de amparo," conforme a lo que anunció el propio excandidato Presidente proclamado, jurídicamente no tenía fundamento alguno, por lo que entonces debía precisarse de qué se trataría el "recurso contencioso electoral" intentado, como también se lo había calificado, particularmente porque esta vía procesal está establecida en el ordenamiento jurídico para la impugnación de actos u omisiones electorales.[10]

Sin embargo, como lo indicó el propio recurrente, Sr. Maduro, el "recurso contencioso electoral" que intentó ante la Sala Electoral, fue para solicitare que se abocara "de inmediato a *revisar todo el proceso electoral*" y para que "*establezca con absoluta claridad y sentencia legal, los resultados definitivos* que me dan como ganador de la elección del 28 de julio;" recurso que simplemente no existe en el ordenamiento jurídico venezolano, y que la propia Sala Electoral, en su sentencia No. 25 de admisión del recurso de 1º de agosto de 2024, ignorando la ley que rige sus competencias, calificó como un recurso contencioso electoral para la "*investigación y verificación para certificar de manera irrestricta los resultados del proceso electoral realizado el 28 de julio de 2024.*"

Como lo explicaron los profesores de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad Central de Venezuela:

> 8. La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia no otorga a la Sala Electoral del más alto tribunal de Justicia de Venezuela, ni al enumerar sus competencias específicas, ni al hacerlo en las competencias comunes de las Salas, atribución alguna que permita conocer una solicitud dirigida a iniciar un "proceso de investigación y verificación para certificar de manera irrestricta los resultados del proceso electoral realizado el 28 de julio de 2024"; menos aún, sin que medie un recurso contencioso electoral, el cual debe inexorablemente estar dirigido a la impugnación de un acto electoral."[11]

Por ello, con razón, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, observó:

---

justicia-marioneta-maduro_221318.html; y en *El Nacional*, 21 de agoto de 2024, disponible en: https://www.elnacional.com/opinion/el-tribunal-de-justicia-es-una-marioneta-de-maduro/

[10] Por ello, de entrada, Gerardo Blyde se preguntó sobre: "Qué impugnó Maduro? ¿Su propia acta de proclamación? El TSJ no tiene ninguna competencia para suplir la obligación que tenía el CNE de cumplir con la totalización antes de proclamar. ¿Cuál es la controversia que conoce el TSJ y por la que citan a los candidatos? Maduro no tiene legitimidad activa a menos que haya impugnado su propia proclamación." Véase en EFE@EFEnoticias1 agosto, 2024 10:22 pm. Disponible en: https://efe.com/mundo-2/2024-08-02/negociador-oposi tor-nula-proclamacion-maduro/

[11] Disponible en: https://efectococuyo.com/politica/catedra-de-derecho-constitucional-de-la-ucv-sala-electoral-usurpa-funciones-del-cne/

"con preocupación que la Sala Electoral, al asumir, con motivo de un "recurso contencioso de nulidad" ejercido por el entonces candidato Nicolás Maduro, la tarea de "certificar" los resultados electorales y realizar un "peritaje sobre el material electoral", está invadiendo las competencias constitucionales que son propias y exclusivas del Poder Electoral." [12]

III. LA ILEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO ABOGADO ASISTENTE EN JUICIO DEL SR. MADURO

En todo caso, lo primero que debía observarse sobre el "recurso contencioso electoral" intentado ante la Sala Electoral, y admitido por esta, fue que fue presentado por el Sr. Maduro estando "representado por el ciudadano Procurador General de la República, Reinaldo Enrique Muñoz Pedroza, inscrito en el Inpreabogado bajo el número 96.868," es decir, por un alto funcionario público, actuando como abogado en ejercicio de la abogacía, lo cual es absolutamente ilegal e inconstitucional.

De acuerdo con la Constitución, el Procurador General de la República es un funcionario público, incluso de los pocos de rango constitucional, cuya competencia es solo la de "asesorar, defender y representar judicial y extrajudicialmente los *intereses patrimoniales de la República*," y de ser consultado "para la aprobación de los contratos de interés público nacional" (art. 247), siendo sus competencias las determinadas exclusivamente en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la cual se reitera que dicho órgano solo tiene competencia para ejercer la "defensa de los derechos, *bienes e intereses patrimoniales de la República*, a nivel nacional e internacional y en el ejercicio de su función consultiva, así como, las normas generales sobre procedimientos administrativos previos a las demandas contra la República" (art. 1), y para "asesorar jurídicamente a los órganos del Poder Público Nacional y ejercer la defensa y *representación judicial y extrajudicial de los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República*, tanto a nivel nacional como internacional (art. 2); precisándose esas competencias en materia judicial en el artículo 9 de la misma Ley, todas referidas a la *representación de la República*.

En consecuencia, no es función del Procurador General de la República, actuar en juicio representando a otro funcionario público, en este caso, el Presidente de la República, y menos en cuestiones personales de este, como es su condición de candidato "proclamado" en unas elecciones, y aún menos, en representación de un partido político que el sr. Maduro estaba representado al intentar el recurso como lo expresó de viva voz ante los Magistrados de la Sala Electoral.

La actuación del Procurador General de la República, Sr. Muñoz, en este caso, fue totalmente contraria a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y, además, contraria a la Ley de Abogados, la cual prohíbe a los funcionarios públicos ejercer la abogacía. Se trató, efectivamente, de un ejercicio ilegal de la abogacía que debió haber sido sancionado por el Colegio de Abogados respectivo.

IV. LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA SALA ELECTORAL Y LA INEXISTENCIA DEL "RECURSO" INTENTADO PARA LA REALIZACIÓN DE UN "PERITAJE" DE VERIFICACIÓN ELECTORAL

Ante el carácter "secreto" de su texto del "recurso contencioso electoral" intentado, de la información que derivó de las declaraciones formuladas por el recurrente antes indicadas,

---

[12] Véase "Comunicado de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre la sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia referente a las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024," de fecha 26 de agosto de 2024, disponible en: https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2024/08/Pronunciamiento-sentencia-Sala-Electoral-TSJ.pdf

era evidente que el Sr. Maduro no había intentado un recurso contencioso electoral de los regulados en el ordenamiento jurídico venezolano, pues conforme a las normas legales que el propio Sr. Maduro citó en su Rueda de Prensa ante los Corresponsales Internacionales el 31 de julio de 2024,[13] la Sala Electoral solo tiene competencia, como Jurisdicción Electoral que fue creada conforme al artículo 297 de la Constitución y reafirmada en el artículo 197 de la Ley Orgánica de los Procesos Electorales, *para conocer de la "impugnación" de los actos emanados del Consejo Nacional Electoral,* como lo indica el artículo 202 de la misma Ley Orgánica, y más precisamente, de los *recursos "contra los actos, omisiones o actuaciones del Consejo Nacional Electoral*" (art. 213); debiendo regirse el recurso contencioso electoral que existe, conforme al artículo 214, por "las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia en todo lo no previsto" por aquella. Como lo ha resumido la profesora Daniela Urosa, la justicia contencioso-electoral tiene por finalidad,

> "el control judicial de los actos y actuaciones de contenido electoral y la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos en el marco de procesos electorales y de relaciones jurídicas de naturaleza electoral. […] La justicia electoral es el custodio final del ciclo electoral: cualquier falla en las condiciones de integridad electoral pueden y deben ser restablecidas por la justicia electoral."[14]

A tal efecto, dicha Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, es precisa al atribuir a la Sala Electoral en su artículo 27, exclusivamente, las siguientes competencias:

> "1. Conocer las demandas contencioso electorales que se interpongan contra los actos, actuaciones y omisiones de los órganos del Poder Electoral, tanto los que estén directamente vinculados con los procesos comiciales, como aquellos que estén relacionados con su organización, administración y funcionamiento.
>
> 2. Conocer las demandas contencioso electorales que se interpongan contra los actos de naturaleza electoral que emanen de sindicatos, organizaciones gremiales, colegios profesionales, organizaciones con fines políticos, universidades nacionales y otras organizaciones de la sociedad civil.
>
> 3. Conocer las demandas de amparo constitucional de contenido electoral, distintas a las atribuidas a la Sala Constitucional."

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo, además, precisó las normas procesales básicas aplicables en el procedimiento contencioso electoral, en particular, para que la demanda pueda admitirse, y que son que el recurso tiene que intentarse por alguna persona que tenga interés legítimo en interponer la demanda contencioso electoral (art. 179); mediante escrito de demanda en la cual se debe indicar con precisión, la identificación de las partes y tiene que contener una narración circunstanciada de los hechos que dieron lugar a "*la infracción que se alegue y de los vicios en los que haya incurrido el supuesto agraviante*" (Art. 180).

Es decir, necesariamente tiene que haber una *infracción o violación de ley que debe denunciarse,* con indicación de sus previsiones, y tiene que haber un órgano que se denuncie como supuesto infractor o agraviante que haya cometido la infracción denunciada, que en los términos del artículo 184 de la misma ley Orgánica sería el "ente u órgano demandado."

Ninguna de estas previsiones legales se respetó en este caso de la presentación del recurso por el Sr. Maduro, como quedó evidenciado en la "explicación" que hizo sobre su "recurso" en la presentación verbal que hizo ante los miembros de la Sala Electoral, como quedó grabado en el video respectivo, al indicar que acudía ante la misma:

---

13 Video disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=ZB1sD8u-8V8

14 Véase Daniela Urosa Maggi, "Justicia electoral y autoritarismo judicial electoral en Venezuela," en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* Nº 14/2018, pp. 319, 320.

> "como Jefe de Estado, Presidente de la República, para presentar un recurso contencioso electoral en base a la Constitución, a la Ley Orgánica de los procesos Electorales y la Ley orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, para que esta sala Electoral se aboque de inmediato a revisar todo el proceso electoral, todo el evento electoral, y pida al Consejo nacional Electoral todos los elementos d prueba del ataque cibernético, pida todas las actas, revise todo el procedimiento, convoque a todos los candidatos presidenciales, a todos los partidos políticos, y le puedo decir, que el Gran Polo patriótico y el Partido Socialista de venezuela, a quien también represento, está listo para consignar las originales de las verdaderas actas, mesa por mesa, cuando sea requerido."[15]

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia es enfática en indicar que "el incumplimiento" los extremos que se indican como condición para la admisibilidad de los recursos contencioso electorales, "provocará la inadmisión de la demanda" (Art. 181), por lo que ello debió haber sido suficientes para declarar la demanda de supuesto "recurso contencioso electoral" interpuesta por el Presidente de la República, en el cual no se impugnó acto u omisión alguna del Consejo Nacional Electoral, y en el cual, por tanto, no se identificó alguna "otra" parte del proceso, ni se indicó "infracción" de ley alguna, ni de "agravio" alguno en contra del recurrente, ni de que alguien hubiese sido un supuesto "agraviante." Por ello, en la decisión de la Sala Electoral No. 25, que fue, como se dijo, solo un auto de admisibilidad no hubo, conforme lo exige el artículo 186 de la ley Orgánica, orden alguna de "citación del demandado," ni se ordenó "emplazar a los interesados por medio de un cartel."

Es decir, como lo observaron los profesores miembros de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad Central de Venezuela, en definitiva:

> "9. […] la Sala Electoral, procedió a admitir un recurso de fecha 31 de julio de 2024, presentado por Nicolás Maduro Moros, con ese especifico petitorio y sin atacar acto alguno, por una simple razón: El único acto emitido por el Consejo Nacional Electoral había sido y es la propia proclamación del accionante; y se hizo en forma anticipada al escrutinio total de las actas ya que, según el informe de resultados presentado por el presidente del Consejo Nacional Electoral (CNE) Elvis Amoroso el mismo día de la elección, reflejaba solo el 80% de las actas existentes.
>
> 14. Desde una perspectiva del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo venezolano, no existe un recurso dirigido a "iniciar el proceso de investigación y verificación para certificar de manera irrestricta los resultados del proceso electoral realizado el 28 de julio de 2024", sin que tal ejercicio procedimental constituya una usurpación de las atribuciones del Consejo Nacional Electoral como ente rector del Poder Electoral. Asimismo, en el expediente AA70-E-2024-000034 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia se desarrolla un proceso que no puede ser calificado como recurso contencioso electoral."[16]

V. EL ITER PROCESAL DEL INEXISTENTE "RECURSO CONTENCIOSO ELECTORAL" DESARROLLADO EN SECRETO ANTE LA SALA ELECTORAL Y LA SECUELA DE SENTENCIAS DICTADAS, TODAS NULAS POR INMOTIVADAS

A pesar de que el "recurso contencioso electoral" intentado por el Sr. Maduro no exista en el ordenamiento jurídico venezolano, como se dijo, la Sala Electoral lo admitió mediante sentencia No. 25 dictada en fecha 1º de agosto de 2024, con la cual se inició a un proceso judicial que se desarrolló íntegramente en secreto.

---

15 Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=kTgmrywjTmA

16 Disponible en: https://efectococuyo.com/politica/catedra-de-derecho-constitucional-de-la-ucv-sala-electoral-usurpa-funciones-del-cne/

De su origen en efecto, solo se conoció sobre el "recurso contencioso electoral" intentado por las declaraciones recogidas en los medios antes indicadas, pues el texto del escrito del recurso, y por tanto, su objeto preciso, nunca se conoció.

Con dicha decisión se inició, en todo caso, un proceso cuyo "expediente" tampoco nadie ha visto físicamente, sabiéndose solo según los avisos publicados en la página web del Tribunal Supremo, que tiene por número el 000034; y cuyas "partes" en el procedimiento solo fueron el:

> "Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela Nicolás Maduro Moros, titular de la cédula de identidad número V- 5. 892.464, representado por el ciudadano Procurador General de la República, Reinaldo Enrique Muñoz Pedroza, inscrito en el Inpreabogado bajo el número 96.868."

Es decir, se trató de un proceso judicial secreto, sin parte demandada, y que se desarrolló sin que nadie conociera ni hubiera tenido acceso a sus actas, al punto de que las decisiones o sentencias que en el mismo se dictaron nunca no se publicaron, y solo se conoció de ellas por los avisos o resúmenes de las mismas, su parte dispositiva pero no su motivación, publicadas en el sitio web del Tribunal Supremo, la cual, por lo demás, en general permaneció caída desde que el procedimiento se inició. Y bien es sabido, que sin motivación, las sentencias dictadas son nulas (arts. 243.4 y 244 del Código de Procedimiento Civil).

En contraste con lo que ocurrió, hay que recordar que conforme al artículo 257 de la Constitución los procedimientos en los procesos judiciales deben ser públicos, lo que reitera el artículo 24 del Código de Procedimiento Civil, al agregar que "los actos del proceso *serán públicos*," pudiéndose proceder "a puertas cerradas cuando así lo determine el Tribunal por motivo de decencia pública", lo cual no ocurrió en este caso, por no darse supuesto alguno que la motivase vinculado con la moralidad y buenas costumbres.[17] No pudiendo considerarse como público un proceso donde las actas son secretas, a pesar de que se hubieran publicitado por los medios audiovisuales, las "audiencias" realizadas, la lectura parcial de decisiones, sin motivación, y las visitas *in situ* a dependencias, con peritos cuyos nombres nadie conoció y siempre estuvieron enmascarados.

1. *Primera decisión de la Sala Electoral sobre la admisibilidad de un supuesto recurso contencioso electoral (Sentencia No. 25 de 1 de agosto de 2024)*

La primera "sentencia" en el irregular y bizarro procedimiento fue la indicada No. 25 dictada en fecha 1 de agosto de 2024, mediante la cual, la Sala Electoral adoptó la siguiente *decisión de admisibilidad*:

> "Sobre la base de los razonamientos efectuados, esta Sala Electoral del más alto Tribunal del país, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la Ley y de conformidad con las facultades constitucionales y legales que le están atribuidas, declara:
>
> 1.- Que es *competente, acepta y asume el recurso contencioso electoral* presentado en fecha 31 de julio de 2024, por el ciudadano Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela Nicolás Maduro Moros, titular de la cédula de identidad número V- 5. 892.464, representado por el ciudadano Procurador General de la República, Reinaldo Enrique Muñoz Pedroza, inscrito en el Inpreabogado bajo el número 96.868.
>
> 2.- *Se admite, se aboca e inicia el proceso de investigación y verificación para certificar de manera irrestricta los resultados del proceso electoral realizado el 28 de julio de 2024*, solicitado por el ciudadano Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela

---

17 La definición general de decencia apunta en el ámbito del colectivo social, al "aseo, compostura y adorno correspondiente a cada persona o cosa, a la moralidad establecida, y a las denominadas buenas costumbres, y tradicionalmente aplicado a aspectos relacionados con la sexualidad.

> Nicolás Maduro Moros mediante el presente recurso contencioso electoral. En consecuencia, se convoca a los ciudadanos: Nicolás Maduro Moros, Luis E. Martínez, Edmundo González, Daniel Ceballos, Antonio Ecarri, Benjamín Rausseo, Enrique Márquez, José Brito, Javier Bertucci, Claudio Fermín, en su carácter de Candidatos en el proceso de elección Presidencial celebrado el 28 de julio de 2024, para que comparezcan *intuitu personae,* a esta Sala Electoral del Máximo Tribunal de la República, el día viernes 02 de agosto de 2024 a las dos de la tarde (2:00 p.m).
>
> Esta Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, asume el compromiso con la Paz, la Democracia, y en procura del orden Constitucional de la República, garantizando que la voluntad de las electoras y los electores reciba una efectiva y oportuna tutela judicial."

Se observa de este resumen, primero, que se trató de una decisión adoptada según "los razonamientos efectuados" los cuales sin embargo no se indicaron y nada se informó sobre ellos, con lo que se confirmó que se trató de un procedimiento impreciso y nada transparente; y que la admisión del supuesto recurso se hizo "de conformidad con las facultades constitucionales y legales que le están atribuidas", pero sin identificar las previsiones de la Constitución o de las leyes que pudieran dar cabida al procedimiento, previsiones que, por supuesto, no existen, y que la Sala no podía decir que ignoraba cuales podrían ser.

Como lo observó *Acceso a la Justicia*, al desconocerse el contenido texto completo del auto de admisión dictado:

> "llama la atención la desnaturalización de la acción judicial presentada por el primer mandatario venezolano. Puede notarse que el propósito para el cual utiliza el recurso contencioso electoral el Presidente es ajeno a la esencia jurídica contemplada por el legislador en la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE).
>
> El recurso contencioso electoral es un medio judicial que sirve para impugnar los actos (normativos o no), actuaciones materiales (vías de hecho) y abstenciones u omisiones del CNE, conforme a lo dispuesto en el artículo 213 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE), por lo que su ejercicio por parte del Presidente para obtener una verificación de los resultados electorales de la contienda en la que él fue proclamado vencedor, está al margen de la finalidad legal, violándose el principio de legalidad teleológica (artículo 137 CRBV).
>
> Es de destacar que, al admitir esa pretensión, también la SE delata una evidente parcialidad, premiando lo que no podemos calificar de desconocimiento sino de favorabilidad a una de las partes, en franca violación al principio de igualdad procesal (artículo 21 CRBV).
>
> Está claro que el recurso contencioso electoral está concebido para ejercer el control judicial de los procesos electorales, y en especial como una acción para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por el CNE. Es arbitrario, entonces, a la luz del mencionado postulado legal, que el Presidente ejerza esta acción para constatar los resultados de una elección en la que él tiene una posición favorable, y sobre todo demandar una tutela judicial en el momento que la solicita, ya que él fue para el CNE el vencedor del proceso celebrado el 28 de julio, y por ende proclamado como tal."[18]

Por otra parte, ante esta decisión de anunciar la convocatoria a los candidatos presidenciales a que comparecieran ante la Sala Electoral, sin expresar motivación alguna ni informar en qué carácter se formulaba, el candidato presidencial, Enrique Márquez, quien en el pasado había sido miembro del Consejo Nacional Electoral, ante tal convocatoria expresó su posición así:

---

[18] Véase Acceso a la Justicia: "SE admite recurso presentado por el Presidente para la "certificación" de los resultados de las elecciones presidenciales," 1 de agosto de 2024, disponible en: https://accesoalajusticia.org/se-admite-recurso-presentado-por-el-presidente-para-la-certificacion-de-los-resultados-de-las-elecciones-presidenciales/

"1. Me enteré por las redes sociales de esa presunta citación. A mi no me llegó ningún alguacil de la Sala Electoral con una citación donde me diga que estoy citado, ni que me dijera la hora de la reunión, ni me dijera cual es el objeto de la reunión. Ni se me entregará copia del presunto recurso ejercido por el Presidente de la República. Se dice que hay un recurso pero que nadie ha visto.

2. Esta es una cita a ciegas, con un alto grado de opacidad y sin ninguna trasparencia. No sé si fui citado como investigado, como imputado, como testigo, como experto. No se en calidad de que voy a esa cita. La Sala Electoral no me lo dijo.

3. No sé si debo asistir acompañado de un abogado porque nadie me lo informó. Todo es opaco en esa citación. En todo caso manifiesto al país que asistiré en mi condición de candidato y me haré parte en ese proceso en mi condición de Ciudadano venezolano que apuesta a la transparencia del proceso electoral del pasado 28 de julio.

4. Asistiré y dejaré constancia de la falta de transparencia de la citación, me daré por citado formalmente, solicitaré me sea entregada copia del recurso, copia del auto de admisión, y de las pruebas que hubieran sido presentadas y, pediré me sea concedido un plazo prudencial para presentar mi opinión frente al fondo del recurso planteado.

5. Solicitaré que se me tenga como parte en el recurso en mi condición de tercero interesado en el recurso y que se me conceda un plazo para presentar mis alegatos de fondo frente al recurso, pediré que se me explique cuál será el procedimiento que aplicará la sala para tramitar y sustanciar el recurso. Este es un recurso sorprendentemente atípico que debe tener un procedimiento.

6. Dejaré constancia de lo atípico del recurso llamado contencioso electoral donde aparentemente no se impugna ningún acto electoral, desnaturalizando el recurso contencioso electoral regulado en la ley.

7. Dejaré claro que existe en el país un estado de alarma y conmoción nacional cuando el Presidente del Consejo Nacional Electoral nos informó a todos los venezolanos que el sistema de trasmisión de datos había sido hackeado, quitándole confiabilidad y transparencia al sistema de transmisión de datos. que sirvió de base para proclamar a un candidato mediante una transmisión de datos que no era confiable porque fue hackeada.

8. Ratifico que asistiré sin abogados lo que viola el derecho a la asistencia jurídica que me garantiza el artículo 49 de la Constitución y que presentará posteriormente mis alegatos de fondo sobre el recurso.

9. Ratifico que el sistema republicano que se ha dado la nación en la Constitución de 1.999 tiene su columna central en el sufragio que la ejerce el pueblo en ejercicio de la Soberanía Popular, la cual según opinión del Presidente del CNE habría sido hackeada.

10. Ratificaré la necesidad imperiosa de que el CNE en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, publique de forma inmediata las actas de escrutinio de cada una de las mesas electorales que funcionaron el pasado 28 de julio, y con esto abone el camino de la paz para todos los venezolanos. Es el momento crucial para que nuestras instituciones funcionen apegadas a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela."[19]

En todo caso, de acuerdo con la decisión del 1 de agosto, y con base en la "convocatoria" pública que se hizo para que comparecieran los candidatos presidenciales ante la Sala Electoral, el 2 de agosto se realizó en la misma una "audiencia" para recibir a los convocados. Concluida la audiencia, los convocados formularon declaraciones a los medios de comunicación, entre las cuales se destacan en particular las siguientes:

La declaración de Enrique Márquez, en la cual expresó:

---

[19] Disponible en: https://x.com/ENRIQUEMARQUEZP/status/1819420 779051675825

"no sé de qué se trata esto; la Sala Electoral admite un recurso contencioso electoral del presidente de la república que fue declarado ganador por el Consejo Nacional Electoral. ¿contra qué concurre el presidente de la república? ¿contra su propia proclamación? La sala electoral admite un recurso contencioso electoral y permite que nos demos por notificado, sin conocer el recurso.

Debo informarle al país que me negué a firmar el acta de notificación porque no me siento notificado de nada; la notificación tiene que venir acompañada de recursos, de las razones por las cuales se me incluye una convocatoria, de tal manera que me voy como vine: sin saber exactamente de qué se trata esto.

[…] aprovecho la majestad del Tribunal Supremo de Justicia para desde acá exigirle al Consejo Nacional Electoral que se ponga derecho y publique los resultados electorales que soportan el boletín número uno y el boletín número dos producido el día de hoy mediante el cual ofrece los resultados. No hay otra forma y espero que este este asunto de hoy que no sé exactamente qué es, en la Sala Electoral no sea utilizado para que el Consejo Nacional Electoral se esconda bajo las togas de los magistrados y no dé el frente a la situación que se le está planteando en el país, que es una situación muy clara, que lo entiende el país y lo entiende el mundo: las actas son fundamentales, son fundamentales para la transparencia, son fundamentales para la paz."[20]

La declaración de Ecarri, en la cual expresó:

"hemos acudido aquí y hemos consignado ante la Sala Electoral nuestras observaciones muy firmes con relación a este proceso inédito en la historia contemporánea de Venezuela. Tenemos severas observaciones frente a este procedimiento: primero, les confieso que no sé en qué condición fui citado, si fue como testigo, si como experto, como parte; porque aquí quien está escurriendo el bulto es el Consejo Nacional Electoral. […] en todas mis redes sociales van a ver el documento que acabamos de consignar con las observaciones frente a este proceso que todavía no entiendo para qué está: ¿es un proceso de certificación de actas?; ¿es un proceso de qué."[21]

De lo anterior quedó evidenciado que los convocados "Candidatos en el proceso de elección Presidencial celebrado el 28 de julio de 2024," para que compareciera *intuitu personae*, no supieron en ese momento para qué se les requería, ni de qué se trataba el "recurso" presentado, cuyo texto nunca pudieron leer.

2. *Segunda decisión del proceso: prejuzgando sobre lo alegado por el "recurrente" la Sala solicitó instrumentos al Consejo Nacional Electoral (Sentencia Nº 26 de 2 de agosto de 2024)*

Concluida la audiencia antes mencionada, la segunda sentencia secreta dictada en el proceso secreto que se anunció en el sitio web del Tribunal, fue la sentencia No. 26 dictada ese mismo día de la comparecencia de los convocados excandidatos, el 2 de agosto de 2024, en cuyo "aviso" en el mismo sitio web de nuevo se indicó como "Partes" del proceso al "Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela Nicolás Maduro Moros," habiendo la Sala Electoral resuelto, primero:

"Solicitar al Consejo Nacional Electoral consigne dentro del lapso de tres (3) días de despacho a partir de la notificación de la presente decisión, ante esta Máxima Instancia, los siguientes instrumentos relacionados con el proceso de Elecciones Presidenciales del 28 de julio de 2024: Actas de Escrutinio de las Mesas Electorales a nivel nacional; Acta de Totalización Definitiva del proceso eleccionario; así como el Acta de Adjudicación y el Acta de Proclamación del indicado proceso."

---

20 Declaraciones disponibles en: https://www.youtube.com/watch?v=i71 spV7G9FE

21 Declaraciones disponibles en: https://www.youtube.com/watch?v=i71 spV7G9FE

Es decir, la Sala fue específica en señalar que requería del Consejo Nacional Electoral, *la totalidad, a nivel nacional, de las más de 30 mil Actas de Escrutinio de las Mesas Electorales* donde debía constar la votación del 28 de julio de 2024; y además, el *Acta de Totalización Definitiva del proceso eleccionario; el Acta de Adjudicación y el Acta de Proclamación* del Sr, Maduro en el indicado proceso.

La segunda decisión, fue la siguiente, que:

> "Asimismo, toda vez que *constituye un hecho público, notorio y comunicacional* el ataque cibernético denunciado contra el sistema informático del Consejo Nacional Electoral, como impedimento a la oportuna transmisión de los resultados electorales; igualmente se le solicita al Máximo Órgano Comicial, todos los elementos de prueba asociados con tal evento."

Esta decisión fue en sí misma una ilegalidad procesal inusitada, al adelantar opinión judicial sobre uno de los temas sujetos a decisión, dando *ab initio* por probado que supuestamente se habría producido un "ataque cibernético" contra el sistema informático del Consejo Nacional Electoral," y que el mismo habría sido supuestamente el "impedimento a la oportuna transmisión de los resultados electorales." Esta calificación, como lo observó Acceso a la Justicia:

> "debía hacerla el tribunal al momento de valorar las pruebas, y no antes, como lo hizo, sobre todo cuando inicia la recopilación de las actas del proceso electoral, por lo que se parcializa con el accionante, es decir, el Presidente de la República."[22]

Además, agregó la sentencia que se solicitaba de dicho Consejo que consignase "todos los elementos de prueba asociados con tal evento," sin duda contradictoriamente, pues que ya había dado supuestamente por probado dicho hecho.

Por supuesto, el haber calificado al supuesto ataque cibernético, como un "hecho público, notorio y comunicacional" fue un gravísimo error judicial, ya que dicho supuesto ataque había sido desmentido incluso por observadores internacionales que presenciaron la transmisión de datos, lo que impedía que pudiera considerarse como tal conforme a la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

Esta afirmación de la Sala Electoral obligaba a sus magistrados a inhibirse del conocimiento del asunto por haber manifestado su opinión sobre el asunto sobre el cual había comenzado a conocer.

Con todo lo anterior, como lo observó *Acceso a la Justicia,* había quedado:

> "en evidencia el uso desviado de este proceso, toda vez que el Presidente no pretende el control judicial de los actos u omisiones del CNE, sino la verificación de unos resultados electorales ya anunciados por el árbitro electoral que lo dan por ganador de los comicios, lo que no entra en el ámbito de las competencias del poder judicial."[23]

3. *Tercera decisión de la Sala Electoral decidiendo iniciar un "proceso de peritaje" que no existe (Sentencia No. 27 de 5 de agosto de 2024)*

La tercera sentencia dictada por la Sala Electoral en el caso fue la sentencia No. 27 del 5 de agosto de 2024, igualmente secreta, porque tampoco fue publicada, y de la cual solo se conoció el aviso publicado en la página web del Tribunal Supremo, y consistió en lo siguiente:

---

22 Véase *Acceso a la Justicia*, "se solicita al CNE presentar las actas de escrutinio, de totalización, adjudicación y proclamación de las elecciones del 28 julio," 2 de agosto de 2024, disponible en: https://accesoalajusticia.org/se-solicita-al-cne-presentar-las-actas-de-escrutinio-de-totalizacion-adjudicacion-y-proclamacion-de-las-elecciones-del-28 jul/

23 *Idem*

Primero, en informar que conforme a "la solicitud" que se había formulado al Consejo Nacional Electoral, "en la presente causa" el 2 de agosto de 2024, "para la consignación de los instrumentos electorales relacionados con el proceso electoral celebrado el 28 de julio de 2024," es decir, como anteriormente se dijo, las "Actas de Escrutinio de las Mesas Electorales a nivel nacional; Acta de Totalización Definitiva del proceso eleccionario; así como el Acta de Adjudicación y el Acta de Proclamación del indicado proceso," la Sala dejó "*constancia de haberse recibido todos los recaudos solicitados*, por parte del Consejo Nacional Electoral, dando cumplimiento así a la orden judicial."

De este texto, se debía deducir que el Presidente del Consejo Nacional Electoral supuestamente debió haber consignado todas las Actas de Escrutinio de las más de 30 mil Mesas de Votación, lo cual era en volumen mucho más grande de lo que puede caber en una carpeta con algunos documentos que fue lo único que consignó dicho funcionario en la audiencia ante la Sala Electoral, según se evidenció del video de la trasmisión de la misma.[24] No hubo evidencia alguna de que se hubiesen consignado las 30 mil Actas de las Mesas electorales, y el Tribunal ni siquiera las mencionó en su sentencia. Solo dijo que había recibido *todos los recaudos solicitados,* y nada más.

Segundo, en relación con la comparecencia de los otros citados, la Sala decidió que en relación con los representantes de los "partidos políticos y de los candidatos" que la misma fuera fuera "*intuitu personae"* (con el objeto de no comparecieran sus abogados sino ellos personalmente) "para la debida *consignación de todos los instrumentos electorales que se encuentren en posesión*" de los mismos" acordando que "deberán consignar la información requerida y responder las preguntas que les formule este Órgano Jurisdiccional en relación con la presente causa," estableciendo para ello un cronograma indicando día, horas y las personas, con nombre y apellido, que debitan comparecer.[25]

Como consecuencia, la Sala ordenó "la citación de los referidos ciudadanos, y advirtió que la falta de comparecencia ante esta Sala acarrearía las consecuencias previstas en nuestro ordenamiento jurídico vigente," sin especificar a cuáles consecuencias se refería, situación que también vulneraba el derecho a la defensa de quienes fueran citados.

Por otra parte, nada indicó, sobre el carácter conforme al cual estaban citadas todas esas personas en la "causa," en particular, si era como partes, como testigos, como peritos, o como qué.[26]

Lo que es necesario dejar precisado, en todo caso, es que en el "ordenamiento jurídico" no hay ninguna consecuencia para la no atención de invitaciones a comparecer como las que la Sala hizo a unos ciudadanos para que acudieran al Tribunal con unos recaudos. Ellos,

---

24 Luego, se confirmó *ex post facto*, que poco había sido consignado físicamente por el Consejo Nacional Electoral ante la Sala Electoral, por el hecho de que fueron sus magistrados quienes en el proceso de "peritaje" se trasladaron a la Sede del Consejo Nacional Electoral a verificar el material que allí estaba "en custodia".

25 Sobre ello con razón, el Editorial de Analítica de fecha 8 de agosto de 2024, indicaba que: "Más allá de cualquier consideración legal sobre la materia, es inaudito que siendo el Consejo Nacional Electoral el portador de todas las actas y el encargado de publicar los resultados electorales completos, en lo que ha fallado evidentemente, se pretenda que los actores políticos lleven esos documentos al alto tribunal." Véase "Las benditas Actas," *Analítica.com*, 8 de agosto de 2024, disponible en: https://www.analitica.com/el-editorial/las-benditas-actas/

26 Véase *Acceso a la Justicia*, "Sala Electoral inicia proceso de peritaje del material electoral y cita a excandidatos y representantes de partidos," 5 de agosto de 2024, disponible en: https:// accesoalajusticia.org/sala-electoral-inicia-proceso-de-peritaje-del-material-electoral-y-cita-a-excandidatos-y-representantes-de-partidos/

conforme al ordenamiento jurídico, no tenían obligación alguna de comparecer, y su no atención a la "citación" no tenía consecuencias jurídicas algunas. Hay que recordar que en ninguna fase del bizarro "proceso de peritaje" inventado por la Sala, esas personas se habían identificado como "partes" y menos como "partes demandadas." Tampoco habían sido "citados" como testigos, para hacer evacuar de oficio una "prueba testimonial," y si así hubiese sido no habrían tenido obligación alguna de comparecer y menos de consignar recaudo o documento alguno. Y, por supuesto, en el caso, no se trataba de que se hubiese dictado algún mandamiento de amparo, que es el único caso en el cual conforme al ordenamiento jurídico podría darse la figura del "desacato" con consecuencias sancionatorias de orden penal. De manera que la "amenaza" de la Sala de que "la falta de comparecencia ante esta Sala acarreará las consecuencias previstas en nuestro ordenamiento jurídico vigente," no pasaba de ser eso, una amenaza, pero sin consecuencias jurídicas.

Tercero, en la decisión Nº 27 de agosto, la Sala resolvió que "siendo de trascendencia Nacional y de orden público la presente causa," la Sala Electoral dio inicio:

> "al *proceso de peritaje* del material consignado por un lapso de hasta quince (15) días, prorrogables; para lo cual hará uso de todos los mecanismos disponibles en nuestro ordenamiento jurídico en tal propósito."

Por supuesto, ni en la Ley Orgánica de los Procesos Electorales ni en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia se regula la existencia de una "causa" judicial, es decir, de un "proceso judicial" que solo tenga *una parte* solicitante, y menos aún que el objeto de la "causa" sea llevar adelante "un *proceso de peritaje*" sobre material electoral.

No debe olvidarse que, conforme a la definición más general, el "peritaje judicial" es "la labor de investigación, análisis y valoración realizado por profesionales especializados aprobados por el juez." Es decir, es una actividad probatoria que se tiene que realizar por "peritos judiciales" que necesariamente tiene que ser profesionales especializados que el juez debe aprobar. En este caso, no se hizo mención alguna sobre quienes fueron los profesionales especializados designados como "peritos judiciales," y si en su designación intervino la parte solicitante, y lo que se supo es que fueron supuestos "peritos" cuya identidad se mantuvo en secreto, que actuaron enmascarados, y que supuestamente analizaron y verificaron "actas" que fueron secretas, pues nadie supo de ellas, lo que quedó en evidencia en los videos publicitados sobre las acciones de la Sala Electoral.[27]

---

[27] Véase por ejemplo, lo expresado por Emilia Rojas Sasse, en reportaje con representante de Transparencia Electoral: "Lo concreto es que no se han publicado las actas electorales, pese a la insistencia de la comunidad internacional. «Ellos tienen las actas que tiene la oposición. Recordemos que la máquina, cuando se hace el escrutinio en cada mesa, emite en formato papel un respaldo. Y las actas que tiene la oposición -el 83 por ciento- las tiene también la autoridad electoral, que no sabemos por qué nunca las mostró», subraya el fundador de Transparencia Electoral, Leandro Querido. Descarta prácticamente que se puedan publicar documentos alterados. «Es, yo diría, imposible, porque hay actas originales en poder de la oposición, que las mostró al mundo a través de una plataforma. Sería muy evidente la manipulación», dice, mencionando además los resguardos de seguridad. También Rojas destaca ese punto. «He conversado con algunas personas expertas en el sistema, y dicen que tendrían problemas si quisieran falsificar o emitir nuevas actas. Porque tendrían que desarrollar todo el proceso nuevamente. Falsificar las actas con los códigos de seguridad que tienen, incluyendo la firma de los miembros y testigos de las mesas, es imposible dentro del sistema. Fuera del sistema podrán hacer cualquier cosa. Buscar impresoras que lo hagan de la forma más precisa posible, no sé», reflexiona el politólogo venezolano," en DW, "Las actas secretas de maduro," en *Morfema Press*, 21 de agosto de 2024, disponible en: https://morfema.press/ actualidad/las-actas-secretas-de-maduro/ Véase además, la reseña de Gabriel Peraza, "¿Quiénes son los enmascarados encargados de hacer el peritaje electoral chimbín del TSJ?," en *Morfema Press*, 20

Por tanto, la creación que hizo la Sala fue absolutamente inconstitucional e ilegal, pues dicho "proceso de peritaje" que la Sala calificó como "de orden público y trascendencia nacional," pero que desarrolló en secreto, con recaudos ocultos, no existe. Como lo argumentó *Acceso a la Justicia*, la Sala Electoral:

> "creó un procedimiento no establecido en la LOTSJ, que en este caso se trata de un *proceso de peritaje del material consignado por un lapso de hasta quince (15) días, prorrogables; para lo cual hará uso de todos los mecanismos disponibles en nuestro ordenamiento jurídico en tal propósito*".
>
> Adicionalmente, la manera en que la SE está tramitando este "proceso de certificación" de los resultados electorales a través del recurso contencioso electoral que presentó el Presidente de la República, lo que hace sin ningún tipo de referencia o sustento normativo, violando el principio de legalidad previsto en el artículo 137 de la Constitución.
>
> Lo antes expuesto configura una usurpación de funciones por parte de la SE, no solo por arrogarse las competencias del árbitro electoral, sino por asumir el rol de legislador, tras crear un procedimiento *ad hoc* para la tramitación del recurso contencioso electoral.
>
> La Sala ha creado un procedimiento *ad hoc* desde el principio de la tramitación del expediente para lograr la *"certificación de resultados electorales"*, lo que como ya se ha señalado no es parte del objeto ni finalidad del recurso contencioso electoral que es un medio de control de legalidad de los actos, actuaciones u omisiones del CNE en materia de elecciones. […]
>
> Este proceso de certificación de las elecciones celebradas el pasado 28 de julio, no previsto en la LOTSJ ni en alguna otra que regule la jurisdicción contencioso electoral, denota la falta de independencia del Poder Judicial y la parcialización del TSJ a la hora de defender los intereses del partido de Gobierno"[28].

En otro lugar, con razón, *Acceso a la Justicia* observó que:

> "En lugar de abrir un proceso de certificación de las elecciones del 28 de julio, lo que ha debido hacer la SE es llamar al CNE a cumplir con su obligación constitucional y legal de publicar los resultados totales y detallados de los comicios y hacer las auditorías de ley en vez de usurpar sus funciones. Si la Sala Electoral hubiera procedido conforme a la Ley, así como el CNE, sería posible despejar las dudas en relación con lo ocurrido, y no trasladar esa responsabilidad a los excandidatos y representantes de los partidos políticos, siendo que no es su obligación legal."[29]

4. *Cuarta decisión de la Sala Electoral dando cuenta de las citaciones efectuadas (Sentencia No. 28 de 6 de agosto de 2024)*

La cuarta sentencia dictada por la Sala Electoral en el caso fue la sentencia No. 28 del 6 de agosto de 2024, igualmente secreta, porque no se publicó, y de la cual solo se conoció el aviso publicado en la página web del Tribunal Supremo, y consistió en lo siguiente:

---

de agosto de 2024, disponible en: https://morfema.press/actualidad/quienes-son-los-enmascarados-encargados-de-hacer-el-peritaje-electoral-chimbin-del-tsj/

28 Véase *Acceso a la Justicia*, "Sala Electoral inicia proceso de peritaje del material electoral y cita a excandidatos y representantes de partidos," 5 de agosto de 2024, disponible en: https://accesoalajusticia.org/sala-electoral-inicia-proceso-de-peritaje-del-material-electoral-y-cita-a-excandidatos-y-representantes-de-partidos/

29 Véase *Acceso a la Justicia*: "Sala Electoral deja constancia de citación de excandidatos y representantes de organizaciones políticas," 6 de agosto de 2024, disponible en: https://accesoalajusticia.org/sala-electoral-deja-constancia-de-citacion-de-excandidatos-y-representantes-de-organizaciones-politicas/

Primero: en dejar constancia que conforme a la decisión del 5 de agoto de 2024, "todos los representantes de los partidos políticos así como los ciudadanos que fungieron como candidatos, se encuentran debida y formalmente citados" para "la consignación de todos los instrumentos electorales de relevancia jurídica que se encuentren en posesión de los partidos políticos y de los candidatos relacionados con el proceso de Elecciones Presidenciales celebrado el 28 de julio de 2024," indicándose que debían, "cumplir con la referida orden judicial, y acudir a este Órgano Jurisdiccional, de acuerdo al cronograma publicado en esa misma fecha, el cual se ratifica" en esta decisión.

Segundo, en la ratificación por la Sala "que la falta de comparecencia ante esta Sala acarreará las consecuencias previstas en nuestro ordenamiento jurídico vigente."

5. *Quinta decisión de la Sala Electoral abocándose a un "proceso judicial de peritaje" que no existe (Sentencia No. 29 de 10 de agosto de 2024)*

La quinta sentencia dictada por la Sala Electoral en el caso, fue la sentencia No. 29 del 10 de agosto de 2024, igualmente secreta, porque tampoco se publicó, y de la cual solo se conoció el aviso publicado en la página web del Tribunal Supremo, y consistió, después de dar cuenta que durante los días 7, 8 y 9 de agosto de 2024 se habían efectuado las "audiencias orales de los representantes de los partidos políticos así como de los excandidatos,"[30] en la cual debían haber consignado "todos los instrumentos electorales que poseen y que fuesen de relevancia jurídica relacionados con el proceso de Elecciones Presidenciales celebrado el 28 de julio de 2024," pasó a declarar lo siguiente:

Primero: Que los miembros del Consejo Nacional Electoral comparecieron "dando cumplimiento a cabalidad con el requerimiento formulado por esta Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, al consignar *oportunamente y en tiempo hábil todos los recaudos vinculados con el proceso electoral*," pero que nadie supo cuáles fueron y sin indicar si las 30 Mil Actas de Escrutinio por Mesas Electorales se habían consignado.[31]

Segundo y Tercero: Que habían sido citados treinta y ocho (38) representantes de las organizaciones políticas y diez (10) excandidatos que participaron en los comicios presidenciales, para comparecer ante la Sala; habiendo acudido oportunamente las treinta y ocho (38) organizaciones políticas postulantes, consignando treinta y tres (33) de ellas el material electoral requerido; y solo nueve (9) de los candidatos presidenciales, de los cuales dos (Antonio Ecarri y Enrique Márquez) no consignaron material electoral.

---

30 Como lo ha observado *Acceso a la Justicia*: "al referirse la Sala en su decisión a 'audiencias orales' deja aún más claro que no sigue el procedimiento legal, ya que tales audiencias no están previstas en la ley de la manera en que fueron hechas y en el momento en el que se llevaron a cabo. Tampoco, la Sala se refirió a las mismas cuando citó a las personas que debían comparecer, lo que denota aún más la inseguridad jurídica de quienes están acudiendo a ese proceso y su estado de indefensión." En: "SE deja constancia de las audiencias orales realizadas y de la incomparecencia de Edmundo González," 10 de agosto de 2024, disponible en: https://accesoalajusticia.org/se-deja-constancia-de-las-audiencias-orales-realizadas-y-de-la-incomparecencia-de-edmundo-gonzalez/

31 Como lo observó *Acceso a la Justicia*: "debe resaltarse que la Sala deja constancia en forma genérica de haber recibido "recaudos electorales", sin especificar qué los constituyen. Esto evidencia una manifiesta indefensión cuando no explica los documentos que posteriormente señala serán objeto de un "peritaje" y serán también parte de lo que dará como probado." En: "SE deja constancia de las audiencias orales realizadas y de la incomparecencia de Edmundo González," 10 de agosto de 2024, disponible en: https://accesoalajusticia.org/se-deja-constancia-de-las-audiencias-orales-realizadas-y-de-la-incomparecencia-de-edmundo-gonzalez/

Cuarto: Que se dejaba constancia que el excandidato Edmundo González Urrutia, "*no asistió* y por tanto *no cumplió* con la orden de citación, desacatando con su inacción el mandato de esta, la más Alta Instancia de la Jurisdicción Contencioso Electoral de la República Bolivariana de Venezuela. En consecuencia, *no cumplió* con la consignación de las actas de escrutinios, el listado de testigos ni material electoral alguno."

Debe insistirse en que el Sr. González y los demás citados, conforme al ordenamiento jurídico procesal del país, estaban obligados en forma alguna a comparecer ante la Sala ni estaban obligado a consignar ningún documento o recaudo. En este bizarro "proceso de peritaje" inventado por la Sala, ni en ningún otro proceso, puede hablarse de "mandamiento" de citación. Esa figura no existe, porque nadie tiene "obligación" de comparecer ante tribunal alguno y menos obligación de declarar nada ni de consignar nada, y en materia de citación, es simplemente un error judicial calificar la no comparecencia de un citado como supuesto "desacato," pues esta figura solo se aplica en materia de amparo constitucional a quien desacate un mandamiento de amparo.

En todo caso, por lo que se refiere al Sr. Edmundo Gonzáles Urrutia, sobre el supuesto requerimiento de su comparecencia ante la Sala Electoral, fue enfático en justificar su no comparecencia en un mensaje a los venezolanos del día 2 de agosto de 2024, indicando lo siguiente:

> "En defensa de la voluntad popular expresada de manera contundente el pasado 28 de julio y para evitar que esa voluntad sea desconocida, decidí no comparecer a la convocatoria efectuada ayer en la tarde para comparecer el día de hoy ante el Tribunal Supremo de Justicia.
>
> Existen razones jurídicas concluyentes respecto de la necesidad de salvaguardar las competencias constitucionales del CNE y de que ese órgano cumpla la obligación constitucional y legal de publicar las actas de escrutinio, la totalización y las auditorías."[32]

Posteriormente, en un mensaje a los Ciudadanos enviado el 7 de agosto expresó lo siguiente:

> "Por los medios de comunicación se ha difundido una pretendida citación para que yo comparezca personalmente ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, a los fines de consignar material electoral y responder preguntas. Sin embargo, si llegare a acudir ante la Sala Electoral lo haría en situación de absoluta indefensión, porque el trámite adelantado por la Sala Electoral, tal como ha sido anunciado por los medios de comunicación, no se corresponde con ningún procedimiento legal contemplado en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia u otra ley sobre la jurisdicción electoral.
>
> Más aún, la Sala Electoral no puede usurpar las funciones constitucionales del Poder Electoral y "certificar" unos resultados que aún no han sido producidos de acuerdo con la Constitución y la ley, con acceso de los participantes a las actas originales que sirvan de fundamento a una totalización y proclamación y con las debidas auditorías. No puede la Sala Electoral incurrir en coadministración electoral con el CNE, tal como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional del propio Tribunal Supremo de Justicia.
>
> Es esencial resguardar el principio de separación o división de poderes y preservar las facultades y deberes constitucionales del CNE, evitando además la desfiguración de las atribuciones de la jurisdicción electoral.

---

[32] Véase Edmundo González U., Cuenta X, Disponible en https://x.com/edmundogu/status/1819538505363505362?s=48&t=bAp-h-EngwlYI Vy9nCuahw

Se me cita por los medios de comunicación a una comparecencia, pero ¿En qué tipo de procedimiento se pretende que intervenga? ¿Dónde está prevista una audiencia o trámite inquisitorio ante la Sala Electoral para certificar resultados y para determinar preliminarmente la existencia de supuestas responsabilidades penales? ¿Por qué se desconocen las facultades inquisitorias del CNE, que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional son exclusivas? ¿Qué alcance pretende tener el interrogatorio al cual quieren someterme?

El ciudadano Nicolás Maduro Moros, quien ha interpuesto un supuesto recurso ante la Sala Electoral, ha dicho públicamente, en fecha 2 de agosto de 2024, que si no comparezco incurriré en responsabilidades legales, y que, si comparezco y consigno copias de actas de escrutinio, también habrá graves responsabilidades penales. ¿Es ese un procedimiento imparcial y respetuoso del debido proceso? ¿Estoy ya condenado por anticipado?

En síntesis, si acudo a la Sala Electoral en estas condiciones estaré en absoluta vulnerabilidad por indefensión y violación del debido proceso, y pondré en riesgo no solo mi libertad sino, lo que es más importante, la voluntad del pueblo venezolano expresada el 28 de julio de 2024 y el gigantesco esfuerzo de los venezolanos y venezolanas que han participado en este proceso para que obtuviéramos evidencias del voto válidamente ejercido por la ciudadanía."[33]

Y *Quinto*: La Sala Electoral dejó constancia categóricamente.

"que los ciudadanos Manuel Rosales, representante de Un Nuevo Tiempo (UNT), José Luis Cartaya, representante de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) y José Simón Calzadilla, representante de Movimiento por Venezuela (MPV), todos miembros de la Alianza Plataforma Unitaria Democrática y postulantes del excandidato Edmundo González Urrutia; *no consignaron material electoral alguno*, argumentando que no poseen ningún tipo de documentación referida a este proceso electoral, en tal sentido, manifestaron que no tienen actas de escrutinio de los testigos de las mesas, ni listados de testigos, aduciendo además que no participaron en el proceso de traslado y resguardo de material alguno. Igualmente, señalaron que la organización SUMATE es parte del equipo asesor técnico de la Alianza Plataforma Unitaria Democrática, y a su vez desconocieron quien o quienes realizaron la carga de la información de las presuntas actas de escrutinio en la página web *www. resultadospresidencialesvenezuela2024.com*, la cual está siendo objeto de investigación de oficio por parte del Fiscal General de la República Dr. Tarek William Saab, quien ordenó"…abrir una investigación de carácter penal para determinar las responsabilidades del caso, ante la zozobra causada en la población por la presunta comisión de los delitos de usurpación de funciones, forjamiento de documento público, instigación a la desobediencia de las leyes, delitos informáticos, asociación para delinquir y conspiración…"

Al contrario de lo que se sugiere en esta "decisión" de la sentencia que pone en duda el derecho de quienes tenían copias de las actas de publicarlas como estimasen, y entre otros lugares en el portal *www.resultadospresidenciales venezuela2024.com* y en otros portales de internet, las mismas constituyen copias ultra publicitadas de la prueba auténtica de las votaciones, siendo su existencia, conforme a la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo de Justicia en todas sus Salas, hechos públicos notorios y comunicacionales, que no requieren prueba pues están allí probados.[34]

---

33 Véase Edmundo González U., Cuenta X, Disponible en: https://x.com/edmundogu/status/1821149149120569366?s=48&t=bAp-h-EngwlYI V9nCuahw

34 Por ello, por ejemplo, Luis Lander del Observatorio Electoral Venezolano al explicar que usualmente en sus misiones de observación electoral, verificaban si las actas que logran recoger "coincidían o no con la información que suministraba el CNE y podíamos hacerlo porque en la página del CNE los detalles de cada una de esas actas estaban allí recogidos," agregando que, sin embargo, respecto de la elección del 28 de julio, en esta oportunidad, "claramente no podemos verificarlas y contrastarlas con las actas del CNE porque el CNE no las ha publicado. Sin embargo, sí lo hemos hecho con las actas publicadas por la Plataforma Unitaria y sí nos produce coincidencia ab-

Son documentos públicos administrativos, cuya existencia fue ultra publicitada, por lo que, como lo ha dicho *Acceso a la Justicia*, la Sala con su decisión, no solo "parece no reconocer las actas que están en la página web denominada *resultados presidencialesvenezuela2024.com*" (que no son "de la oposición" sino del sistema electoral del Consejo Nacional Electoral), sino que al indicar que dicha página "está siendo objeto de investigación de oficio por parte del Fiscal General quien ordenó," con ello "la Sala adelanta opinión y no toma en cuenta esas actas ni se ocupa de revisarlas, sino que precalifica su existencia como un presunto delito."[35]

En consecuencia, la sentencia de la Sala concluyó afirmando que "habiendo sido recolectados los instrumentos electorales de los distintos factores participantes en el proceso de Elecciones Presidenciales celebrado el 28 de julio de 2024," sin indicar con exactitud de qué "instrumentos" se trataba, entonces los Magistrados de la Sala Electoral decidieron que:

> "se abocan al *peritaje* de todo el material electoral de valor probatorio consignado en físico y/o digital, así como también al *peritaje* sobre el ataque cibernético masivo del que fue objeto el sistema electoral venezolano, para lo cual esta Sala contará con un personal altamente calificado e idóneo que hará uso de los más altos estándares técnicos, garantizando así esta Máxima Instancia Judicial a todos los ciudadanos y ciudadanas que resolveremos soberanamente los conflictos que competen de manera exclusiva al Estado venezolano."

Como antes se dijo, el "peritaje," como "proceso judicial," no existe en el ordenamiento jurídico y tan es así, que la Sala Electoral lo ha confesado, al fundamentar sus decisiones en los artículos 85 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y los artículos 7, 12 y 14 del Código de Procedimiento Civil.[36] El artículo 85 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo es una repetición / transcripción del artículo 257 de la Constitución que se limita a declarar que:

> "El proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia. Las leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público. No se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales."

Esa declaración de principio sobre lo que es el proceso judicial, no puede racionalmente utilizarse como fuente de competencia de ningún juez para "inventar" procesos, y los principios que allí se definen se deben aplicar en todos los procesos que establezca la Constitución y la Ley expresamente.

Por lo demás, fundamentarse también para "inventar" un inexistente proceso de peritaje, en los artículos 7, 12 y 14 del Código de Procedimiento Civil,[37] es ignorar que los principios

---

soluta con esas actas que nosotros escogimos." Véase en "Observatorio Electoral Venezolano: El Tribunal Supremo de Justicia no puede usurpar las funciones," en *El Nacional*, 20 de agosto de 2024, disponible en: https://www.elnacional.com/venezuela/observatorio-electoral-venezo lano-el-tribunal-supremo-de-justicia-no-puede-usurpar-las-funciones-del-cne/

35 Véase *Acceso a la Justicia*: "SE deja constancia de las audiencias orales realizadas y de la incomparecencia de Edmundo González," 10 de agosto de 2024, disponible en: https://accesoalajusticia.org/se-deja-constancia-de-las-audiencias-orales-realizadas-y-de-la-incomparecencia-de-edmundo-gonzalez/

36 Véase, por ejemplo, lo expuesto por la Presidenta de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en una de sus declaraciones sobre el supuesto "proceso" o "causa" en: "TSJ inició peritaje técnico a material electoral en Venezuela," en Prensa Latina, 15 de agosto de 2024, disponible en: https://www.prensa-latina.cu/2024/08/15/tsj-inicio-peritaje-tecnico-a-material-electoral-en-venezuela/

37 El artículo 7 del Código establece: "Los actos procesales se realizarán en la forma prevista en este Código y en las leyes especiales. Cuando la ley no señale la forma para la realización de algún acto, serán admitidas todas aquellas que el Juez considere idóneas para lograr los fines del mismo." El artículo 12 dispone: "12° Los jueces tendrán por parte de sus actos la verdad, que procurarán

que en los mismos se declaran se aplican a todos los procesos o causas que la Ley establezca y cuando han sido regulados expresamente en la misma, atribuyendo competencias específicas a determinados jueces; y no puede juez alguno "usar" o abusar de esas normas para "inventar" un proceso judicial que no existe porque no está regulado en ley alguna, como es el mencionado "proceso de peritaje" que desarrolló la Sala Electoral.[38]

En realidad, debe quedar claro que lo que existe en el Código de Procedimiento Civil es la experticia como medio de prueba en una causa o proceso determinado entre partes, siendo el "peritaje judicial" una experticia que debe realizarse a cargo de profesionales especializados ("que por su profesión, industria o arte tengan conocimientos prácticos sobre la materia," art. 453 CPC),[39] que solo puede versar sobre los puntos de hecho, y que puede ser acordada y evacuada en un proceso judicial que necesariamente debe desarrollarse entre partes, sea acordada de oficio por el juez o a petición de una de las partes, en cuyo caso la parte debe indicar "con claridad y precisión los puntos sobre los cuales debe efectuarse" (art. 451 CPC). No se entiende entonces cómo la Sala Constitucional se pudo "abocar" a un peritaje tanto sobre el "material electoral" como sobre el supuesto "el ataque cibernético masivo del cual fue objeto el sistema electoral," es decir, sobre dos hechos de cuya existencia se daba como cierta. Sobre el primer hecho, no hay duda de que existía un "material electoral," pero sobre el segundo

---

conocer en los límites de su oficio. En sus decisiones el Juez debe atenerse a las normas del derecho a menos que la Ley lo faculte para decidir con arreglo a la equidad. Debe atenerse a lo alegado y probado en autos, sin poder sacar elementos de convicción fuera de éstos ni suplir excepciones o argumentos de hecho no alegados ni probados, El Juez puede fundar su decisión en los conocimientos de hecho que se encuentren comprendidos en la experiencia común o máximas de experiencia […]; y el artículo 14 indica: "Artículo 14° El Juez es el director del proceso y debe impulsarlo de oficio hasta su conclusión a menos que la causa esté en suspenso por algún motivo legal. Cuando esté paralizada, el Juez debe fijar un término para su reanudación que no podrá ser menor de diez días después de notificadas las partes o sus apoderados."

38 Como lo precisó el Bloque Constitucional de Venezuela. Capítulo España, en las motivaciones de un Comunicado que ha emitido el 20 de agosto de 2024: "la Constitución Nacional prevé claramente en el artículo 49 que todo procedimiento debe estar previamente previsto en la ley y que el recurso inventado por Maduro y el írrito procedimiento avalado por la Sala Electoral no tiene asidero legal, está plagado de vicios y violaciones del debido proceso constitucional, a la igualdad de las partes, al derecho de defensa, al acceso de los elementos de prueba y alegaciones, al derecho de contradicción y prueba, y a la actuación imparcial del juez." De manera que "las decisiones tomadas por la Sala Electoral exceden de las facultades que el constituyente le asignó y al mismo tiempo ha usurpado las asignadas por el texto constitucional al Poder Electoral, pues ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Poder Electoral, ni en la Ley Orgánica de Procesos Electorales, ni en su Reglamento, ni en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, existe una figura procesal que tenga como objeto la investigación y verificación para certificar de manera irrestricta los resultados de un proceso electoral." El Bloque concluyó indicando que "la Sala Electoral ha usurpado las facultades de organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos que corresponden al Poder Electoral conforme al numeral 5 del artículo 293 constitucional." Véase "Juristas aseguran que el Supremo al servicio del régimen carece de atribuciones sobre comicios," *Diario Las Américas*, 20 de agosto de 2024, disponible en: https://www.diariolasamericas.com/america-latina/juristas-aseguran-que-el-supremo-al-servicio-del-regimen-carece-atribuciones-comicios-n5362162

39 Sobre esto, Acceso a la Justicia ha destacado que "ese mismo material denominado "recaudos electorales" será examinado por un personal altamente calificado e idóneo. Para Acceso a la Justicia carece de toda garantía que la prueba sea controlada por quienes han estado involucrados en ese proceso llevado adelante por la Sala sin seguir lo establecido en la LOTSJ." En: "SE deja constancia de las audiencias orales realizadas y de la incomparecencia de Edmundo González," 10 de agosto de 2024, disponible en: https://accesoalajusticia.org/se-deja-constancia-de-las-audiencias-orales-realizadas-y-de-la-incomparecencia-de-edmundo-gonzalez/

hecho, no estaba probado que hubiera existido un "ataque cibernético masivo" contra el sistema electoral, por lo que la Sala Electoral, con esa afirmación, además, de haber manifestado de nuevo opinión sobre lo principal de la "solicitud," dando por cierto, con esta decisión, el hecho de la ocurrencia de dicho ataque, sacando elementos de convicción antes de que hubiera habido prueba alguna, lo que obligababa a los magistrados de la Sala a inhibirse del conocimiento de este asunto (arts. 82.15 y 84 CPC).[40]

Concluyó luego la Sala su Sentencia del 10 de agosto declarando que continuaba "con el *peritaje* iniciado el 5 de agosto de 2024, a los fines de producir la *sentencia definitiva* que dé respuesta al presente recurso," anunciando amenazantemente que la misma "tendrá carácter de cosa juzgada, por ser este órgano jurisdiccional la máxima instancia judicial en materia electoral, por lo que sus decisiones son inapelables y de obligatorio acatamiento," pero ignorando que siempre puede ser objeto de revisión constitucional por parte de la Sala Constitucional.

6. *Sexta decisión de la Sala Electoral informando que se realizó el peritaje ordenado (Sentencia No. 30 de 15 de agosto de 2024)*

La sexta sentencia dictada por la Sala Electoral en el caso fue la sentencia No. 30 del 15 de agosto de 2024, igualmente secreta, porque no se publicó, y de la cual solo se conoció el aviso publicado en el portal del Tribunal Supremo, mediante el cual se informó:

Primero: Que se procedió a realizar "presencialmente" por la Sala Electoral "la supervisión y control del proceso de *peritaje* del material que se encuentra a disposición de esta Instancia Judicial y en custodia del Consejo Nacional Electoral, consignado por el CNE, las organizaciones políticas y los excandidatos participantes," conforme a lo ordenado en la sentencia No. 29 de 10 de agosto de 2024, sin indicarse cuál era ese material; y que:

> "dicho peritaje se encuentra en proceso de ejecución por un grupo de expertos en materia electoral con los más altos estándares técnicos y científicos nacionales e internacionales, garantizando el máximo nivel de excelencia técnico jurídico, el cual se hará de manera directa, personal y diariamente, durante todo el proceso."

Segundo: que "durante el desarrollo del peritaje que están realizando los profesionales expertos en la materia, esta Sala Electoral, conforme a los artículos 7, 12 y 14 del Código de Procedimiento Civil, aplicables al presente caso por remisión expresa del artículo 98 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en uso de sus más amplias facultades de investigación, en la búsqueda de la verdad y la justicia."

Tercero: que "culminado este proceso de peritaje en el tiempo perentorio establecido previamente por esta Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, con estos hechos objetivos, comprobados y certificados; se emitirá sentencia definitiva sobre este recurso contencioso electoral."

Se observa, como lo destacó *Acceso a la Justicia*, que la Sala Electoral no informó cómo fueron designados los "peritos" que calificó de "expertos en materia electoral" con los "más altos estándares técnicos y científicos nacionales e internacionales," ni los identificó en forma alguna, en violación de las normas más elementales de control de la prueba estableci-

---

[40] Como lo destacaron los profesores de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad Central de Venezuela, en la sentencia la Sala hace: "suya la tesis de existencia de un "ataque cibernético masivo", dando por probado en forma adelantada lo que supuestamente debe ser objeto de prueba mediante el "peritaje" que acuerda. Lo que demuestra no solo la inconsistencia jurídica sino lo falaz del ejercicio lógico-argumentativo contenido en la sentencia, ante la evidente *petitio principii."* Disponible en: https://efectococuyo.com/politica/catedra-de-derecho-constitucional-de-la-ucv-sala-electoral-usurpa-funciones-del-cne/

das en el Código de Procedimiento Civil, siendo totalmente improcedente tratar de justificar en los artículos 7, 12 y 14 de dicho Código el "proceso de arbitraje" inventado en este caso, ya que dichas normas no son atributivas de competencias judiciales, sino normas generales de conducta que rigen para todos los procesos.[41]

Sobre este supuesto o "llamado peritaje," como lo observó el profesor José Ignacio Hernández, el mismo "es nulo," porque:

> "El supuesto peritaje practicado por la Sala Electoral viola todas las garantías procesales de la prueba de experticia, definidas en el Código de Procedimiento Civil (CPC).
>
> Así, se desconoce la identidad de los supuestos expertos, con lo cual, éstos tampoco prestaron juramento en acto público, todo lo cual violó los artículos 453, 455, 458 y 459 del CPC. En especial, el anonimato de los expertos violó el derecho al control y contradicción de los medios de prueba, y, por ende, violó el derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 49 constitucional, al no ser posible comprobar la idoneidad e imparcialidad de los supuestos expertos.
>
> La propia conducción de la expertica reflejó la violación de todas las normas procesales de la prueba de experticia, pues no se trató de un acto procesal público con intervención de las partes.
>
> Con lo cual, y según el citado artículo 49 constitucional, el "peritaje" practicado por la Sala es una prueba nula, por violar el debido proceso. Y las pruebas nulas no tienen efecto jurídico alguno."[42]

7. *La recusación de la Presidenta de la Sala Electoral y su desprecio procesal*

El día 20 de agosto de 2024, días después de dictada la sexta sentencia en el caso, uno de los citados por la Sala Electoral en el bizarro "proceso de peritaje," que se desarrolló, el excandidato presidencial Sr. Enrique Márquez, quien en el pasado había sido rector del Consejo Nacional Electoral, presentó ante el Tribunal Supremo de Justicia una recusación contra la presidenta del Tribunal, Presidenta además de la Sala Electoral, Sra. Caryslia Rodríguez, basada:

> "principalmente -aunque no solamente- en la manifiesta vinculación política que ha mantenido y que mantiene con el (gobernante Partido Socialista Unido de Venezuela) PSUV y con el presidente Nicolás Maduro."

Consideró Márquez, que la recusada "está incursa en causales suficientes de vinculación política y de falta de imparcialidad," mencionando su vinculación pública con el Partido Socialista Unido de Venezuela, del cual llegó a ser concejal. Márquez también consideró que la Sra. Rodríguez "debe ser recusada" debido al "mal manejo de este proceso" y la "falta de idoneidad para desarrollar" el peritaje, cuyo expediente, reiteró, sigue sin conocerse, concluyendo con la afirmación de que: "No conocemos el proceso que se está llevando, la Sala

---

41 Véase *Acceso a la Justicia*, "Se deja constancia del inicio del peritaje a todo el material electoral consignado," 15 de agosto de 2024, disponible en: https://accesoalajusticia.org/se-deja-constancia-del-inicio -del-peritaje-a-todo-el-material-electoral-consignado/

42 Véase José Ignacio Hernández, "La Sala Electoral verificó los resultados de las presidenciales ¿Y ahora qué? «Sin respaldo en actas electorales transparentes, públicas y verificables, la proclamación no surte efecto jurídico alguno»," en *La Gran Aldea*, 26 de agosto de 2024. Disponible en: https://lga.lagranaldea.com/2024/08/23/la-sala-electoral-verifico-los-resultados-de-las-presidenciales-y-ahora-que/

(Electoral) ha inventado un procedimiento que no conocemos (…) esto le hace un muy flaco favor a la democracia, la transparencia y la confiabilidad."[43]

Esta recusación, implicaba, conforme al artículo 93 del Código de Procedimiento Civil que debía abrirse necesariamente una incidencia, que la Sra. Rodríguez debía separarse de inmediato del conocimiento del supuesto "proceso de peritaje," y que conforme al artículo 92 del Código de Procedimiento Civil, debía extender su informe a continuación de la diligencia de recusación, inmediatamente o el día siguiente. De la incidencia de recusación que debía abrirse, conforme al artículo 57 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, ya que la recusada era la Presidenta de la Sala Electoral, debió haber conocido el Primer Vicepresidente de la Sala. Y para decidir la incidencia, conforme a los artículos 90 y 96 del Código de Procedimiento Civil, el VicePresidente debía oír dentro de un plazo de 3 días siguientes a la recusación, las observaciones que quisieran formular, en este caso, la "parte", y si ésta lo pidiere, debía abrir una articulación probatoria por 8 días y decidirá dentro de los 3 días siguientes.

El Código de Procedimiento Civil en esta materia, en todo caso, fue completamente ignorado: el Sr. Márquez no supo de la apertura de incidencia alguna para resolver sobre la recusación, en desprecio de lo que había solicitado, y la Sra. Presidenta de la Sala Electoral, recusada, no solo no se separó inmediatamente del conocimiento del conocimiento del "proceso" sino que, al contrario, continuó y hasta leyó y firmó la sentencia No 32 dictada con fecha 22 de agosto, que puso fin al "proceso de peritaje."

Días después, sin embargo, precisamente el día 24 de agosto de 2024,[44] apareció un aviso en la página web del Tribunal Supremo, anunciando una sentencia No. 001, con fecha del día siguiente (25 de agosto), lo cual fue luego cambiado al No. 30 y con fecha anterior de 21 de agosto, en el cual, sin motivación alguna, y sin indicación en cuál norma legal se basó, se decidió declarar inadmisible la recusación "por extemporánea."[45]

En el caso de las recusaciones de magistrados, el artículo 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo dispone que la recusación "podrá tener lugar hasta cuando venzan los lapsos de sustanciación, si es el caso, o dentro de los tres días siguientes al momento en que se pro-

---

43 Véase "Opositor Márquez recusa a magistrada que lidera revisión judicial de comicios venezolanos," en *Swissinfo.ch*, 20 de agosto de 2024, disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/opositor-márquez-recusa-a-magistrada-que-lidera-revisión-judicial-de-comicios-venezola nos/87299002; y en "Enrique Márquez presentó solicitud de recusación contra la presidenta de la Sala Electoral del TSJ por sus vínculos políticos con el PSUV," en *Morfema Press*, 20 de agosto de 2024, disponible en: https://morfema.press/actualidad/enrique-marquez-presento-solicitud-de-recusacion-contra-la-presidenta-de-la-sala-elec toral-del-tsj-por-sus-vinculos-politicos-con-el-psuv/. Véase igualmente en: https://x.com/enriquemarquezp/status/1825944673002664258?s=48

44 Véase la información en: "TSJ rechazó recusación de Enrique Márquez contra la magistrada Carlyslia Rodríguez," en Morfema Press, 25 de agosto de 2024, disponible en: https://morfema.press/actualidad/tsj-rechazo-recusacion-de-enrique-marquez-contra-la-magistrada-carlyslia -rodriguez/

45 Sobre ello, *Acceso a la Justicia* observó que: "No fue sino 2 días después y durante el fin de semana que el TSJ publicó en su página web la decisión sobre la recusación (sentencia AVP-001), en la que la magistrada Fanny Márquez Cordero declara inadmisible por extemporánea la recusación de Enrique Márquez, aunque sin ofrecer mayor explicación. Llama la atención que esta decisión está fechada el 21 de agosto, es decir, un día antes de la sentencia definitiva, pero apareció después. El propio Enrique Márquez se pronunció sobre la sentencia al día siguiente de su emisión en un video y afirmó que la Sala no había dado respuesta a su solicitud de recusación de la presidenta de la Sala Electoral." Véase *Acceso a la Justicia*, "8 anomalías del proceso ante el TSJ y su decisión definitiva sobre los resultados de las presidenciales del 28J," 27 de agosto de 2024, disponible en: https://accesoalajusticia.org/8-anomalias-proceso-tsj-decision-definitiva-resultados-presidenciales-28j/

duzca la causa que las motiva." Como la recusación se basó en el alegato de la imparcialidad de la recusada por ser militante del partido oficial, se tenía que aplicar el primer supuesto, de manera que habiéndose formulado la recusación el día 20 de agosto en el curso del "proceso de peritaje," que era la fase de sustanciación del procedimiento, no podía considerarse extemporánea la recusación. En este caso, del extraño "juicio de peritaje" además, como no hubo ni podía haber "contestación de la demanda," no se podía aplicar el artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, que establece que la recusación "solo podrá intentarse, bajo pena de caducidad, antes de la contestación de la demanda."[46]

VI. LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA EN EL BIZARRO "PROCESO DE PERITAJE"

El extraño "proceso de peritaje," en todo caso, concluyó el día 22 de agosto, cuando la Sala Electoral anunció que emitiría sentencia en el "juicio" que había inventado, para supuestamente verificar los resultados de la elección del 28 de julio, fijando en principio para las 10 de la mañana para que tuviera lugar el acto respectivo.

Antes, sin embargo, ese mismo día, la *Misión de Determinación de Hechos sobre Venezuela de la ONU,* alertó sobre la falta de independencia e imparcialidad tanto del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela requerido para auditar los resultados electorales y del Consejo Nacional Electoral, expresando además que habían "desempeñado un papel dentro de la maquinaria represiva del Estado."[47]

Con estos preludios, después de la hora fijada, la Presidenta de la Sala Electoral leyó solo la resolutiva de la sentencia No. 32, sin expresión de motivación alguna, como había ocurrido con todas las anteriores sentencias dictadas en el caso, y cuyo texto por tanto ha permanecido secreto; sentencia dictada luego de que supuestamente se había efectuado un "peritaje" desarrollado por "expertos" designados también secretamente, cuya identidad y calificación se desconoció, y que actuaron enmascarados como si se tratase más bien de un acto de exhumación.[48]

---

46 Ignoró además la Sala Electoral que la Sala Constitucional interpretó en forma vinculante el artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, al admitir que a pesar de que se formule la recusación planteada con posterioridad al acto preclusivo, "el juez "debió darle trámite a la recusación a los fines de preservar los derechos a la defensa, al debido proceso, a la tutela efectiva y a la garantía de ser juzgado por juez idóneo e imparcial". Véase sentencia de la Sala Constitucional No. 962 de 23 de noviembre de 2024.

47 Disponible en: https://bitlyanews.com/nacionales/consejo-de-ddhh-de-la-onu-reafirma-la-falta-de-independencia-del-tsj-para-resolver-con troversia-electoral/Véase

48 Como lo observó *Acceso a la Justicia*: "La debilidad probatoria del peritaje es otro elemento que salta a la vista, pues la Sala Electoral nunca explicó cómo fueron nombrados los peritos ni los criterios utilizados para su selección, y aun así los calificó como «expertos en materia electoral». Tampoco indicó cuáles fueron los «más altos estándares técnicos y científicos nacionales e internacionales» que sirvieron para garantizar el control de la prueba, además de la imparcialidad y transparencia del desarrollo de esta actuación. Finalmente, esta experticia no fue validada por los excandidatos, ya que los mismos ni siquiera tuvieron acceso al expediente, lo que la propia Sala reconoce en su auto del 10 de agosto, en el que queda claro que el peritaje no fue supervisado por nadie más que ella misma. Véase *Acceso a la Justicia*, "8 anomalías del proceso ante el TSJ y su decisión definitiva sobre los resultados de las presidenciales del 28J," 27 de agosto de 2024, disponible en: https://accesoalajusticia.org/8-anomalias-proceso-tsj-decision-definitiva-resultados-presidenciales-28j/ Sobre el proceso de peritaje seguido por la Sala Electoral, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, además, agregó que fue "realizado en condiciones de opacidad y sin las debidas garantías de imparcialidad y control por las partes interesadas, no se ajusta a las normas procesales que rigen este tipo de pruebas. La designación de peritos sin transparencia, la falta

Todo ello significó, en la práctica, que a pesar de que el proceso judicial se había declarado de "orden público y de trascendencia nacional" en la sentencia No. 27 de 7 de agosto, en el mismo se dictó y publicitó una sentencia final sin motivación (lo que de acuerdo con las más elementales normas procesales la hace nula[49]), pues como se dijo solo se leyó la parte dispositiva, que fue lo que se publicó en la página web del Tribunal Supremo de Justicia.

En dicha sentencia No. 32 de 12 de agosto de 2024, se "decidió" sin que se supiera con base en qué, lo siguiente:

Primero: La declaración de la Sala sobre su propia competencia, considerando que "fue interpuesto un recurso contencioso electoral," para iniciar "un proceso judicial de investigación y verificación, para certificar de manera irrestricta e inequívoca, los resultados del proceso electoral realizado el 28 de julio de 2024."

La Sala consideró que de ello se desprendió:

> "la vinculación directa de esta acción con tal proceso comicial, en congruencia con el artículo 297 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el numeral 1 del artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, que le atribuye a este órgano, control judicial de las actuaciones u omisiones de los agentes que intervinieron en el referido hecho electoral."

A pesar de que a lo largo de todo el "proceso" secreto, de las escasas informaciones públicas del mismo resultó evidente que no se había intentado, conforme al mencionado art. 27.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo, demanda alguna contra actos, actuaciones u omisiones del Consejo Nacional Electoral, la Sala hizo mención a una supuesta "*solicitud de tutela judicial sobre el derecho al sufragio de todas las electoras y electores de la República*," lo que sin embargo no fue mencionado por el Presidente de la República como recurrente en las informaciones públicas que dio, no habiendo nunca indicado que actuaba en representación de ningún interés o derecho colectivo o difuso, sino solo en representación propia como Presidente de la República y representando al Polo Patriótico y al Partido Socialista Unido de Venezuela.

La Sala Electoral, sin embargo, al parecer "interpretó" sin base conocida alguna, que el recurrente habría actuado:

---

de acceso de las partes al material examinado, y la ausencia de oportunidad para impugnar o cuestionar los hallazgos del peritaje, constituyen graves violaciones al debido proceso." "Comunicado de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre la sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia referente a las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024," de fecha 26 de agosto de 2024, disponible en: https://www. acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2024 /08/Pro nunciamiento-sentencia-Sala-Electoral-TSJ.pdf.

[49] El artículo 243 exige que toda sentencia contenga "los motivos de hecho y de derecho de la decisión," y el art. 244 dispone que "será nula la sentencia por faltar," entre otras, por faltar los motivos de hecho y de derecho de la decisión. Sobre ello, el profesor Freddy Gutiérrez observó, con razón, que "El Tribunal Supremo no presentó argumentos documentales que justifiquen los resultados que profirió el Consejo Electoral, y que dieron lugar a un curioso acto de proclamación presidencial. No invocó ningún fundamento jurídico que diera lugar a una extraña decisión. No desagregó ningún elemento pericial por mesas, centros o estados que sustentaran los números absolutos y relativos que divulgó sin ninguna base el poder electoral. La ausencia de motivación hace inexistente la sentencia y, en consecuencia, inaceptable e imposible de acatar, por lo que es inejecutable." Véase Freddy Gutiérrez Trejo, "Las Togas del Oprobio," en *Puntode Cuenta,* 22 de agosto de 2024, disponible en: https://puntodecorte.org/ freddy-gutierrez-trejo-las-togas-del-oprobio/

> "en salvaguarda de la soberanía popular, puesto que se pidió verificar cuál ha sido la voluntad del electorado, en los comicios de mayor trascendencia nacional, como son los de la Presidencia de la República; en los cuales se evidenció un ataque cibernético masivo contra el Sistema Electoral, lo que resultó en una evidente transgresión al Poder Electoral."

Todo ello, sin embargo, no cuadraba en el concepto de "recurso contencioso electoral" que es solo aquél en el cual se demanda contra los actos, las actuaciones o las omisiones de los órganos electorales, y no contra supuestos "ataques" contra los mismos.

Por lo demás, no resultaba procedente invocar como supuestos precedentes en el derecho comparado para justificar su propia competencia, jurisprudencia extranjera como las que citó la sentencia de la Sala Electoral en relación con sentencias dictadas en por la Corte Suprema de México (2024), el Tribunal Federal de Brasil (2022) y la Corte Suprema de los Estados Unidos (2000). En todos esos casos, las sentencias se dictaron *en procesos en los cuales se impugnaron elecciones* y donde además, en ninguno de dichos países existe un "Poder Electoral," como parte formal de la separación constitucional de Poderes, que, como es el caso de Venezuela, atribuye en forma exclusiva al Consejo Nacional Electoral toda la competencia para resolver sobre las elecciones, salvo que las mismas se impugnen, por ejemplo por nulidad, lo que no fue el caso de la solicitud formulada por el Presidente de la República.[50]

Segundo: La declaración informativa y reiterativa sobre quienes habían comparecido a la convocatoria que había hecho la Sala, indicando que el 5 de agosto comparecieron los Rectores del Consejo Nacional Electoral, "excepto el Rector Juan Carlos Delpino, quien no acudió ante éste, el más Alto Tribunal de la República Bolivariana de Venezuela y no justificó su ausencia;"[51] que los días 7, 8 y 9 de agosto de 2024, "acudieron oportunamente los treinta y ocho (38) partidos políticos postulantes, y de esos treinta y ocho (38), sólo consignaron treinta y tres (33) de ellos el material electoral requerido;" que en dichas fechas, "de los diez (10) excandidatos citados, acudieron nueve (9) de ellos indicándose que los excandidatos Antonio Ecarri y Enrique Márquez no consignaron el material solicitado.

---

50 Por ejemplo, José Ignacio Hernández, al comentar sobre los precedentes citados en la sentencia expresó" La Sala, en el extracto de la decisión, quiso justificar su decisión en casos comparados, como, por ejemplo, el caso Bush v. Gore, 531 U.S. 98 (2000), decidido por la Corte Suprema de Estados Unidos. Pero ese caso, más bien, sirve para evidenciar la falta de fundamentos jurídicos de lo actuado por la Sala. Así, el caso *Bush vs. Gore* fue un juicio real, en el que la Corte Suprema ejerció su jurisdicción para conocer del recurso conocido como *writ of* certiorari*,* en el marco de un litigio genuino ante las cortes de Florida. Hubo verdaderos argumentos y pruebas, así como verdaderas audiencias, con abogados que expusieron argumentos jurídicos. Lo más importante: se garantizó el acceso a las partes al expediente. Este caso es tan verdadero, que cualquier pueda revisar las actuaciones procesales, incluyendo, por supuesto, la sentencia dictada por la Corte. Lo que hizo la Sala Electoral, por el contrario, no podría ser calificado, si quiera, de juicio. Así, la Sala conoció de un recurso cuyo contenido se desconoce. Sustanció un proceso sin argumentos legales ni pruebas, con audiencias violaron las normas procesales de la citación. Finalmente, se condujo un supuesto peritaje que, en realidad, violó las normas procesales de la experticia, a tal punto que toda esa supuesta prueba debido en nula, por violación del debido proceso, como explico más adelante. Tampoco se han publicado ninguna de las sentencias, al punto que estas notas las escribo solo con base en el extracto de la supuesta decisión dictada." Véase José Ignacio Hernández, "La Sala Electoral verificó los resultados de las presidenciales ¿Y ahora qué? «Sin respaldo en actas electorales transparentes, públicas y verificables, la proclamación no surte efecto jurídico alguno»," en *La Gran Aldea,* 26 de agosto de 2024. Disponible en: https://lga.lagranaldea. com/2024/08/23/la-sala-electoral-verifico-los-resultados-de-las-presidenciales-y-ahora-que/ Véase, además, sobre los "preceden-tes" citados por la Sala, los otros comentarios de José Ignacio Hernández, en "La decisión de la Sala Electoral que verificó los resultados de las presidenciales: un acto ineficaz," en *Academia.edu*, 27 de agosto de 2024, disponible en: https://www.academia.edu/123267598/La_decision_de_la_Sala_Electoral_que_vertifico_los_resultados_de_las_presidenciales

51 Semanas después se supo que el Rector Delpino había salido del país.

Tercero: La declaración informativa de que

> "el excandidato Edmundo González Urrutia, *no asistió* a ninguna de las fases de éste proceso al cual fue citado, y por tanto *no cumplió* con la orden de ésta, la más Alta Instancia de la Jurisdicción Contencioso Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, ni con la consignación de las actas de escrutinios, el listado de testigos, ni material electoral alguno; en consecuencia *desacató* el mandato, en franco irrespeto a la autoridad judicial, demostrando su renuencia a ceñirse al orden constitucional, conducta que acarrea las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico vigente."

La Sala Electoral debía saber que nadie está obligado a comparecer ante los tribunales de justicia, y que el desacato como figura procesal con consecuencias sancionatorias, solo está estableció en relación con los mandamientos de amparo.[52]

La Sala Electoral también informó en su sentencia que los representantes de los partidos miembros de la Alianza Plataforma Unitaria Democrática "no consignaron material electoral alguno," esgrimiendo diversos argumentos.

Cuarto: La referencia al "informe definitivo presentado el 20 de agosto de 2024, por los expertos nacionales e internacionales," cuyo contenido nunca se conoció, y nadie supo nunca quienes fueron los expertos, ni cómo fueron designados. Lo único que se supo de ellos es que si existieron se los vio en video actuando enmascarados para esconder su identidad. La Sala consideró dicho Informe, sin embargo, como:

> "plena prueba en el "proceso contencioso electoral, referido al *peritaje* exhaustivo y detallado en profundidad, de todo el material consignado por el Consejo Nacional Electoral y los partidos políticos, en físico y/o digital, relacionado con el proceso de elección presidencial celebrado el 28 de julio de 2024."

El Informe y peritaje, fue "ejecutado" según se afirmó en la sentencia "conforme a los más altos estándares técnicos nacionales e internacionales," sin indicarse nada sobre ellos.

Y luego la Sala pasó a declarar que

> "una vez examinado el material recolectado, dicho informe determinó textualmente que: "…Con base en los resultados obtenidos en el proceso de peritaje podemos concluir, *que los boletines emitidos por el Consejo Nacional Electoral respecto a la Elección Presidencial 2024, están respaldados por las actas de escrutinios emitidas por cada una de las máquinas de votación desplegadas en el proceso electoral* y así mismo estas actas mantienen plena coincidencia con los registros de las bases de datos de los Centros Nacionales de Totalización".

---

[52] Sobre esto, el profesor José Ignacio Hernández expresó, con razón que: "La Sala Electoral quiere convertir la citación es un acto de comparecencia forzoso, lo que viola principios procesales básicos. En realidad, la citación no genera deber de comparecencia, sino una carga procesal que puede o no ser cumplida. Con lo cual, y asumiendo que fue citado correctamente, González podía optar por no comparecer. Pero, además, González Urrutia no fue en realidad citado, pues solo se cita a las partes. Y González no puede ser la parte demandada, pues esa posición solo podía ocuparla el CNE. Con lo cual, y a todo evento, la supuesta citación de González no surte efecto alguno. De allí el error procesal de la Sala al afirmar que la falta de comparecencia a la supuesta citación es una suerte de desacato, lo que podría incluso ser usado -vanamente- para iniciar una acción criminal. Por ello, insistimos: la citación de González, incluso de haber sido practicada correctamente, no generó ningún deber, con lo cual, no hay ni puede haber desacato." Véase José Ignacio Hernández, "La Sala Electoral verificó los resultados de las presidenciales ¿Y ahora qué? «Sin respaldo en actas electorales transparentes, públicas y verificables, la proclamación no surte efecto jurídico alguno»," en *La Gran Aldea*, 26 de agosto de 2024. Disponible en: https://lga.lagranaldea.com /2024/08/23/la-sala-electoral-verifico-los-resultados-de-las-presidenciales-y-ahora-que/

Lo extraño de lo que se afirmó en la sentencia sobre lo que dijo el supuesto Informe, el cual como se dijo, por supuesto, nadie conoció, porque igualmente fue secreto, es que si todo ese material electoral de Actas de Escrutinio emitidas por las Máquinas de votación y que supuestamente respaldaban los dos Boletines emitidos por al Consejo, existía efectivamente en el Consejo Nacional Electoral y por ello fue supuestamente consignado por dicho organismo ante la Sala, entonces ¿por qué el Consejo Nacional Electoral, al momento de emitir los Boletines, se abstuvo de acompañar las Actas de Totalización que tenían que haberse emitido como base para totalizar y adjudicar, con la indicación tabulada de todas esas actas de escrutinio, que fue lo que la comunidad nacional o internacional le solicitó que hiciera al Consejo Nacional Electoral? ¿Hubo entonces una "omisión" del Consejo Nacional Electoral?[53]

En todo caso, meses después, el Consejo Nacional Electoral nunca publicó lo que la Sala Electoral afirmó que estaba en poder de dicho cuerpo y que sus peritos supuestamente verificaron.

***Quinto*:** La decisión del juicio, solo con base en las "informaciones" anteriores, pero sin motivación alguna de carácter legal ni fáctica, consistente en lo siguiente:

> 1. La declaración "*con lugar* el presente recurso contencioso electoral, en base al *peritaje realizado y verificado* de *manera irrestricta e inequívoca*, y con fundamento en el *informe elaborado por los expertos electorales nacionales e internacionales*, altamente calificados e idóneos, quienes garantizaron el máximo nivel de excelencia técnico jurídico."
>
> 2. La certificación "*de forma inobjetable* el material electoral peritado y *convalida categóricamente* los resultados de la elección presidencial del 28 de julio de 2024, emitidos por el Consejo Nacional Electoral, donde resultó electo el ciudadano Nicolás Maduro Moros, como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el período Constitucional 2025-2031."

Sobre ello, conforme lo expresó la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, "al haber emitido una sentencia que pretende certificar oficialmente los resultados electorales, la Sala Electoral ha incurrido en usurpación de funciones que, conforme al artículo 138 de la Constitución, conlleva a la nulidad de la sentencia."[54]

---

53 Véase sobre estas irregularidades, las "preguntas peligrosas" que se formuló Luis Fuenmayor Toro: "¿Por qué si el gobierno ganó las elecciones como afirma, no presentó las actas totalizadas de los escrutinios dentro de las 48 horas siguientes a la finalización del proceso, tal y como lo ordena la normativa vigente? ¿Cómo es posible que el Presidente del Consejo Nacional Electoral Elvis Amoroso presente como primer boletín electoral, una información apresurada-mente elaborada, sin las formalidades del caso y contentiva sólo de los resultados del 80 por ciento de las actas escrutadas? ¿Cómo es posible que ese primer boletín considere como irreversible la diferencia de votos entre los dos candidatos más votados, cuando el número de votos faltantes era más de tres veces superior a la diferencia entre estos candidatos? Faltaban 2,3 millones de votos por escrutar y la diferencia referida era de 700 mil votos. ¿Por qué ese primer boletín del CNE no fue producto del trabajo de la sala de totalizaciones y no se elaboró como correspondía en presencia de los testigos nacionales de los candidatos, de las organizaciones políticas y de los veedores? ¿Cómo incurre el CNE en una clara violación legal, al proceder a la adjudicación, proclamación y acreditación como Presidente electo de Nicolás Maduro, sin tener el escrutinio de todas las actas, como obliga la legislación vigente?," en: Luis Fuenmayor Toro, "Preguntas peligrosas," en *aporrea.com*, 22 de agosto de 2024, disponible en: https://www.aporrea.org/actualidad/a333704.html

54 Por ello, la Academia expresó su "profunda preocupación por las actuaciones de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia que exceden el marco de sus competencias constitucionales y legales. Esta situación quebranta los principios de separación e independencia de poderes, legalidad, debido proceso y transparencia, pilares fundamentales del Estado de Derecho. Véase "Comunicado de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre la sentencia de la Sala Electoral del Tri-

Sobre ello, igualmente, el profesor José Ignacio Hernández expresó que:

> "La Sala supuestamente verificó los resultados electorales con base en los cuales el CNE proclamó a Maduro. Sin embargo, la Sala no tiene jurisdicción para verificar o certificar resultados, pues no es un órgano auditor.
>
> La Sala Electoral solo tiene competencia para dirimir controversias sobre la validez de la actividad electoral, como ya vimos. Ninguna de estas facultades permite a la Sala Electoral "certificar" resultados electorales. Con lo cual, la supuesta verificación no produce efecto jurídico alguno."[55]

Sexto: La exhortación por la Sala:

> "al Consejo Nacional Electoral a publicar los resultados definitivos del proceso electoral celebrado el 28 de julio de 2024, para la escogencia del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela en la *Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela*, según lo previsto en el artículo 155 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales."

Lo que nunca ocurrió, y sobre lo cual, como bien lo observó *Acceso a la Justicia*, en realidad, en la sentencia:

> "no se exhorta al CNE a publicar las actas de escrutinio que sustentan dichos resultados. Recordemos que la totalización debió producirse dentro de las 48 horas siguientes a la elección con los resultados de todas las actas (artículo 146 LOPRE), y aunque es cierto que el artículo 155 da un plazo máximo de 30 días para la publicación en la Gaceta Electoral de los resultados de los procesos electorales, ello no exime al CNE de cumplir con su obligación de totalizar como lo dice la LOPRE, sobre todo ahora que, de acuerdo con lo establecido por el TSJ, se hizo el peritaje del material electoral, lo cual fue incluso mostrado por el canal de YouTube de la máxima instancia judicial del país. Esto significa que las actas pudieron ser emitidas e impresas, a pesar de todos los problemas informáticos denunciados, por lo que el CNE debe publicarlas."[56]

Es decir, a la Sala Electoral se le olvidó obligar al Consejo Nacional Electoral a cumplir con la obligación establecida en el artículo 150 de la Ley Orgánica, de presentar las Actas de Totalización que supuestamente dieron origen y respaldo a los Boletines parciales que emitió, dejando "constancia de los totales correspondientes a cada uno de los datos registrados en las actas de escrutinio, así como dichos datos, acta por acta, tal como fueron incluidos en la totalización, presentados en forma tabulada." Olvido por lo demás imperdonable, luego de que en la sentencia, como se dijo, la Sala "concluyó" declarando que:

> "*que los boletines emitidos por el Consejo Nacional Electoral respecto a la Elección Presidencial 2024, están respaldados por las actas de escrutinios emitidas por cada una de las máquinas de votación desplegadas en el proceso electoral y así mismo estas actas mantienen plena coincidencia con los registros de las bases de datos de los Centros Nacionales de Totalización*".

---

bunal Supremo de Justicia referente a las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024," de fecha 26 de agosto de 2024, disponible en: https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2024/08/Pronuncia miento-sentencia-Sala-Electoral-TSJ.pdf

55 Véase José Ignacio Hernández, "La Sala Electoral verificó los resultados de las presidenciales ¿Y ahora qué? «Sin respaldo en actas electorales transparentes, públicas y verificables, la proclamación no surte efecto jurídico alguno»," en *La Gran Aldea*, 26 de agosto de 2024. Disponible en: https://lga.lagranaldea.com/2024/08/23/la-sala-electoral-verifico-los-resultados-de-las-presidenciales-y-ahora-que/

56 Sobre todo, este "proceso" véase *Acceso a la Justicia*, "8 anomalías del proceso ante el TSJ y su decisión definitiva sobre los resultados de las presidenciales del 28J," 27 de agosto de 2024, disponible en: https://accesoalajusticia.org/8-anomalias-proceso-tsj-decision-definitiva-resultados-presidenciales-28j/

Si ello era así, ¿Por qué no se exhortó al Consejo Nacional Electoral a concluir el proceso electoral, publicando, debidamente tabuladas, las Actas de Escrutinio"

Por ello, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales consideró:

> "crucial que el Consejo Nacional Electoral cumpla con su obligación legal de publicar los resultados detallados de la elección y realice todas las auditorías previstas en la ley. La integridad del proceso electoral y el derecho de los ciudadanos a conocer los resultados completos exigen que esta información incluya el desglose detallado de los votos por cada mesa de votación, conforme a los resultados consignados en las actas de escrutinio de las mesas electorales. Solo mediante la divulgación de esta información desagregada se puede garantizar una verificación exhaustiva y transparente de los resultados electorales, permitiendo a todos los actores políticos y a la ciudadanía en general corroborar la exactitud de los cómputos oficiales."[57]

Y así, para evadir cumplir con esta obligación legal, luego de la sentencia, el Consejo Nacional Electoral, al dejar constancia en Comunicado Público de 26 de agosto, que "recibieron la *notificación de la sentencia* No. 031 de fecha 21 de agosto," indicó que "en *el lapso de ley cumplirá con lo ordenado por la Sala Electoral del TSJ*,"[58] es decir, con lo previsto en el artículo 155 de la Ley pero no con lo previsto en el artículo 150 que es el que se refiere, precisamente, a la publicación de la Actas de Escrutinio.

En todo caso, el Consejo Nacional Electoral, posteriormente a las elecciones, nunca cumplió con lo previsto en el artículo 150 de la Ley Orgánica, a pesar incluso de que cuando anunció su primer Boletín, el Presidente del Cuerpo prometió que "*en pocas horas*" toda la información de las Actas de Escrutinio, mesa por mesa, estaría montada en la página web del organismo,[59] y además, tampoco cumplió ni con la ley no con la orden de la Sala Electoral de publicar los resultados conforme al artículo 155 de la ley Orgánica.[60]

Séptimo: Por último, la sentencia resolvió remitir "de manera *urgente"* copia certificada de la decisión, cuyo texto completo sin embargo no se conoció, al *Fiscal General de la República*, "a los fines de que sea incorporada a las investigaciones de carácter penal que, sobre los hechos irregulares, adelanta esa Institución."

La Sala, agregó que ello lo hacía "en virtud de los documentos presuntamente falsos o forjados, cargados en la página web *www.resultadospresidencialesvenezuela2024.com*," calificando, así inicuamente, lo que más de cien mil personas, entre miembros de Mesa, testigos, representantes y militares habían recolectado de Actas de Escrutinio durante la noche del 28 de julio para que se pudiera, en una impecable organización, cargar toda la información que está en dicha página web.

Se destaca, en todo caso, la reacción inmediata del Fiscal General de la República, luego de lo decidido por la Sala Electoral en persecución del Sr. González Urrutia, al punto de

---

57 Véase "Comunicado de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre la sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia referente a las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024," de fecha 26 de agosto de 2024, disponible en: https://www.acienpol. org.ve/wp-content/uploads/2024/08/Pronunciamiento-sentencia-Sala-Electoral-TSJ.pdf

58 Véase el Comunicado Oficial del 26 de agosto de 2024 en la cuenta X del Consejo Supremo Electoral, disponible en: https://x.com/cnees vzla/status/1828112363230556568

59 Véase la exposición completa del Presidente del Consejo Nacional Electoral, Elvis Amoroso, el 29 de julio de 2024, en el video disponible en: https://youtu.be/pB7g4y4M4s8?si=6-V1XY4GaMdAlfgh

60 Véase la información: "Expiró el plazo legal sin que el CNE publicara resultados disgregados en Gaceta Electoral," en *Morfema Press*, 29 de agosto de 2024, disponible en: https://morfema.press/actualidad/expiro-el-plazo-legal-sin-que-el-cne-publicara-resultados-disgregados-en-gaceta-electoral/

convocarlo a una "entrevista" sobre los presuntos delitos citados,[61] lo cual con razón el ex-candidato presidencial rechazó mediante declaración pública.[62]

Y es que, en efecto, nadie está obligado a acudir a "entrevista" alguna a la que sea "convocado" o "invitado" por otra persona o por cualquier funcionario, incluyendo un Fiscal del Ministerio Público, y menos si no se indica norma alguna que la sustente, razón por la cual, seguramente, el Sr. González declinó las invitaciones que recibió. Lo insólito fue que en una tercera invitación (llamada "citación") a una entrevista, cuyo texto se conoció en las redes, emitida por un Fiscal el 29 de agosto de 2024, sin indicar, de nuevo, en qué carácter se "citaba" al Sr. González, si como víctima, testigo, experto, intérprete o imputado, se lo amenazó que si no comparecía "se considerará que nos encontramos en presencia de *peligro de fuga* previsto en el artículo 237 y del *peligro de obstaculización*, previsto en el artículo 238 del Código Orgánico Procesal Penal por lo que se tramitará la correspondiente Orden de Aprehensión,"[63] sin percatarse el funcionario firmante que esas normas solo se aplican respecto de las personas que han sido "imputadas" por la comisión de algún delito en un proceso penal, y solo corresponden ser evaluadas y dictadas por el Juez Penal competente.[64] En todo caso, unos días después se conoció que el Sr. González, quien se había asilado en embajadas, había salido exiliado hacia España.

Por último, y sobre el supuesto "ataque cibernético masivo denunciado contra el sistema electoral venezolano," que la Sala en sus decisiones iniciales declaró que también sería objeto del "proceso de peritaje" que inventó, nada verificó ni resolvió la sala, y solo remitió el asunto a la decisión del Fiscal para que verificase si las denuncias "pudiesen configurar presuntas conductas antijurídicas, delitos comunes, electorales y constitucionales, en contravención del ordenamiento jurídico."

---

61 Véase la información: "Fraude en Venezuela: la Fiscalía chavista citó a declarar a González Urrutia por una investigación penal**.** El fiscal general, Tarek William Saab, dijo que el candidato opositor deberá presentares ante la Justicia por la presunta comisión de delitos asociados a la denuncia de fraude electoral que ha hecho el antichavismo," en Infobae, 23 de agosto de 2024, disponible en: https://www.infobae.com/venezuela/2024/08/23/fraude-en-venezuela-la-fiscalia-chavista-citara-a-gonzalez-urrutia-por-una-investigacion-penal/?outputType=amp-type

62 Expresó lo siguiente: "En esta ocasión rindo declaración ante ustedes quienes son los garantes de la soberanía popular. El Ministerio Público pretende someterme a una entrevista sin que se precise en qué condición se espera que comparezca y precalificando delitos no cometidos. El Fiscal General de la República se he comportado reiteradamente como un acusador político; condena por anticipado y ahora impulsa una citación sin garantías de independencia y del debido proceso. Sr. Nicolás Maduro es hora de que entienda por una buena vez, que la solución no está en a represión sino en la verificación internacional independiente y confiable e las actas que no puede ser sustituida por una sentencia dictada al margen de la Constitución. En ese escenario presentaremos nuestros ejemplares de las actas de escrutinio que dejan clara la voluntad de cambio de los venezolanos. La verdad de lo sucedido el 28 de julio es lo que salvará la institucionalidad democrática. Una vez más les repito: por la paz y el bienestar del 'país, presenten las actas. Exigimos respeto a la voluntad popular expresada en las elecciones del 28 de julio que favorecieron ampliamente el cambio político que representó mi candidatura." Véase el video con el mensaje de 25 de agosto de 2024, disponible en: https://instagram.com/reel//C_HUspQtiRl?igsh+bGJ4Yjh3d2V6MHFi. Véase además la información del Mensaje en *El Nacional*, 26 de agosto de 2024, disponible en https://www.elnacional.com/venezuela /edmundo -gonzalez-ante-citacion-de-la-fiscalia-carece-de-garantias/

63 Oficio No. Oo-DGCDC-F58-1310-2024 de 29 de agosto de 2024, Dirección general contra Delitos Comunes, Fiscalía No, 58, Nacional Plena.

64 El Sr. González como se había anunciado, no acudió a la "entrevista.". Véase en "Pese a amenazas del régimen secuestrador, Edmundo González Urrutia no acudió a la tercera citación del fiscal de Maduro," en *Morfema Press,* 30 de agosto de 2024, Disponible en: https:// morfema.press/actualidad/pese-a-amenazas-del-regimen-secuestrador-edmundo-gonzalez-urrutia-no-acudio-a-la-tercera-citacion-del-fiscal-de-maduro/.

Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral en el Comunicado publicado el 26 de agosto de 2024, consideró falsamente que la sentencia "corroboró el ataque cibernético masivo sufrió por nuestro sistema electoral."[65] La "sentencia," al menos en la parte publicada, nada dijo sobre esto.

De todo lo antes dicho, salta a la vista que la "sentencia" definitiva del caso es contraria al ordenamiento jurídico venezolano, y a cualquier principio universal sobre lo que es un Estado de derecho, por lo que puede considerarse nula y sin valor alguno. Como lo resumió, el mismo día en la cual se publicó la sentencia, el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, profesor Juan Carlos Apitz, al indicar que se trata de:

> "una sentencia nula, y como decimos los abogados, nula, de nulidad absoluta; no tiene ninguna existencia en el mundo jurídico.
>
> Por muchas razones, la primera de ellas, porque la Sala Electoral, desde un comienzo, arrebató competencias que pertenecen al Consejo Nacional Electoral, y el artículo 138 de nuestra la Constitución es absolutamente claro: "Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos." Por eso, esta sentencia es nula.
>
> Pero también es nula, porque se les olvidó que, entre otras cosas, el día martes 20 fue recusada la presidenta de la Sala Electoral por falta de imparcialidad. Su parcialidad política es evidente, ser militante del Partido Socialista Unido de Venezuela es lo que lo que motivó esa recusación.
>
> ¿Como es que pudieron dictar esa sentencia y ni siquiera resuelta la recusación que fue presentada el día martes por el ciudadano Enrique Márquez?
>
> Y lo más importante, es nula, porque esta sentencia se pone de espaldas a la soberanía popular: el 28 de Julio los venezolanos expresaron su opinión."[66]

---

65 Véase el Comunicado Oficial CNE, de 26 de agosto de 2024, disponible en: https://x.com/Reporte Ya/ status/182810978120015875 9/photo/2

66 Disponible en; https://www.instagram.com/reel/C-_Wd7JO9NR/?igsh+MWRzbzkyYTBu-ZG00 dw== Véase, además: "Decano de la UCV dice que validación electoral del TSJ es nula y desconoce la voluntad popular. Juan Carlos Apitz argumentó que la sentencia carece de validez en lo jurídico, ya que la Sala Electoral del TSJ usurpó competencias del Consejo Nacional Electoral," en *Diario Las Américas*, 24 de agosto de 2024, disponible en: https://www.diariolas americas.com/america-latina/decano-la-ucv-dice-que-validacion-electoral-del-tsj-es-nula-y-desconoce-la-voluntad-popular-n5362406. El vicio de la sentencia originó incluso reacciones internacionales, como la del Presidente Gabriel Boric de Chile, al expresar al mundo que: "Hoy el TSJ de Venezuela termina de consolidar el fraude. El régimen de Maduro obviamente acoge con entusiasmo su sentencia que estará signada por la infamia. No hay duda de que estamos frente a una dictadura que falsea elecciones, reprime al que piensa distinto y es indiferente ante el exilio más grande del mundo solo comparable con el de Siria producto de una guerra." Véase el reportaje de Naiara Galarraga Gortázar y Federico Rivas Molina, "Gabriel Boric: "El Supremo de Venezuela termina de consolidar el fraude," en *El País*, 22 de agosto de 2024, disponible en: https://elpais.com/america/2024-08-22/gabriel-boric-el-supremo-de-venezuela-termina-de-consolidar-el-fraude.html. Igual-mente, el 23 de agosto de 2024, los Gobiernos de Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, emitieron un "Comunicado Conjunto sobre sentencia TSJ Venezuela," en la cual expresaron que: "rechazamos categóricamente el anuncio del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) de Venezuela, que el día de ayer indicó haber concluido una supuesta verificación de los resultados del proceso electoral del 28 de julio, emitidos por el Consejo Nacional Electoral (CNE), y que pretende convalidar los resultados sin sustento emitidas por el órgano electoral." Disponible en: https://monitoreamos.com/destacado /once-paises-americanos-rechazan-el-fallo-del-tsj-que-convalido-el-fraude-de-maduro. Véase lo expuesto por otros líderes latinoamericanos en el reportaje: "Líderes de Latinoamérica reaccionan al pronunciamiento del Tribunal Supremo de Maduro en Venezuela," en *Morfema Press*, 22 de agosto de 2024, disponible en: https://morfema.press/actualidad/lideres-de-latinoamerica-

VI. LOS RECURSOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL DECLARADOS INADMISIBLES

En fecha 8 de agosto de 2024, el ex candidato presidencial Antonio Ecarri, presentó ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, una acción de revisión constitucional, contra las sentencias números 25 del 1° de agosto de 2024, 27 del 5 de agosto de 2024 y 28 del 6 de agosto de 2024 de la Sala Electoral antes reseñadas, por lesionar sus derechos constitucionales, en particular su derecho a la defensa, "por posiblemente intentar obligarme a violentar el artículo 137 de la Constitución nacional y por la violación de los derechos constitucionales de los venezolanos al existir una clara violación al principio de la separación de poderes consagrado el en artículo 136 de la Constitución por parte de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia al asumir competencias del Poder Electoral;" revisión que solicitó para que se anularan "de manera urgente e inmediata" las referidas sentencias con el objeto de que "se respeten y garanticen mis derechos constitucionales y de todos los venezolanos, derechos que han sido claramente violentados por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia."

En la misma orientación, una vez dictada la sentencia definitiva, el excandidato Enrique Márquez el 23 de agosto de 2024 anunció púbicamente que presentaría ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo un recurso de revisión constitucional,[67] lo que en definitiva hizo.

En ambos casos, la Sala Constitucional, sin haber permitido siquiera a los recurrentes tener acceso al expediente, a mitades de octubre de 2024 declaró inadmisibles los recursos de revisión, también con sendas decisiones secretas, de las cuales no se conoció su motivación, pues solo se publicó su parte dispositiva en la página web del Tribunal Suprema.[68]

---

reaccionan-al-pronunciamiento-del-tribunal-supremo-de-maduro-en-venezuela/ Véase también: "Líderes de Latinoamérica reaccionan al pronunciamiento del Tribunal Supremo de Maduro en Venezuela," en *Morfema Press*, 22 de agosto de 2024, disponible en: https://mor fema.press/actualidad/lideres-de-latinoamerica-reaccionan-al-pronunciamiento-del-tribunal-supremo-de-maduro-en-venezuela/.

67 Véase las declaraciones de Enrique Márquez, en rueda de prensa, 23 de agosto de 2024. Disponible en: https://x.com/ENRIQUEMARQUEZP/status/1827029320683942320?t=Lx9zE0ox6KwucyRFLMp81Q&s=08; y en: https://morfema.press/actualidad/enrique-marquez-anuncia-que-solicitara-revision-del-fallo-del-tsj/

68 El recurrente, Márquez rechazó el 16 de octubre de 2024 la decisión de la sala Constitucional de declarar inadmisible el recurso intentado, sin ir al fondo del asunto. Véase la reseña: "Enrique Márquez cuestiona el rechazo del Tribunal Supremo a un pedido de revisión de sentencia que dio ganador a Maduro," en *wtop.news*, 14 de octubre de 2024, disponible en https://wtop.com/news/2024/10/enrique-marquez-cuestiona-el-rechazo-del-tribunal-supremo-a-un-pedido-de-revision-de-sentencia-que-dio-ganador-a-maduro/. Dos días después, el 16 de octubre de 2024, el recurrente Antonio Ecarri se pronunció en rechazo a la decisión del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), que declaró inadmisible la solicitud de revisión constitucional presentada por su partido tras los resultados electorales del 28 de julio, calificando la sentencia como un "telegrama con rango de sentencia", insuficiente y carente de argumentos. Véase el reportaje: 'Ecarri critica al TSJ por respuesta "irrespetuosa" a su recurso de revisión electoral," en El Correo del Caron;i, 16 de octubre de 2024, disponible en: https://correodelcaroni.com/pais-politico/ecarri-critica-al-tsj-por-respuesta-irrespetuosa-a-su-recurso-de-revision-electoral/

Y así concluyó el bizarro "proceso de peritaje" para verificación electoral desarrollado luego de la elección presidencial del 28 de julio de 2024, cuyo resultado real y comprobado, con el triunfo del candidato Edmundo González Urrutia, todo el mundo, tanto dentro como fuera del país indubitablemente conoce, con una sentencia dictada en un proceso inexistente y secreto, que ratificó y confirmó lo que había anunciado el Consejo Nacional Electoral sobre el supuesto triunfo de Nicolás Maduro que igualmente nadie el mundo, tanto dentro como fuera del país, reconoce.[69]

[69] Sobre todo ese proceso véase lo expresado en Allan R. Brewer-Carias, *Crónica constitucional sobre el secuestro de la elección presidencial del 28 de julio de 2024*, Colección de Crónicas constitucionales para la Memoria Histórica, No 10, Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Jurídica Venezolana International, Caracas 2024

“LA SALA CONSTITUCIONAL CONTRA LOS ABOGADOS”

Cosimina Pellegrino* y Laura Louza**
Abogadas

Resumen: *El artículo es un comentario a la sentencia número 603 del 4 de noviembre de 2024 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia venezolano que lesiona los derechos de una abogada en ejercicio al multarla, suspenderla de manera temporal del ejercicio de su profesión y ordenar al Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados de Caracas, donde está inscrita, que inicie el procedimiento disciplinario respectivo. Se trata de una usurpación de funciones la suspensión del ejercicio de la profesión de abogado, porque no es una competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ni de ninguna otra, ello corresponde al tribunal disciplinario del colegio de abogado al que está afiliado el profesional del derecho. La sentencia denota además la ausencia absoluta de independencia judicial, ya que se trata de un recurso que la abogada ejerció en nombre de sus representantes, un excandidato presidencial y algunos disidentes del chavismo, para que la Sala obligara al Consejo Nacional Electoral a publicar los resultados totales y detallados de las elecciones presidenciales del 28 de julio conforme a la sentencia número 31 del 22 agosto de 2024 de la Sala Electoral. Sin embargo, la Sala Constitucional para desincentivar el ejercicio de nuevos recursos ante el Tribunal Supremo de Justicia en ese ámbito, impuso la mencionada sanción a la abogada. Ya la Sala Constitucional había negado dos recursos de revisión de la sentencia de la Sala Electoral.*

Palabras Clave: *Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional, libertad de asociación e independencia de abogados.*

Abstract: *The article comments on ruling number 603, issued on November 4, 2024, by the Constitutional Chamber of the Venezuelan Supreme Court of Justice, which violates the rights of a practicing attorney by fining her, suspending her from practicing her profession, and ordering the Disciplinary Tribunal of the Caracas Bar Association, where she is registered, to initiate the corresponding disciplinary proceedings. The suspension of the practice of law constitutes a usurpation of powers, as it is not within the jurisdiction of the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice, nor of any other chamber; this authority belongs exclusively to the disciplinary tribunal of the bar association to which the legal professional is affiliated. Moreover, the ruling highlights the absolute lack of judicial independence, as the attorney had filed the legal action on behalf of her clients -a former presidential candidate and some dissidents of the Chavismo movement- requesting the Chamber to compel the National Electoral Council to publish the full and detailed results of the July 28 presidential elections in accordance with ruling number 31 issued on August 22, 2024, by the Electoral Chamber. However, in an*

* Abogada, Especialista en Derecho Administrativo y Doctora en Ciencias, mención en Derecho, de la Universidad Central de Venezuela. Profesora de pregrado y doctorado de la Universidad Central de Venezuela. Publicaciones en revistas reconocidas y ponente en numerosas charlas y conferencias de alto nivel.

** Abogada de la Universidad Católica Andrés Bello; Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Panthéon-Assas (París II); Magister en Derecho, Economía y Políticas Públicas del Instituto Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid; Fundadora y directora ejecutiva de la ONG venezolana Acceso a la Justicia, https://accesoalajusticia.org.

apparent effort to discourage the filing of further legal actions in this area before the Supreme Court, the Constitutional Chamber imposed the sanction on the attorney. It is worth noting that the Constitutional Chamber had already denied two motions for review of the Electoral Chamber's ruling.

Key words: *Venezuelan Supreme Tribunal of Justice, Constitutional Chamber, freedom of association, and independence of lawyers*.

Ser abogado en Venezuela es una tarea de alto riesgo. Así lo revela el caso de María Alejandra Díaz, a quien el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) no solo multó con «cien veces el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, establecido por el Banco Central de Venezuela (BCV)», sino que, de paso, la suspendió de manera temporal del ejercicio de la profesión del derecho y ordenó al Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados de Caracas que inicie el procedimiento disciplinario respectivo.

¿Qué hizo Díaz para merecer semejantes sanciones? Se desconoce, porque el texto íntegro de la sentencia nº 603[1], dictada el pasado 4 de noviembre por la Sala Constitucional, no ha sido publicado. En el sitio web del máximo juzgado apenas se lee que la intérprete del texto fundamental acusa a la abogada de «temeridad» por presentar el escrito en el que un grupo de disidentes del chavismo (Andrés Giussepe, José Luis Ibrahim Este, Yul Yabour, Carlos Ojeda Falcón, Oscar Figuera González, Eduardo Sánchez y Juan Barreto Cipriani) y el excandidato presidencial Enrique Márquez le pidieron que ordenara al Consejo Nacional Electoral (CNE) presentar los resultados totales y detallados de las elecciones presidenciales del 28 de julio.

La Sala cita el artículo 121 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ), que la faculta a sancionar con multas de hasta 100 veces el tipo de cambio de la divisa de mayor valor «a quienes irrespeten, ofendan o perturben con sus actuaciones al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Justicia, a sus órganos o funcionarios, o a quienes hagan uso abusivo de recursos o acciones judiciales».

Sin embargo, la sancionada publicó el escrito en su página web[2] y en él no se observan expresiones ofensivas ni irrespetuosas contra los miembros del máximo juzgado. En el texto, de 23 páginas de extensión, simplemente se recuerda que la Sala Electoral le ordenó al CNE en su fallo n.º 31[3] de agosto pasado -en el cual avaló la resolución de declarar a Nicolás Maduro como el ganador de los comicios- que publicara «los resultados definitivos del proceso electoral celebrado el 28 de julio de 2024, para la escogencia del presidente de la República Bolivariana de Venezuela», algo que no ha ocurrido hasta el momento.

Esto se lee en la acción:

> «La realidad es que, cada día que pasa la omisión electoral del CNE genera más desconfianza hacia el árbitro y sobre la legitimidad del triunfo de Nicolás Maduro a nivel nacional e internacional. Es evidente, que ahora el directorio del CNE tiene la carga de la prueba y hasta que no publique esos resultados detallados de las elecciones mesas por mesas, centro de votación por centro de votación, estará siendo el gran responsable de las dudas generadas sobre los resultados del 28J».

---

1 https://accesoalajusticia.org/sc-rechazo-amparo-contra-el-cne-por-la-falta-de-publicacion-de-los-resultados-de-las-presidenciales-y-sanciono-a-abogada-que-asistio-a-los-accionantes/

2 https://www.mariaespueblo.com/images/descargar.anexos.pdf/1_497661 2050785534983_Recurso-de-Abstencion-y-Carencia-CNE.pdf

3 https://accesoalajusticia.org/la-se-certifica-y-convalida-el-resultado-electoral-del-cne-que-dio-como-ganador-a-nicolas-maduro-en-las-elecciones-del-28jul/

UNA EXTRALIMITACIÓN MÁS

«No solo es un abuso. Es una extralimitación y una clara advertencia al ejercicio libre de la política», escribió María Alejandra Díaz en su cuenta de la red social X[4].

La queja de la sancionada tiene sustento, pues si bien la LOTSJ faculta a los magistrados a sancionar pecuniariamente a los abogados o justiciables que desplieguen actos ofensivos, ni esa ni ninguna otra norma los autoriza a suspender del ejercicio de la profesión a un abogado.

El artículo 61 de la Ley de Abogados[5], citado por la Sala Constitucional en su dispositiva, establece que los tribunales disciplinarios de los colegios de abogados son los responsables de conocer las infracciones

«a las normas de ética profesional, las resoluciones y acuerdos que dicten las Asambleas y demás órganos y organismos profesionales, así como las ofensas inferidas a los miembros de la judicatura, abogados o representantes de las partes; del abandono de la causa, negligencia manifiesta en la defensa asumida, cohecho, ejercicio ilegal de la profesión y la violación del secreto profesional, salvo que éste ocurra para evitar o denunciar la perpetración de un hecho punible».

No obstante, en ninguna parte de ese texto se concede a los magistrados la potestad de suspender a un abogado. Con esta decisión el TSJ va un paso más allá en la jurisprudencia que ha construido y en la cual se ha atribuido la facultad de ordenar el procesamiento disciplinario de profesionales del derecho[6].

UNA TENDENCIA PREOCUPANTE

El caso de María Alejandra Díaz no es la primera acción contra un profesional del derecho. No se puede olvidar que a principios de agosto Kennedy Tejera, miembro del Foro Penal Venezolano, fue detenido en el estado Carabobo después de acudir a un módulo de la Guardia Nacional para ofrecer sus servicios de asesoría a personas que fueron aprehendidas en el contexto de las protestas desatadas después que el CNE declarara ganador de las presidenciales a Nicolás Maduro[7].

Estos hechos corroboran las denuncias que la Comisión Internacional de Justicia (CIJ) ha formulado en su informe *Abogados bajo ataque*[8]. En dicho reporte, la instancia afirmó que los abogados venezolanos

> «no pueden ejercer su profesión de manera libre e independiente. La imposición de obstáculos y ataques específicos o institucionales contra las abogadas y los abogados contravienen las obligaciones legales de Venezuela y las normas que rigen la independencia y el papel de la profesión legal. En Venezuela, las abogadas y los abogados que se consideran independientes son frecuentemente objeto de intimidación, hostigamientos, amenazas y ataques, tanto dentro como por fuera del sistema de justicia. En algunos casos, han sido víctimas de detenciones arbitrarias e incluso de persecución penal. Además, cuando las abogadas y los abo-

---

4 https://correodelcaroni.com/pais-politico/abogada-maria-alejandra-diaz-rechaza-sentencia-y-multa-del-tsj/

5 https://accesoalajusticia.org/ley-de-abogados/

6 https://accesoalajusticia.org/sancion-por-conceptos-ofensivos-e-irrespetuosos-en-escritos-presentados-ante-el-tribunal/

7 https://foropenal.com/kennedy-tejeda-abogado-foro-penal-detenido-el-2-de-agosto-2024/

8 https://www.icj.org/wp-content/uploads/2022/06/Venezuela-Lawyers-under-attack-publications-briefing-paper-2022-SPA.pdf

gados asumen la defensa de personas con un alto perfil público, son comúnmente identificados con las causas de sus clientes y son descalificados como opositores políticos, lo cual aumenta su riesgo de ser víctimas de hostigamientos o ser criminalizados».

REFLEXIONES FINALES

La sentencia nº 603 de la Sala Constitucional empeora la preocupante situación que vive el gremio de abogados en el país. No se puede olvidar que en los últimos años la instancia ha impedido a los colegios de abogados de Caracas y de los estados Aragua y Zulia, a la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela y al Instituto de Previsión Social del Abogado, entre otros, celebrar elecciones para renovar a sus autoridades, tal y como denunciamos desde Acceso a la Justicia[9].

Si lo anterior no fuera suficiente, la decisión del TSJ mantiene las dudas que hay en relación con la veracidad de los resultados de los comicios presidenciales del pasado 28 de julio.

Por último, la Sala vuelve a hacer un uso arbitrario de sus amplios poderes, para intentar suplantar a otras instancias, bajo la excusa de garantizar la vigencia de la Constitución.

[9] https://accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/2022/01/La-toma-del-poder-en-los-colegios-de-abogados-de-Venezuela-2000-2020.pdf

Información

DECIMO ANIVERSARIO DE LA RED INTERNACIONAL DE BIENES PÚBLICOS

Víctor Rafael Hernández-Mendible

Director del Centro de Estudios de Regulación Económica en la Universidad Monteávila

Resumen: *Esta crónica describe los antecedentes y evolución de la organización identificada como Red Internacional de Bienes Públicos, con motivo de su décimo aniversario.*

Palabras Clave: *Bienes públicos, red, internacional, retos.*

Abstract: *This chronicle outlines the background and evolution of the organization identified as Public Goods International Network, on the occasion of its tenth anniversary.*

Key words: *Public goods, network, international, challenges.*

I. INTRODUCCIÓN

La colaboración académica entre los juristas que investigan, estudian, generan nuevos conocimientos, publican e intercambian saberes con otros que se dedican a similares líneas de trabajo es algo rutinario en las instituciones del mundo universitario.

Esta práctica, surgida a lo interno de los departamentos, no ha sido frecuente que se proyecte más allá de las paredes de la facultad y a lo sumo ha quedado circunscrita a una colaboración puntual con profesores de otras facultades, en virtud del respeto a los límites de cada disciplina científica.

El progreso académico global ha puesto en evidencia que el conocimiento no tiene otras fronteras que las mentales y que las disciplinas jurídicas no constituyen compartimientos estancos, definidos por la dogmática.

De allí que más allá de la concertación formal de convenios de colaboración institucional -muchas veces pomposamente suscritos y luego no ejecutados-, se ha venido superando -más no erradicado- la endogamia de manera progresiva, mediante la búsqueda de la participación internacional (internacionalización académica), que inspirada en los principios de colaboración, cooperación y coordinación de esfuerzos comunes, se ha visto favorecida por los intercambios de visitantes (investigadores, profesores y estudiantes), jornadas, foros, congresos, talleres, clases compartidas (modalidad espejo, entre otras), proyectos de investigación, publicaciones y coediciones.

Dentro de este espíritu de trabajo compartido, en las vísperas de la Navidad de 2013, por sugerencia del profesor Allan R. Brewer-Carías recibí la invitación del catedrático Fernando López Ramón, para incorporarme a un ilusionante proyecto en ciernes, la conformación de una Red Internacional cuyo objeto sería dedicarse a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) sobre un tema de gran relevancia y renovada actualidad en el ámbito de Derecho Administrativo, como lo constituyen los Bienes Públicos.

Una invitación tan generosa, académicamente tentadora e intelectualmente retadora no podía ser declinada, así que una vez aceptada por quienes la recibimos, de forma entusiasta nos pusimos a disposición del promotor para participar activa y presencialmente, en la reunión fundacional convocada para el mes siguiente en España.

II. LA FUNDACIÓN DE LA RED

La constitución formal de la Red Latinoamericana de Bienes Públicos como se llamó inicialmente (denominada en la actualidad Red Internacional de Bienes Públicos) tuvo lugar el día 24 de enero de 2014, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

A dicha reunión asistieron Fernando López Ramón, José Bermejo Vera, Gerardo García-Álvarez, José Luis Bermejo Latre y Víctor Manuel Escartín Escudé por la Universidad de Zaragoza, España; Giuseppe Piperata, por la Università di Bologna, Italia; Ignacio De La Riva, por la Pontificia Universidad Católica Argentina; Alejandro Vergara, por la Pontificia Universidad Católica de Chile; Jorge Danós Ordóñez, Ramón Huapaya Tapia y Orlando Vignolo, por la Pontificia Universidad Católica del Perú; y, Víctor R. Hernández-Mendible, por la Universidad Monteávila de Caracas, Venezuela.

En esa oportunidad se eligió un comité organizador conformado por Fernando López Ramón, quien fue el presidente fundador; Jorge Dañós Ordóñez, como vicepresidente y Víctor R. Hernández-Mendible, como secretario[1]. Además se estableció un calendario de actividades y una metodología para los trabajos que se realizarían en las siguientes reuniones.

III. EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE LA RED

En esa misma fecha, en el Palacio de La Aljafería, sede de las Cortes de Aragón, se llevó a cabo la primera reunión de trabajo sobre "Formación, trayectoria y significado actual del dominio público en Europa y América". En aquella oportunidad los asistentes de cada país presentaron las ponencias nacionales, sobre el referido eje temático.

La segunda reunión de trabajo sobre la "Formación, trayectoria y significado actual del dominio público en Europa y América", se realizó en la Pontificia Universidad Católica de Chile, en Santiago, durante el mes de septiembre de 2014. Los equipos nacionales de los países que no estuvieron presentes en Zaragoza se sumaron para efectuar las ponencias que complementaron las efectuadas en el mes de enero.

Luego en junio de 2015, se efectuó la tercera reunión de la Red Internacional de Bienes Públicos, dedicada al "Régimen ambiental, territorial, urbanístico, financiero y patrimonial de las obras e infraestructuras públicas", que tuvo como epicentro de actividades la Universidad Católica Santa María, en Arequipa, Perú.

En esta ocasión se presentó el primer libro titulado "*El dominio público en Europa y América Latina",* que recoge las ponencias realizadas el año anterior, en las dos primeras sesiones de trabajo de la Red.

---

[1] De regreso de la constitución de la Red, en el paso por Madrid, el día 29 de enero de 2014, los profesores Jorge Danós Ordoñez, Orlando Vignolo y Víctor Hernández-Mendible asistieron al homenaje necrológico al catedrático Eduardo García de Enterría, en el salón de grados de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Los detalles de este acto pueden leerse en Hernández-Mendible, V. R., Recensión de VV.AA. La protección de los derechos frente al poder de la administración. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Temis-Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá-Caracas, 2014, *Revista de Administración Pública* Nº 196, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. 414-419.

El cuarto encuentro en junio de 2016 se dedicó al "Patrimonio cultural en América y Europa", habiendo asumido la sede para los trabajos, la Universidad Externado de Colombia, en Bogotá.

De aquí surgió la segunda publicación de la Red, que se editó con el título de "*El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica*".

En paralelo se concertó la colaboración de algunos integrantes de la Red, para la elaboración de los capítulos nacionales del libro sobre "*La expropiación forzosa en América y Europa*".

En junio de 2017 se realizó la quinta reunión anual de la Red, centrada en el "Régimen del patrimonio natural en América y Europa". La sede correspondió en esa oportunidad a la Pontificia Universidad Católica Argentina, en Buenos Aires.

Con motivo de este evento se efectuó la publicación "*El patrimonio natural en Europa y Latinoamérica*".

La convocatoria para la sexta sesión de la Red la efectuó el equipo francés y se organizó en junio de 2018, en la *Université de Pau et des Pays de L´Aodur*, en Pau, versando la misma sobre el "Régimen de las aguas en América y Europa".

Ello generó la publicación del libro "*Lecturas de Derecho de Aguas: El derecho de aguas en Latinoamérica y Europa*".

Al año siguiente, en el mes de junio, el equipo italiano con el patrocinio de la *SP.I.S.A. - Scuola di Specializzazione in studi sull'Amministrazione Pubblica*, organizó la séptima jornada de la Red, en Bolonia. En esta ocasión se abordó el tema de las "Infraestructuras y Derecho".

Luego de la interrupción forzosa de las reuniones presenciales durante los años 2020 y 2021, consecuencia de las restricciones de circulación a nivel internacional originada por la crisis sanitaria mundial, se produjo el octavo encuentro de la Red en la Universidad de Zaragoza, en junio de 2022. Este se dedicó a reflexionar sobre dos ejes centrales: uno relacionado con las concesiones de los bienes públicos; y el otro, orientado al estudio de las medidas de compensación ambiental y los bancos de conservación de la naturaleza.

Como producto de esta reunión se realizaron dos publicaciones: La primera dedicada a "Las concesiones demaniales en Europa y América. Implicaciones ambientales, sociales y económicas"; y la segunda centrada en los "Bancos de conservación y otras medidas de compensación ambiental en el derecho comparado. Claves para su implantación".

La novena reunión de la Red en junio de 2023 tuvo como anfitriones al equipo portugués y por sede a la Universidad de Coimbra. Es esta ocasión el encuentro se centró en los "Bienes públicos y sostenibilidad".

En junio de 2024, el equipo peruano convocó el décimo encuentro de la Red con el objeto de reflexionar sobre los "Los bienes públicos de las ciudades", en la Universidad de Piura.

IV. LOS EQUIPOS DE INVESTIGACIÓN Y LOS MIEMBROS

En esta década la Red Internacional de Bienes Públicos está integrada por los equipos nacionales de 14 países y por un total de 47 miembros activos. Seguidamente se mencionarán los países que han participado y los profesores que los han representado.

Argentina: Juan Carlos Cassagne, Ignacio De La Riva, Alfonso Buteler, Daniel Nallar, Pablo Gallegos Fedriani y Álvaro Bautista Flores.

Brasil: André Saddy y Patricia Sampaio.

Chile: Alejandro Vergara Blanco.

Colombia: Julián Pimiento, Héctor Santaella, Carlos Velásquez y Helena Romero Espinel.

Costa Rica: Ernesto Jinesta Lobo.

España: Fernando López Ramón, Gerardo García-Álvarez, José Luis Bermejo Latre, Carmen De Guerrero Manso y Elisa Moreu Carbonell.

Francia: Hubert Alcaraz, Olivier Lecucq, Claude Fournier y Antoine Bourrel.

Italia: Giuseppe Piperata, Claudia Tubertini, Francesca Dilascio y Valentina Giomi.

México: Miguel Alejandro López Olvera y Rodrigo Salazar Muñoz.

Perú: Jorge Danós Ordóñez, Orlando Vignolo, Ramón Huapaya, Richard Martín, Roberto Jiménez Murillo, Verónica Rojas y Víctor Baca.

Portugal: Ana Raquel Moniz, Fernando Alves Correia, João Miranda y Jorge Pação.

República Dominicana: Héctor Alies Rivas.

Uruguay: Augusto Durán Martínez, Graciela Ruocco, Rodrigo Ferres y Pablo Schavi.

Venezuela: Víctor Hernández-Mendible y Miguel Ángel Torrealba Sánchez.

Los encuentros desarrollados por los integrantes de los mencionados equipos han dado lugar a las obras colectivas en el seno de la Red, cuya trascendencia ha sido destacada por las recensiones que se han hecho de las mismas y que se detallan seguidamente.

V. LOS PRODUCTOS ACADÉMICOS Y SUS DERIVADOS

Algunas de las publicaciones que han surgido de los encuentros de la Red, han sido objeto de varias recensiones. A continuación se mencionarán algunas de ellas:

La primera de las publicaciones fue *El dominio público en Europa y América Latina,* coordinada por Fernando López Ramón y Orlando Vignolo Cuevas, publicada por el Círculo de Derecho Administrativo, en Lima, 2015, que consta de 551 páginas.

Esta publicación generó las siguientes reseñas:

1. Torrealba Sánchez, Miguel Ángel, "Diez apuntes sobre una obra colectiva: el dominio público en Europa y América Latina", Fernando López Ramón y Orlando Vignolo Cuevas (Coordinadores), Círculo de Derecho Administrativo, Lima, 2015, pp. 551, en la *Revista de Derecho Público* N° 145-146, Caracas, 2016, pp. 507-510.

2. Sarasíbar Iriarte, Miren, "El dominio público en Europa y América Latina", en *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 175, Madrid, 2016, pp. 411-415.

3. Fuentes i Gasó, Josep Ramon, "López Ramón, Fernando; Vignolo Cueva, Orlando (Coord.), El dominio público en Europa y América Latina", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica:* Nueva Época N° 5, Madrid, 2016, pp. 153-155.

4. Torrealba Sánchez, Miguel Ángel, El dominio público en Europa y América Latina, Fernando López Ramón y Orlando Vignolo Cuevas (Coordinadores), Círculo de Derecho Administrativo, Lima, 2015, en *Revista de Derecho* Vol. 18, N° 1, Universidad de Piura, Piura, 2017, pp. 267-271.

La segunda de las publicaciones se tituló "*El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica*", coordinada por Fernando López Ramón, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en Madrid, 2017, que tiene 580 páginas.

Esta publicación motivó las recensiones siguientes:

1. Torrealba Sánchez, Miguel Ángel, "El patrimonio cultural en Europa e Iberoamérica", Fernando López Ramón (Coordinador), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2017, en *Revista de Derecho Público* N° 151-152, Caracas, 2017, pp. 449-453.

2. Cueto Pérez, Miriam, "El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica", de F. López Ramón (coord.), en *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 188, Madrid, 2017, pp. 329-333.

3. Barrero Rodríguez, Concepción, "El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica", en *Revista de Administración Pública* N° 204, Madrid, 2017, pp. 406-408.

4. Tardío Pato, José Antonio, "López Ramón, Fernando (coordinador), El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica", INAP, 2017, en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria* N° 109, Bilbao, 2017, pp. 510-514.

5. Aguirre i Font, Josep M., "Fernando López Ramón (ed)., El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica", INAP, 2017, en *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 196, Madrid, 2019, pp. 351-354.

La tercera de las publicaciones fue dedicada a "*La expropiación forzosa en América y Europa*". La coordinación estuvo a cargo de Julián Pimiento y Héctor Santaella. Fue editada por la Universidad Externado de Colombia, en Bogotá, 2017 y tiene 582 páginas.

La cuarta obra colectiva desarrolló "*El patrimonio natural en Europa y Latinoamérica*", en la Revista Aragonesa de Administración Pública N° 17 extraordinario, en Zaragoza, 2018 y tiene 450 páginas. Un trabajo que complementa la temática desarrollada se publicó en la misma Revista N° 53, en 2019, páginas 481-529.

En la quinta publicación que se tituló "*Lecturas de Derecho de Aguas: El derecho de aguas en Latinoamérica y Europa*" fue coordinada por Julián Pimiento y Gerardo García-Álvarez, editada por la Universidad Externado de Colombia, en Bogotá, 2021 y está contenida en 403 páginas.

La sexta publicación bajo la responsabilidad de Carmen de Guerrero Manso y Gerardo García-Álvarez se dedicó a los "*Bancos de conservación y otras medidas de compensación ambiental en el derecho comparado. Claves para su implantación*", en la Revista Aragonesa de Administración Pública N° 23 extraordinario, en Zaragoza, 2022 y tiene 502 páginas.

La séptima obra colectiva coordinada por Carmen de Guerrero Manso, Julián Pimiento y Gerardo García-Álvarez estuvo dedicada a "*Las concesiones demaniales en Europa y América. Implicaciones ambientales, sociales y económicas*", en la Revista Aragonesa de Administración Pública N° 24 extraordinario, en Zaragoza, 2022 y tiene 524 páginas.

La publicación más reciente se dedicó a "Los bienes públicos de las ciudades", editado por Yachay Legal, en Lima, 2024 y tiene 530 páginas.

VI. REFLEXIONES FINALES

Esta primera década de funcionamiento de la Red Internacional de Bienes Públicos brinda un balance positivo en cantidad, pero sobre todo en la calidad de los encuentros y de los trabajos publicados, por su actualidad y rigor académico.

Desde 2018 y hasta el momento de conmemorarse este décimo aniversario, la coordinación de la Red se encuentra en las manos de Gerardo García-Álvarez y Julián Pimiento.

La Red, como todas las organizaciones académicas de similar naturaleza, una vez que se ha consolidado tiene por delante nuevos retos para la próxima década: la ampliación del número de equipos nacionales, hasta lograr la presencia en todos los países que integran la comunidad jurídica iberoamericana; el establecimiento de vínculos con otras redes, organizaciones o asociaciones similares, para compartir proyectos, buscar financiamiento y alcanzar metas comunes; y la realización de encuentros virtuales y remotos durante el año -además del tradicional, de forma presencial-, que permitan extender la proyección de las actividades a un público más amplio.