

# EL PROPÓSITO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN VENEZUELA (ENERO 2016 – JULIO 2018)

GABRIEL SIRA SANTANA\*

**Resumen:** La colaboración examina los estados de excepción implementados en Venezuela desde enero de 2016 a julio de 2018, destacando los motivos de hecho y de derecho que el Presidente de la República adujo al declararlos, así como las medidas que incluyó en los decretos y las que materializó, con la intención de comprobar si la finalidad perseguida con estos decretos era, como exige la norma y los principios en la materia, hacer frente a una circunstancia excepcional que atenta contra el Estado, sus instituciones y ciudadanos.

**Abstract:** *This paper reviews the states of emergency applied in Venezuela from January 2016 to July 2018, highlighting the factual and legal reasons the President of the Republic argued at the time, while linking the measures that were established in these decrees with which he actually materialized in order to determine if the purpose pursued with these decrees was, as required by the norm and the principles on the matter, to face an exceptional circumstance that threatens the State, its institutions and citizens.*

**Sumario:** Introducción. I. La motivación de los estados de excepción a nivel nacional. A. Los motivos de derecho. B. Los motivos de hecho. II. La finalidad de los estados de excepción a nivel nacional. A. La finalidad según los decretos. B. La finalidad según la realidad.

## INTRODUCCIÓN

En la Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela No. 70, el profesor Eugenio Hernández-Bretón publicó –en coautoría con Eduardo Machado Iturbe– un artículo dedicado al control judicial de la constitucionalidad de los decretos restrictivos de garantías constitucionales<sup>1</sup>.

---

\* Abogado *summa cum laude* y especialista en Derecho Administrativo, mención excelente, por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesor de la Especialización en Derecho Administrativo de la UCV y del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

<sup>1</sup> Hernández-Breton, Eugenio / Eduardo Machado Iturbe, El control judicial de la constitucionalidad de los decretos restrictivos de garantías constitucionales, con especial referencia

En esta colaboración, los autores indican que sería un contrasentido que

un acto que ha sido autorizado por la Constitución atribuyendo competencia a un órgano determinado, bajo una forma determinada, en condiciones determinadas y para un propósito determinado, pued[a] desconocer la eficacia limitante de los presupuestos condicionantes de su propia existencia, sin que ello afecte su validez, su eficacia y hasta su misma existencia<sup>2</sup>.

Idea que complementan al precisar que la Constitución de 1961<sup>3</sup> –vigente para la época– “exige de manera expresa, como evidente garantía de los particulares, que el decreto que restringe o suspende las garantías señale los motivos en que se funda”, ya que los individuos “sólo pueden ver menoscabadas sus garantías constitucionales si las circunstancias de la realidad fáctica se adecuan a aquellos supuestos en que la Constitución permite la restricción (...) y sólo mientras existan las circunstancias de hecho”<sup>4</sup>.

De tales premisas parte el trabajo de Hernández-Bretón y Machado Iturbe sobre los decretos que restringieron la garantía de la libertad económica desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1961 a pesar de que, como apuntan, esos decretos carecían de la motivación formal y material exigida por el Constituyente –o, en el mejor de los casos, las circunstancias ya habían desaparecido en el tiempo–, siendo procedente entonces que la Corte Suprema de Justicia declarara su nulidad por inconstitucionalidad. Algo que nunca ocurrió.

Así, las (inconstitucionales) restricciones estudiadas por los autores rigieron hasta 1991 cuando fueron revocadas por el para entonces

---

al régimen de restricción de la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución, en: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela*, 1988, No. 70, pp. 331 ss.

<sup>2</sup> Hernández-Bretón / Machado Iturbe, *El control judicial de la constitucionalidad ...*, ob. cit., p. 334.

<sup>3</sup> Publicada en Gaceta Oficial No. 662 Extraordinario del 23 de enero de 1961. Primera enmienda en No. 1.585 Extraordinario del 11 de mayo de 1973. Segunda enmienda en No. 3.251 Extraordinario del 12 de septiembre de 1983. Reimpresión en No. 3.357 Extraordinario del 2 de marzo de 1984.

<sup>4</sup> Hernández-Bretón / Machado Iturbe, *El control judicial de la constitucionalidad ...*, ob. cit., p. 335.

Presidente Carlos Andrés Pérez<sup>5</sup>, volviendo a acudir con posterioridad al derecho de excepción en otro par de ocasiones bajo el imperio de la Constitución del '61. Específicamente, durante los años 1992 y 1994<sup>6</sup>.

Con la Constitución de 1999<sup>7</sup> el régimen de excepción venezolano sufrió diversos cambios<sup>8</sup>, pero los planteamientos de Hernández-Bretón y Machado Iturbe siguieron vigentes: los decretos de excepción proceden ante condiciones determinadas –es decir, realidades que exceden el ordenamiento jurídico ordinario y que se hacen constar en la motivación del decreto– y para un propósito determinado.

Ese propósito determinado, como bien exponen en el foro nacional, no es otro que “lograr la vuelta ordenada a la racionalización del poder”<sup>9</sup> a través de “una regulación transitoria y expedita para atender la situación de desastre o peligro”<sup>10</sup>; por lo que los decretos de excepción están “limitados a acciones necesarias para restablecer el orden, y no para establecer nuevas políticas”<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Decreto No. 1.724, publicado en Gaceta Oficial No. 26.746 de 14 de junio de 1991. Véase Crazut, Ramón, La suspensión de garantías constitucionales como medio para instrumentar la política de intervención del Estado en la actividad económica (1939-1991), en: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela*, 1994, No. 92, pp. 305 ss., y Rachadell, Manuel, *Evolución del Estado venezolano 1958-2015: de la conciliación de intereses al populismo autoritario*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, FUNEDA, 2015, pp. 35-73.

<sup>6</sup> Véase Guerrero-Rocca, Gilberto Alejandro, *Régimen de gestión, control y protección constitucional de los servicios públicos*, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2005, pp. 221-228.

<sup>7</sup> Publicada en Gaceta Oficial No. 36.860 de 30 de diciembre de 1999. Reimpresa en No. 5.453 Extraordinario de 24 de marzo de 2000. Enmendada en No. 5.908 Extraordinario de 19 de febrero de 2009.

<sup>8</sup> Véase Sira Santana, Gabriel, *El estado de excepción a partir de la Constitución de 1999*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Centro para la Integración y el Derecho Público, 2017, pp. 21-43.

<sup>9</sup> Sosa Gómez, Cecilia, El régimen de la emergencia en la Constitución de 1961, en: *200 Años del colegio de abogados. Libro-Homenaje*, Caracas, Colegio de Abogados del Distrito Federal, 1989, Tomo II, p. 429.

<sup>10</sup> Grau, María Amparo, *Separación de poderes y leyes presidenciales en Venezuela*, Caracas, Badell & Grau editores, 2009, p. 15.

<sup>11</sup> Linares Martínez, Aurilivi, Notas sobre el uso del poder de legislar por decreto por parte del Presidente Venezolano, en: *Revista de Derecho Público*, 2008, No. 115, pp. 79 ss., especialmente p. 81.

En este sentido, hecha esta aproximación al tema que nos ocupa, la intención de las siguientes páginas es determinar cuál ha sido el propósito de los ocho estados de excepción que han mantenido al país bajo un derecho de emergencia desde enero de 2016, sin que se vislumbre su fin<sup>12</sup>, no sin antes agradecer la invitación para participar en este Libro Homenaje a quien no solo fue mi profesor de Derecho Internacional Privado en la UCV, sino quien me impuso la medalla de abogado y firmó el título respectivo: el Doctor Eugenio Hernández-Bretón<sup>13</sup>.

## I. LA MOTIVACIÓN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN A NIVEL NACIONAL

Como sabemos, el decreto mediante el cual se declara un estado de excepción constituye un acto de gobierno –entendido como aquel dictado por el Presidente de la República actuando como Jefe de Estado y en ejecución directa de la Constitución y de la función de gobierno<sup>14</sup>– y no un acto administrativo, como sería la manifestación de voluntad, juicio, deseo o conocimiento por parte de quienes llevan a cabo la función administrativa, en ejercicio de la misma<sup>15</sup>.

No obstante, somos de la opinión que sería ilógico pensar que por esta distinción el decreto de excepción no debe cumplir con los requisitos de forma que el legislador exige para los actos administrativos<sup>16</sup>

<sup>12</sup> A la fecha de culminación de estas líneas (agosto de 2018) la prórroga del octavo estado de excepción nacional sigue vigente y, con toda seguridad, una vez cumplida se dictará un nuevo decreto.

<sup>13</sup> Para conocer más sobre el profesor Hernández-Bretón invitamos al lector a consultar la entrevista que le hiciera el profesor Carlos García Soto en la *Revista Derecho y Sociedad de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Monteávila*, 2017, No. 13, pp. 27 ss.

<sup>14</sup> Véase Alfonso Paradisi, Juan Domingo, Los actos de gobierno, en: *Revista de Derecho Público*, 1992, No. 52, pp. 5 ss. y Brewer-Carías, Allan R., El principio de la formación del derecho por grados en la distinción entre el acto de gobierno y el acto administrativo, y el principio de la universalidad del control judicial de los actos estatales, en: *Revista de Derecho Público*, 2012, No. 131, pp. 7 ss.

<sup>15</sup> Véase Pérez Luciani, Gonzalo, *La noción del acto administrativo*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2009.

<sup>16</sup> Artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, publicada en Gaceta Oficial No. 2.818 Extraordinario de 1 de julio de 1981. Recuérdese, a su vez, que esta ley define los decretos como “las decisiones de mayor jerarquía dictadas por el Presidente de la República” (artículo 15).

en lo que se refiere –por ejemplo– a la identificación y firma de quien emite el acto, el lugar y fecha donde el acto es dictado y, especialmente, sus circunstancias de hecho y de derecho<sup>17</sup>.

Lo anterior, visto que estas exigencias son las que permitirán conocer (i) si el estado de excepción fue declarado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros como única autoridad facultada por nuestro ordenamiento jurídico para efectuar tal pronunciamiento<sup>18</sup>; (ii) cuándo entró en vigencia<sup>19</sup>, lo que resulta de interés para conocer la fecha en que cesarán sus efectos de acuerdo con el lapso que se haya fijado en el decreto y que en ningún caso podrá exceder los límites previstos por el Constituyente<sup>20</sup> y (iii) los hechos extraordinarios que originaron la declaratoria y que constituyen, justamente, el estado de excepción.

<sup>17</sup> Sobre estos requisitos véase Araujo-Juárez, José, *La nulidad del acto administrativo*, Caracas, Ediciones Paredes, 2014, pp. 144-145. El autor destaca que “si bien tradicionalmente se les había otorgado escasa virtud invalidante a las infracciones formales, la jurisprudencia se apoya hoy día en las consecuencias de las nulidades y en las razones que justifican su existencia, más que en el requisito formal mismo”, por lo que “[s]e busca si los defectos formales han sido o no de tal naturaleza para ejercer una influencia determinante sobre el respectivo acto”.

<sup>18</sup> Véase Sira Santana, *El estado de excepción...*, ob. cit., pp. 51-60.

<sup>19</sup> Según el artículo 22 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, publicada en Gaceta Oficial No. 37.261 de 15 de agosto de 2001, “[e]l decreto que declare los estados de excepción (...) entrará en vigencia una vez dictado por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, y deberá ser publicado en la Gaceta Oficial (...) y difundido en el más breve plazo por todos los medios de comunicación social, si fuere posible” (subrayado nuestro). Esta disposición genera posiciones encontradas en el foro pues mientras autores como Brewer-Carías sostienen que no es posible que el decreto entre en vigencia antes de su publicación en Gaceta Oficial, otros como Nikken –con quien coincidimos– señalan que el decreto habría de entrar en vigencia al ser acordado dadas las circunstancias fácticas que lo motivan. Véase Brewer-Carías, Allan R., *La ruina de la democracia*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2015, p. 377 y Nikken, Claudia, Aproximación crítica a la regulación de los estados de excepción en Venezuela, en: *Revista Ius et Praxis*, 2002, Vol. 8, No. 1, pp. 171 ss., especialmente p. 184.

<sup>20</sup> Según el artículo 338 de la Constitución de la República ellos son treinta días para el estado de alarma, sesenta para el de emergencia económica y noventa para el de conmoción interior o exterior; todos prorrogables por periodos iguales. Al respecto es de hacer notar que desde mayo de 2016 la previsión de la única prórroga ha sido burlada de forma reiterada por el Ejecutivo Nacional cuando, al vencerse aquella, procede a dictar un nuevo estado de excepción cuyo contenido es prácticamente idéntico al decreto que ya no podía ser prorrogado, violentando así el principio de temporalidad propio del derecho de excepción.

De este modo, la motivación de los decretos de excepción adquirirá especial relevancia, como bien destaca Hernández-Bretón en la obra citada al inicio de esta colaboración, al plasmarse en ella las razones de derecho y –sobre todo– de hecho que fungen como las condiciones determinadas en las que se basa el acto en cuestión.

Si recordamos, como afirman en el foro extranjero, “la administración no puede actuar caprichosamente, sino que debe hacerlo tomando en consideración las circunstancias de hecho y de derecho que correspondan”<sup>21</sup>, siendo la motivación –en consecuencia– “una manifestación y una exigencia del principio de transparencia” que tiene por finalidad “permitir conocer los motivos de una decisión para contrastarlos jurídicamente y, en su caso, impugnarl[os]”<sup>22</sup>. En otras palabras, la motivación es la “razón justificadora” del acto, responde a la pregunta ¿por qué? del mismo y consiste en la comprobación, constatación o apreciación de un hecho o de un estado de hecho<sup>23</sup>.

Estos criterios coinciden con el foro nacional<sup>24</sup> y, *mutatis mutandis*, aplicarán al acto mediante el cual se declara un estado de excepción ya que el Presidente de la República no puede decretar un estado de alarma, emergencia económica o conmoción si no existen razones de hecho lo suficientemente graves que así lo exijan y que –claro está– deberá hacer constar en la motivación del decreto para demostrar que actúa, según diría la doctrina citada, tomando en consideración las circunstancias que corresponden y no por mero capricho.

De no existir esta adecuada motivación, además de dificultarse las labores de control sobre el decreto<sup>25</sup>, estaríamos frente a un actuar

<sup>21</sup> Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho administrativo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 8ª ed., 2010, Tomo II, p. 444.

<sup>22</sup> Sánchez Morón, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general*, Madrid, Tecnos, 8ª ed., 2010, pp. 544-546. El autor agrega que, de acuerdo a la jurisprudencia española, “no es aceptable una motivación mediante fórmulas puramente convencionales y abstractas aplicables a cualquier supuesto” o “la basada en una genérica invocación del interés público”.

<sup>23</sup> Garrido Falla, Fernando / Alberto Palomar Olmeda / Herminio Losada González, *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, Tecnos, 14ª ed., 2005, Vol. I, pp. 610-611 y 629-631.

<sup>24</sup> Véase por ejemplo Araujo-Juárez, José, *Derecho Administrativo. Parte general*, Caracas, Ediciones Paredes, 2ª reimp., 2010, pp. 493-498 y Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1983, 5º ed., pp. 162-164.

<sup>25</sup> De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución de la República, “[e]l Decreto que declare el estado de excepción, en el cual se regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se

arbitrario y ajeno a la normativa que consagra esta figura –y, por ende, violatorio del Estado de Derecho<sup>26</sup>– que fácilmente podría desembocar en distorsiones que perjudiquen (i) al resto de los órganos y entes en los que se divide y distribuye el Poder Público<sup>27</sup> y (ii) a los individuos en general, que podrían ver mermados sus derechos y garantías por quien no es su representante legítimo (el Parlamento) sin que medie causa justificada<sup>28</sup>.

Ello es, lamentablemente, lo que ha pasado con los estados de excepción implementados en Venezuela desde el año 2016, según detallaremos a continuación.

### A. Los motivos de derecho

En los ocho decretos de excepción a nivel nacional y sus prórrogas dictadas a la fecha, quien ejerce la Presidencia de la República fundamentó su actuar en el artículo 226 y el numeral 7 del artículo 236 de la Constitución de la República –“[e]l Presidente (...) de la República es el Jefe (...) del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición

---

restringe, será presentado, dentro de los ocho días siguientes a su promulgación, a la Asamblea Nacional, o a la Comisión Delegada, para su consideración y aprobación, y a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad”. Véanse nuestras consideraciones sobre este control político y jurídico en Sira Santana, *El estado de excepción...*, ob. cit., pp. 102-132.

<sup>26</sup> Si bien ahondar sobre el término rebasa el objeto de esta colaboración, se considera prudente traer a colación lo dicho por La Roche para quien en este Estado “desaparece la arbitrariedad”, ya que los “órganos obran conforme a reglas preexistentes, generales y precisas, cuyo cumplimiento es obligatorio, no sólo para gobernados, sino también para gobernantes”. La Roche, Humberto, *El Estado de Derecho en Venezuela*, en: *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México DF, UNAM, 1988, Tomo I, pp. 383 ss., especialmente p. 383. Véase también lo expuesto en Delgado, Francisco, *La idea de derecho en la Constitución de 1999*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2008.

<sup>27</sup> Según el encabezado del artículo 136 de la Constitución de la República, “[e]l Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”.

<sup>28</sup> Como señala Brewer-Carías, “[s]i la esencia de la garantía constitucional es la reserva legal para su limitación y reglamentación; restringida la garantía constitucional, ello implica la reducción del monopolio del legislador para regular o limitar los derechos, y la consecuente ampliación de los poderes del Ejecutivo Nacional para regular y limitar, por vía de Decreto, dichas garantías constitucionales”. Brewer-Carías, *La ruina...*, ob. cit., p. 395.

dirige la acción del Gobierno” y “[s]on atribuciones y obligaciones del Presidente (...) de la República: (...) 7. Declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos en esta Constitución”, respectivamente—, aunado a los artículos 337, 338 y 339 *ejusdem* y los artículos 2 al 7, 10, 17 y 23 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción.

Los artículos 337 a 399 de la Carta Magna conforman el capítulo II (de los estados de excepción) del título VIII (de la protección de la Constitución) e incluyen la definición de estos estados<sup>29</sup>, su tipología y duración<sup>30</sup> y mecanismos de control y prórroga<sup>31</sup>.

Por su parte, los artículos de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción reiteran estas disposiciones constitucionales recalcando —entre otros, como sería el deber de toda persona de cooperar con las autoridades o la facultad del Presidente de la República de ordenar la movilización de la Fuerza Armada Nacional— que “[t]oda medida de excepción debe ser proporcional a la situación que se quiere afrontar en lo que respecta a gravedad, naturaleza y ámbito de aplicación” y que “[e]l decreto que declare los estados de excepción será dictado en caso de estricta necesidad para solventar la situación de anormalidad, ampliando las facultades del Ejecutivo Nacional” (arts. 4 y 6, respectivamente).

---

<sup>29</sup> De acuerdo con el artículo 337, “[s]e califican expresamente como tales las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos. En tal caso, podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles”, correspondiendo la declaración al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

<sup>30</sup> Véase nota 20.

<sup>31</sup> En adición a lo dicho en páginas anteriores, nótese que el artículo precisa que “[e]l Decreto cumplirá con las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos” y “[l]a declaratoria del estado de excepción no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público”. Sobre el derecho de excepción en el Pacto Internacional y la Convención Americana, revítese el artículo 4 del primero y el 27 del segundo. Disponibles en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> y [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf), respectivamente.



Los artículos citados no dejan lugar a dudas: los ocho decretos de excepción<sup>32</sup> y sus prórrogas<sup>33</sup> se basaron en el derecho de emergencia y, por ende, debían cumplir con las normas y principios que rigen a esta institución extraordinaria que en ningún caso puede equipararse a la ausencia de Derecho pues, como señala la doctrina más calificada, toda excepción “debe encuadrarse en el marco y en los términos de la ley”<sup>34</sup>.

En este sentido, al versar la motivación jurídica de los decretos que estudiamos sobre los estados de excepción (y, particularmente, sobre las emergencias económicas), el examen de la motivación fáctica que originó estos actos y de las medidas que en ellos se adoptaron debe arrojar que Venezuela se encontraba ante (i) una situación de hecho que resultaba incontrolable con los recursos previstos en el ordenamiento jurídico ordinario y (ii) que ponía en riesgo manifiesto a la seguridad del Estado, sus instituciones y ciudadanos. Escenario que se paliaría con las medidas extraordinarias que el Presidente de la República adoptaría en virtud de tal urgencia sobrevenida.

De lo contrario, siguiendo a Hernández-Bretón, no se habrían satisfecho las condiciones determinadas por el Constituyente como presupuesto condicionante de la existencia de estos estados, hallándose en entredicho la validez, eficacia y propia existencia de los decretos.

## **B. Los motivos de hecho**

Los decretos estudiados no estuvieron exentos de considerandos que, según el discurso oficial, demostraban la necesidad de declarar el

<sup>32</sup> Decretos Nos. 2.184, 2.323, 2.452, 2.667, 2.849, 3.074, 3.239 y 3.413, publicados en Gaceta Oficial No. 6.214 Extraordinario del 14 de enero de 2016, No. 6.227 Extraordinario del 13 de mayo de 2016, No. 6.256 Extraordinario del 13 de septiembre de 2016, No. 41.074 del 13 de enero de 2017, No. 6.298 Extraordinario del 13 de mayo de 2017, No. 41.233 del 11 de septiembre de 2017 reimpresso en No. 41.237 del 15 de septiembre de 2017, No. 6.356 Extraordinario del 9 de enero de 2018 y No. 41.394 del 10 de mayo de 2018, respectivamente.

<sup>33</sup> Decretos Nos. 2.270, 2.371, 2.548, 2.742, 2.987, 3.157, 3.308 y 3.503, publicados en Gaceta Oficial No. 6.219 Extraordinario del 11 de marzo de 2016, No. 40.942 del 12 de julio de 2016, No. 6.272 Extraordinario del 13 de noviembre de 2016, No. 41.112 del 13 de marzo de 2017, No. 41.192 del 13 de julio de 2017, No. 41.276 del 10 de noviembre de 2017, No. 41.357 del 9 de marzo de 2018 y No. 41.435 del 9 de julio de 2018, respectivamente.

<sup>34</sup> García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Caracas, Fundación Manuel García-Pelayo, 2005, pp. 162-163.

estado de excepción y mantenerlo por más de dos años y medio a través de múltiples y sucesiva prórrogas y nuevas declaratorias. No obstante, de su revisión surge una interrogante que debe ser respondida: ¿son las circunstancias de hecho descritas por el Presidente de la República meritorias de una declaratoria de excepción por emergencia económica?

Al respecto, tal como establece el primer aparte del artículo 338 de la Constitución de la República, “[p]odrá decretarse el estado de emergencia económica cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación”. Lo que reitera textualmente el artículo 10 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción.

La vaguedad de las normas citadas<sup>35</sup> hace necesario acudir al foro donde los autores señalan que aun cuando la materia es principalmente casuística<sup>36</sup>, “las causas o razones de naturaleza económica que justifiquen la suspensión deben ser de tal magnitud que amenacen con subvertir el orden establecido. Esto es, que sean de tal gravedad, que causen o puedan causar u [sic] estado de conflicto interno tal como sería una insurrección popular”<sup>37</sup>.

Es decir, que no todo gravamen a la economía nacional –pensemos, por ejemplo, en la pérdida del valor adquisitivo de la moneda o la escases de bienes que permitan satisfacer las necesidades básicas de la población– daría pie a una declaratoria de este tipo ya que, en todo caso, podrían –y deberían– aplicarse las disposiciones del ordenamiento jurídico ordinario; y solo cuando con ellas no pudiese brindarse una

<sup>35</sup> Nótese que esta ambigüedad no es algo exclusivo del derecho de excepción y ha sido estudiada por autores como Delgado, quien apunta que ella “convierte la certeza del derecho en una fantasía”, ya que “no le deja saber a los ciudadanos qué es exactamente lo que las normas ordenan o prohíben ni cuáles son los límites precisos de sus derechos subjetivos”, convirtiéndose el ordenamiento en “una abigarrada masa de artículos susceptibles de servir de fundamento para cualquier decisión”. Delgado, Francisco, *La reconstrucción del Derecho venezolano*, Caracas, Editorial Galipán, 2012, p. 39.

<sup>36</sup> Rondón de Sansó, Hildegard, Los estados de excepción en el Derecho venezolano, en: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, 2016, No. 7, pp. 273 ss., especialmente pp. 312-316.

<sup>37</sup> Gallardo, Alexander, Algunas consideraciones en torno a los decretos números 241 del 27 de junio de 1994 y 285 del 22 de julio de 1994, mediante los cuales se suspendieron las garantías en todo el territorio nacional, en: *Revista de Derecho Público*, 1996, No. 67-68, pp. 501 ss., especialmente p. 506.

respuesta oportuna –vale decir, porque tal ordenamiento se vea verdaderamente sobrecogido por la realidad y no porque medie la impericia, imprudencia o negligencia de los gobernantes–, es que podría acudir al derecho de excepción.

En este sentido, si hablamos de una emergencia de naturaleza económica lo lógico sería que la motivación de los decretos aludiese a indicadores de este tipo –entre otros: la inflación, el producto interno bruto, la demanda interna, los índices de importaciones y exportaciones, la deuda pública interna y externa, las reservas internacionales, las políticas cambiarias y monetarias– que permitieran conocer, con certeza técnica, que (i) efectivamente existe una emergencia, (ii) que dicha emergencia no puede controlarse empleando el ordenamiento jurídico ordinario y (iii) que las medidas que se prevén en el decreto de excepción constituyen un medio idóneo para poner fin a esa situación excepcional o, al menos, disminuir su gravedad.

El problema surge cuando, al revisar los *considerando* de los ocho decretos y sus prórrogas, no encontramos mención técnica alguna de estos indicadores macroeconómicos sino, por el contrario, nos hallamos frente a un universo de proclamas políticas que por vía discursiva pretenden justificar la excepción aludiendo, entre otros, a la muerte del Presidente de la República anterior –suceso que se dio a conocer a inicios de 2013, tres años antes de que se declarara el primer estado de excepción, por lo que difícilmente podría considerarse una situación sobrevenida y urgente–, la difusión de “noticias falsas” sobre la solvencia de la República y PDVSA, el acaparamiento de medicinas y alimentos por parte de comerciantes, la destrucción del papel moneda por “las mafias del billete” y acciones por parte de grupos subversivos dentro y fuera de nuestras fronteras que desconocen a las autoridades legítimamente constituidas<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Nótese que buena parte de los motivos para declarar la excepción guardan más afinidad con un estado de conmoción interior o exterior –y no una emergencia económica–, pues quien ejerce la Presidencia de la República aludió a la destrucción de instalaciones públicas y privadas y del transporte público, bloqueo de las vías de comunicación, agresiones físicas, bloqueos económicos por parte de los Estados Unidos de América, llamados a la intervención político-militar del país, entre otros. Ello deja entrever que el propósito de estas declaratorias no era hacer frente a los problemas económicos que atravesaba –y atraviesa– el país sino,

Estas circunstancias fueron englobadas por el Ejecutivo en la expresión “guerra económica” –que, vale destacar, forma parte de su discurso oficial desde el año 2013<sup>39</sup>– y se vieron agravadas por el “desacato” de la Asamblea Nacional<sup>40</sup>, lo que en su conjunto hacía imperativo “la construcción de un nuevo modelo económico sustentable, productivo, independiente y diversificado” para “impulsar de manera efectiva la producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios estratégicos para la satisfacción de las necesidades del Pueblo”<sup>41</sup>.

De este modo, la motivación reseñada se apartó claramente de lo que debe ser la valoración de los hechos para acudir al derecho de excepción por emergencia económica pues, como hemos sostenido en otras oportunidades<sup>42</sup>, para que haya verdadera motivación no basta que el Presidente de la República señale que existe una situación extraordinaria mencionando, de forma genérica y ambigua, los hechos que en su criterio amenazan la integridad de la República, sino que él debe precisar y demostrar de un modo objetivo (i) por qué el derecho vigente no lo dota de mecanismos y herramientas idóneas para atacar el problema e impedir que se extiendan sus efectos y (ii) por qué las medidas que adopta en el decreto sí logran tal objetivo.

En caso contrario, la declaratoria no cumplirá los extremos exigidos por la Constitución de la República ni los principios que rigen el derecho de excepción –como lo son la necesidad y la proporcionalidad– no pudiendo, en consecuencia, considerarse al decreto como un actuar conforme a Derecho por parte del mandatario nacional.

Así, consideramos, debió ser valorado por la Asamblea Nacional al ejercer el control político y por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a través del control jurídico, acordando la

---

más bien, gozar de poderes especiales para aniquilar a quienes considera *enemigos* de su plan de gobierno.

<sup>39</sup> Véase, entre otros, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Centro Nacional de Comercio Exterior y de la Corporación Venezolana de Comercio Exterior, publicado en Gaceta Oficial No. 6.116 Extraordinario del 29 de noviembre de 2013.

<sup>40</sup> Véase Sira Santana, Gabriel, La Asamblea Nacional según el Tribunal Supremo de Justicia, luego de las elecciones parlamentarias del año 2015, en: *Revista de Derecho Público*, 2016, No. 145-146, pp. 267 ss.

<sup>41</sup> Redacción empleada desde el cuarto decreto de excepción, con cambios menores que no alteran la idea principal.

<sup>42</sup> Sira Santana, *El estado de excepción...*, ob. cit., pp. 214-215.

primera la no aprobación de los decretos y sus prórrogas –que traería como consecuencia la pérdida de su vigencia y el cese de sus efectos<sup>43</sup>– y declarando la segunda su inconstitucionalidad<sup>44</sup>.

Es sabido que la Asamblea Nacional improbió los decretos<sup>45</sup> atendiendo –entre otras razones– a las faltas indicadas en párrafos anteriores. Al respecto, es prudente señalar que (i) tales acuerdos entraron en vigencia aunque no se publicaron en Gaceta Oficial<sup>46</sup> y (ii) la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia negó sus efectos al decidir que “[e]l control político de la Asamblea Nacional sobre los decretos que declaran estados de excepción no afecta la legitimidad, validez, vigencia y eficacia jurídica de los mismos”<sup>47</sup>.

Asimismo, se conoce que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia calló sobre este tema cuando declaró constitucionales todos los decretos<sup>48</sup> y sus prórrogas<sup>49</sup>, ya que, en su criterio, luego de

<sup>43</sup> Sira Santana, *El estado de excepción...*, ob. cit., pp. 114-125.

<sup>44</sup> Según el artículo 38 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, esta decisión “tendrá efectos retroactivos, debiendo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia restablecer inmediatamente la situación jurídica general infringida, mediante la anulación de todos los actos dictados en ejecución del decreto que declare el estado de excepción, su prórroga o aumento del número de garantías constitucionales restringidas, sin perjuicio del derecho de los particulares de solicitar el restablecimiento de su situación jurídica individual y de ejercer todas las acciones a que haya lugar”.

<sup>45</sup> Véanse las notas de prensa publicadas por el Parlamento en su página web (<http://www.asambleanacional.gob.ve>), así como el listado de “acuerdos aprobados en la Plenaria en las distintas áreas de interés nacional” del mismo portal.

<sup>46</sup> De acuerdo con el artículo 30 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, “[e]l acuerdo dictado por la Asamblea Nacional entrará en vigencia inmediatamente, por lo que deberá ser publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela y difundido en el más breve plazo, por todos los medios de comunicación social, al día siguiente en que haya sido dictado, si fuere posible”.

<sup>47</sup> Tribunal Supremo de Justicia/Sala Constitucional, sentencia No. 7, 11 de febrero de 2016 (Hernán Toro y otros), en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/184885-07-11216-2016-16-0117.HTML>

<sup>48</sup> Tribunal Supremo de Justicia/Sala Constitucional, sentencias No. 4, 2 de enero de 2016 (Decreto No. 2.184), No. 411, 19 de mayo de 2016 (Decreto No. 2.323), No. 810, 21 de septiembre de 2016 (Decreto No. 2.452), No. 4, 19 de enero de 2017 (Decreto No. 2.667), No. 364, 24 de mayo de 2017 (Decreto No. 2.849), No. 727, 25 de septiembre de 2017 (Decreto No. 3.074), No. 39, 17 de enero de 2018 (Decreto No. 3.239) y No. 381, 23 de mayo de 2018 (Decreto No. 3.413), en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/184426-04-20116-2016-16-0038.HTML>, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/187854-411-19516-2016-16-0470.HTML>, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/190408-810-21916-2016-16-0897.HTML>, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/>

limitarse a parafrasear el contenido de los decretos sin que hubiese un verdadero análisis o control, ellos cumplían con todas las exigencias de nuestro ordenamiento jurídico<sup>50</sup>.

En cualquier caso, los fundamentos reseñados resultan de gran utilidad para conocer cuál era la verdadera finalidad de estos decretos, como veremos a continuación.

## II. LA FINALIDAD DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN A NIVEL NACIONAL

Retomando el símil que hacíamos entre el acto administrativo y el acto de gobierno, la finalidad del acto responde a la pregunta ¿para qué? y consiste en la intención que se busca materializar con el mismo que, de no coincidir con aquella prevista por el legislador, dará pie al vicio de desviación de poder<sup>51</sup>.

---

scon/enero/195170-04-19117-2017-2017-0069.HTML, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/199162-364-24517-2017-2017-0536.HTML>, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/203324-727-25917-2017-17-0953.HTML>, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/207040-0039-17118-2018-18-0033.HTML> y <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/211622-0381-23518-2018-18-0345.HTML>, respectivamente.

<sup>49</sup> Tribunal Supremo de Justicia/Sala Constitucional, sentencias No. 184, 17 de marzo de 2016 (Decreto No. 2.270), No. 615, 19 de julio de 2016 (Decreto No. 2.371), No. 952, 21 de noviembre de 2016 (Decreto No. 2.548), No. 113, 20 de marzo 2017 (Decreto No. 2.667), No. 547, 25 de julio de 2017 (Decreto No. 2.987), No. 959, 22 de noviembre de 2017 (Decreto No. 3.157), No. 284, 20 de marzo de 2018 (Decreto No. 3.308) y No. 483, 25 de julio de 2018 (Decreto No. 3.503), en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/186437-184-17316-2016-16-0038.HTML>, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/189123-615-19716-2016-16-0470.HTML>, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/192945-952-211116-2016-16-0897.HTML>, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197015-113-20317-2017-17-0069.HTML>, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/201452-547-25717-2017-17-0536.HTML>, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/205517-959-221117-2017-17-0953.HTML>, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/208832-0284-20318-2018-18-0033.HTML> y <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/300283-0483-25718-2018-18-0345.HTML>, respectivamente.

<sup>50</sup> En adición a lo dicho en Sira Santana, *El estado de excepción...* ob. cit., pp. 250-252, véase Silva Aranguren, Antonio, El Tribunal Supremo de Justicia y los decretos de estado de excepción de 2015: ningún control y numerosos excesos, en: *Revista de Derecho Público*, 2015, No. 143-144, pp. 109 ss., cuyas consideraciones resultan extensibles a los decretos estudiados.

<sup>51</sup> Garrido Falla / Palomar Olmeda / Losada González, *Tratado de Derecho administrativo...*, ob. cit., pp. 614-619. Sobre la desviación de poder véase –adicionalmente– Araujo-Juárez, *La nulidad del acto...*, ob. cit., pp. 100-105, donde el autor destaca que este vicio se mate-

Así lo exponen en el foro extranjero y nacional al precisarse –por ejemplo– que “[l]os agentes públicos deben actuar cumpliendo el fin de la norma que otorga las atribuciones pertinentes”<sup>52</sup> y que “[t]oda resolución de las autoridades administrativas debe concordar con el propósito o finalidad de la ley, al conferirle competencia para dictarla. En efecto, toda autoridad administrativa, al actuar, debe proponer el logro de un fin determinado, expresa o tácitamente por la regla atributiva de competencia”<sup>53</sup>.

En este sentido, hemos dicho que la finalidad de un estado de excepción es enfrentar una situación grave y extraordinaria que perturba a las instituciones del Estado o a los ciudadanos, a través de acciones determinadas e idóneas con las que se pretende poner fin al hecho lesivo y que, en definitiva, se traducen en un aumento del poder del Ejecutivo Nacional que, por un tiempo dado, podrá restringir garantías y actuar con mayores libertades sin que por ello deje de estar sujeto a controles o quede exento de responsabilidad<sup>54</sup>. En pocas palabras: la finalidad no será otra que “el pronto restablecimiento de la normalidad”<sup>55</sup> al “solucionar una forma de provisionalidad alteradora del orden público”<sup>56</sup>.

De esta forma, si los decretos de excepción se fundamentaron en la existencia de un número de circunstancias de hecho que –según el discurso oficial– encuadraban en el supuesto de una emergencia económica, la finalidad de tal declaratoria no podía ser otra que atender esa emergencia y, así, lograr regresar a la normalidad económica en el país.

---

rializa cuando “la autoridad administrativa, si bien legalmente investida con la facultad de dictar el acto administrativo, utiliza sus potestades con un objeto diferente del que la ley le ha asignado”.

<sup>52</sup> Dromi, Roberto, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Madrid, México, Ciudad Argentina, Hispania Libros, 2009, 12ª ed., p. 352.

<sup>53</sup> Lares Martínez, *Manual de Derecho administrativo...*, ob. cit., p. 165.

<sup>54</sup> Recuérdese que según el artículo 232 de la Constitución de la República, “[e]l Presidente (...) de la República es responsable de sus actos y del cumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo” y “[l]a declaración de los estados de excepción no modifica el principio de su responsabilidad, ni la del Vicepresidente Ejecutivo (...), ni la de los Ministros (...), de conformidad con esta Constitución y con la ley”.

<sup>55</sup> Casal Hernández, Jesús María, *Los derechos humanos y su protección*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2008, p. 143.

<sup>56</sup> Zerpa Aponte, Ángel, Debido proceso y estado de excepción, en: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela, 2003, No. 125, pp. 143 ss., especialmente p. 170.

Los decretos estudiados, sin embargo, se distancian de esta proposición.

### **A. La finalidad según los decretos**

Todos los decretos de excepción analizados comparten el mismo objetivo: “que el Ejecutivo Nacional adopte las medidas urgentes, contundentes, excepcionales y necesarias, para asegurar a la población el disfrute pleno de sus derechos, preservar el orden interno, el acceso oportuno a bienes, servicios, alimentos, medicinas y otros productos esenciales para la vida”<sup>57</sup>.

En tal sentido, la emergencia económica se relacionó con el acceso oportuno a bienes y servicios, previsto en el artículo 117 de la Constitución de la República –que forma parte del capítulo VII (de los derechos económicos) del título III (de los derechos humanos y garantías, y de los deberes)–, según el cual, “[t]odas las personas tendrán derecho 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”.

Este derecho –de acuerdo con el mismo artículo– debe ser asegurado por el ordenamiento jurídico ordinario pues, como dispuso el Constituyente, “[l]a ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, las normas de control de calidad y cantidad de bienes y servicios, los procedimientos de defensa del público consumidor, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la violación de estos derechos”; por lo que la obligación del Estado de garantizar “el acceso oportuno de la población a bienes y

---

<sup>57</sup> Esta redacción está presente desde el tercer estado de excepción a nivel nacional. En el segundo decreto se aludió –adicionalmente– a que las medidas debían ser oportunas y también tendrían por objeto “disminuir los efectos de las circunstancias de orden natural que han afectado la generación eléctrica”, mientras que en el primero se incluyó el “mitigar los efectos de la inflación inducida, de la especulación, del valor ficticio de la divisa, el sabotaje a los sistemas de distribución de bienes y servicios, así como también contrarrestar las consecuencias de la guerra de los precios petroleros, que ha logrado germinar al calor de la volátil situación geopolítica internacional actual, generando una grave crisis económica”.



servicios básicos y de primera necesidad” –invocada por el Presidente de la República para proceder a la declaratoria de excepción– no se configuraría, en primer término, como una circunstancia de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecte gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos, a cuyo respecto resulten insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos. Es decir, como un estado de excepción a tenor de lo estipulado en el artículo 337 de la Constitución de la República<sup>58</sup>.

Pero abstraigámonos por un momento de esta realidad y asumamos, como ejercicio argumentativo, que la situación narrada por quien ejerce la Presidencia de la República sí era una causal lo suficientemente grave para declarar la excepción y, en consecuencia, implementar medidas excepcionales con el propósito determinado –diría Hernández-Bretón– de “asegurar a la población el disfrute pleno de sus derechos, preservar el orden interno, el acceso oportuno a bienes, servicios, alimentos, medicinas y otros productos esenciales para la vida”, como dicen los decretos.

De ser este el caso, al leer los decretos de excepción habríamos de visualizar un listado de medidas específicas que el mandatario nacional no podría adoptar con base en el ordenamiento jurídico vigente<sup>59</sup>, y que servirían para mitigar la crisis económica.

Sin embargo, cuando revisamos los decretos de excepción implementados a partir del año 2016, lejos de hallar tal listado nos topamos, prácticamente, con una ley habilitante<sup>60</sup> por medio de la cual el

<sup>58</sup> Si bien ahondar en ello rebasa el objeto de esta colaboración, al revisar el ordenamiento jurídico venezolano hallamos diversas leyes y decretos leyes que –de aplicarse correctamente– permitirían alcanzar la finalidad perseguida por el Ejecutivo Nacional (véanse por ejemplo las normas sobre precios justos, contrataciones públicas, inversiones extranjeras y sector agroindustrial), por lo que se habrían vulnerado los principios de necesidad y proporcionalidad propios del derecho de excepción al pretenderse, con esta declaratoria, garantizar un derecho perfectamente protegible con el derecho ordinario.

<sup>59</sup> Sobre este punto téngase presente el artículo 21 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, conforme con el cual “[e]l decreto que declare el estado de excepción suspende temporalmente, en las leyes vigentes, los artículos incompatibles con las medidas dictadas en dicho decreto”.

<sup>60</sup> La relación entre los estados de excepción y las leyes habilitantes puede consultarse en Herrera Orellana, Luis Alfonso, ¿Es necesaria la figura de la Ley Habilitante en el ordena-

Presidente de la República se dotó a sí mismo –y a parte de su tren ejecutivo– de un conjunto de facultades que ejercería en el futuro a voluntad y que podía devenir en la restricción de garantías constitucionales. Ello expresado en términos sumamente genéricos que no brindaban mayores detalles y constituyeron una violación del artículo 339 de la Constitución de la República pues, como se recordará, “[e]l Decreto que declare el estado de excepción (...) regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe”<sup>61</sup>.

De tal forma, conforme con estos decretos, el Ejecutivo Nacional podía –entre otros, y sin que, reiteramos, se hiciera mención expresa a la restricción de la garantía de la libertad económica prevista en el artículo 112 de la Constitución de la República<sup>62</sup>– (i) requerir a los empresarios sus medios de transporte, canales de distribución, centros de acopio, beneficiadoras, mataderos y demás establecimientos, bienes muebles y mercancías, (ii) solicitar al sector privado que aumentara sus niveles de producción y el abastecimiento de determinados insumos, (iii) combatir el acaparamiento, la usura, el boicot, la alteración de precios y el contrabando de extracción, (iv) asegurar la “correcta” distribución y comercialización de alimentos y productos de primera necesidad junto a la participación del “Poder Popular”<sup>63</sup> y (v) determinar cuáles productos eran de primera necesidad y establecer políticas

---

miento jurídico venezolano?, en: *Revista de Derecho Público*, 2014, No. 140, pp. 41 ss. y, del mismo autor, ¿Estado de excepción o ley habilitante?, en: *Revista de Derecho Público*, 2015, No. 143-144, pp. 79 ss.

<sup>61</sup> Véase, entre otros, Escudero León, Margarita, Los decretos-leyes y los reglamentos como fuente de la legalidad administrativa, 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*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2015, pp. 75 ss., especialmente p. 82.

<sup>62</sup> De acuerdo con este artículo, “[t]odas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”.

<sup>63</sup> Véase Sira Santana, Gabriel, *Poder Popular, descentralización y participación ciudadana*, Caracas, FUNEDA y Centro para la Integración y el Derecho Público, 2018.

para su producción, almacenamiento, distribución y comercialización, con inclusión de su precio de venta.

Las medidas reseñadas no son poco relevantes, pero tampoco son excepcionales. Basta revisar la Gaceta Oficial para constatar actos dictados por el propio Presidente de la República o los ministros competentes en los que, antes de los decretos de emergencia económica, se pusieron en práctica estas mismas facultades invocándose en ese entonces la legislación que tiende al fortalecimiento de las industrias nacionales o la protección a los consumidores<sup>64</sup>. Lo que demuestra que poca o ninguna necesidad había de declarar una emergencia económica para su adopción, aun cuando podamos estar en desacuerdo –como de hecho lo estamos– con el alto grado de intervención económica que le reconoce el ordenamiento jurídico ordinario al Gobierno Nacional como consecuencia, en parte, de las largas décadas por las que estuvieron suspendidas las garantías económicas en el siglo pasado<sup>65</sup>.

¿Por qué declarar la excepción si estas medidas podían implementarse acudiendo al ordenamiento jurídico ordinario? Porque a este grupo de paliativos se sumó otro que, consideramos, revela cuál era la verdadera intención de los decretos de estado de excepción, sirviendo los ya reseñados únicamente para ocultar esa realidad.

De este modo, con el mismo propósito de asegurar el acceso oportuno a bienes y servicios esenciales, el Presidente de la República se *autorizó* para (i) aprobar las leyes de presupuesto y erogaciones con cargo al Tesoro Nacional, (ii) suscribir contratos de interés público, (iii) suspender la ejecución de sanciones políticas, (iv) facultar a la Administración Tributaria para reajustar la Unidad Tributaria y (v) designar al Presidente del Banco Central de Venezuela. Todo ello, sin la

<sup>64</sup> Véase, entre otros, Abadi M., Anabella / Carlos García Soto, *El control de precios en Venezuela (1939-2015): de la Segunda Guerra Mundial a la “guerra económica”*, Caracas, CEDICE Libertad, 2016 y Alfonzo Paradisi, Juan Domingo / Alejandro Gallotti / Carolina Soltedo Silva, *Análisis jurídico económico y financiero de la ley orgánica de precios justos y de la normativa complementaria*, Caracas, FUNEDA, 2015.

<sup>65</sup> Véase Canova, Antonio, El papel de la propiedad privada en el derecho, en: *Enfoques sobre derecho y libertad en Venezuela*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2013 y Herrera Orellana, Luis Alfonso, Derecho administrativo y libertad: o de por qué el Derecho Administrativo Venezolano no ha respetado ni promovido la libertad, en: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, 2014, No. 2, pp. 71 ss.

intervención de la Asamblea Nacional exigida tanto a nivel constitucional<sup>66</sup> como legislativo<sup>67</sup>.

Dijimos en páginas anteriores que la declaratoria del estado de excepción no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público (artículo 339 de la Constitución de la República), por lo que incluso si estuviésemos ante una verdadera situación excepcional no era procedente que el Ejecutivo tomase para sí todas las atribuciones de la Asamblea Nacional –ni que las impidiera– en desconocimiento de la voluntad del soberano expresada tanto en la Constitución de 1999<sup>68</sup> como en los resultados de las elecciones parlamentarias de diciembre

---

<sup>66</sup> Véanse los artículos 311, 314, 150 y 240 de la Constitución de la República, según los cuales, “[e]l Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional para su sanción legal un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales”, “[n]o se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el tesoro cuente con recursos para atender a la respectiva erogación; a este efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada”, “[l]a celebración de los contratos de interés público nacional requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional en los casos que determine la ley” y “[l]a aprobación de una moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, por una votación no menor de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción”, respectivamente.

<sup>67</sup> Véase el numeral 15 del artículo 131 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Tributario, según el cual la Administración Tributaria es competente para “[r]eajustar la unidad tributaria (U.T.) dentro de los quince (15) primeros días del mes de febrero de cada año, previa opinión favorable de la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional” y el artículo 17 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Banco Central de Venezuela conforme con el cual “[e]l Presidente (...) de la República deberá conformar el comité de evaluación de méritos y credenciales, encargado de verificar y evaluar las credenciales y los requisitos de idoneidad de los candidatos y candidatas al directorio. Dicho Comité estará integrado por dos representantes electos por la Asamblea Nacional, dos representantes designados por el Presidente de la República, y un o una representante designado por el Consejo de Vicepresidentes del Consejo de Ministros”. Los decretos leyes fueron publicados en Gaceta Oficial No. 6.152 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014 y No. 6.211 Extraordinario del 30 de diciembre de 2015, respectivamente.

<sup>68</sup> Si bien a efectos de esta colaboración no entraremos en la discusión doctrinal sobre la vigencia (o no) del texto constitucional en atención a cómo ocurrió el proceso constituyente, recomendamos al lector consultar Nikken, Claudia, *Sobre la invalidez de una constitución*, en: *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, Madrid, Civitas, 2003, Tomo I, pp. 205 ss.

de 2015<sup>69</sup>, por lo que tales disposiciones debieron ser calificadas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como inconstitucionales y, en consecuencia, debió declarar la nulidad de los decretos de excepción. También dijimos que ello no ocurrió<sup>70</sup> y que la Sala, más bien, avaló este actuar del Ejecutivo<sup>71</sup>.

Así las cosas, de (i) la motivación de los decretos reseñada en el acápite anterior –las condiciones determinadas– y (ii) la finalidad que estos decretos dijeron perseguir en su objeto y que se desprende de las medidas que implementaron –el propósito determinado–, la intención de estos decretos no parecía ser otra que proyectar la disolución de hecho de la Asamblea Nacional<sup>72</sup>, invocándose el estado de excepción como un título habilitante que permitiría al resto del Poder Público desconocer todas y cada una de las decisiones del Parlamento, así como actuar sin la intervención de este último a pesar de que ello fuese exigido por el ordenamiento jurídico ordinario.

Esta conclusión, como veremos de seguida, encuentra fundamento adicional en las medidas que ha adoptado quien ejerce la Presidencia de la República con base en los decretos de excepción durante el período enero 2016 – julio 2018.

<sup>69</sup> Conforme a resultados oficiales, la alianza opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD) obtuvo 109 escaños (65.27 %) mientras que el partido oficialista 55 (32.93 %). Los 3 escaños restantes (1.80 %) pertenecen a la representación indígena que, vale decir, también era de tendencia opositora. Véase Consejo Nacional Electoral, *Divulgación elecciones parlamentarias*, en: [http://www.cne.gob.ve/resultado\\_asamblea2015/r/0/reg\\_000000.html](http://www.cne.gob.ve/resultado_asamblea2015/r/0/reg_000000.html)

<sup>70</sup> Véase nota al pie 48 y 49.

<sup>71</sup> Sobre la arremetida del Poder Ejecutivo Nacional y del Poder Judicial en contra del Parlamento, producto del cambio de fuerzas políticas en este último, véase Sira Santana, Gabriel, *Reporte CIDEP. La Sala Constitucional del TSJ vs. la Asamblea Nacional*, en: [http://cidep.com.ve/files/reportes/Reporte%20CIDEP%20\(SC%20v.%20AN\).pdf](http://cidep.com.ve/files/reportes/Reporte%20CIDEP%20(SC%20v.%20AN).pdf), en adición a los trabajos de varios autores publicados en el No. 145-146 de la Revista de Derecho Público, dedicada al estudio de la jurisprudencia restrictiva de la representación popular.

<sup>72</sup> De acuerdo con el primer aparte del artículo 240 de la Constitución de la República, el único supuesto que faculta al Presidente de la República para disolver la Asamblea Nacional es la remoción del Vicepresidente Ejecutivo en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, conllevando el decreto a la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución.

## B. La finalidad según la realidad

Al contrario de lo ocurrido durante la excepción fronteriza del segundo semestre de 2015<sup>73</sup>, durante la vigencia de las emergencias económicas a nivel nacional quien ejerce la Presidencia de la República ha dictado un número importante de decretos que, en su motivación jurídica, aluden a la existencia del derecho de excepción.

Estos decretos suelen ser numerados como “decreto N° X en el marco del estado de excepción y emergencia económica, mediante el cual...”, aunque –advertimos al lector– ello no ofrece ningún tipo de seguridad para su estudio al ser frecuente los decretos (i) que invocan el derecho de excepción y no son incluidos en esta enumeración<sup>74</sup>, (ii) que sí son enumerados pero no invocan este derecho dentro de su fundamento jurídico<sup>75</sup>, (iii) que comparten la misma numeración<sup>76</sup> y (iv) que saltan la numeración<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> Véase, entre otros trabajos publicados en el mismo número, Sira Santana, Gabriel, La restricción de garantías y el estado de excepción en la frontera colombo-venezolana, en: *Revista de Derecho Público*, 2015, No. 143-144, pp. 51 ss.

<sup>74</sup> Por ejemplo, el “Decreto No. 2.675, mediante el cual se ordena conferir los Honores del Panteón Nacional al ilustre luchador Fabricio Ojeda, quien fue ejemplo vivo de los ideales revolucionarios en el combate contra la dictadura Pérezjimenista y la funesta unión partidista que dio origen al pacto de Punto Fijo”, publicado en Gaceta Oficial No. 41.076 del 17 de enero de 2017 o el “Decreto No. 2.914, mediante el cual se declara la reversión inmediata al Poder Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular para el Transporte, de la administración, así como de la infraestructura por razones de interés general del Aeropuerto de Santa Elena de Uairén, ubicado en el estado Bolívar, y las competencias para su conservación, administración y aprovechamiento”, en la No. 41.171 del 13 de junio de 2017.

<sup>75</sup> Por ejemplo, los decretos que aumentaron el salario mínimo mensual obligatorio y el bono de alimentación (“cestaticket socialista”) a partir del quinto estado de excepción.

<sup>76</sup> Tanto el “Decreto No. 3.395, mediante el cual se autoriza la distribución de recursos adicionales con cargo al presupuesto de egresos del Territorio Insular Francisco de Miranda, por la cantidad de Bs. 25.000.000.000, los cuales serán destinados a gastos de funcionamiento operativo del Territorio Insular Francisco de Miranda” como el “Decreto No. 3.410, mediante el cual se autoriza la distribución de recursos adicionales con cargo al presupuesto de egresos del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, por la cantidad de Bs. 7.954.876.131.508, destinados a cubrir requerimientos presupuestarios en materia salarial, beneficios laborales y gastos de funcionamiento para el Distrito Capital, Gobernaciones y Alcaldías” –el primero publicado en Gaceta Oficial No. 41.388 del 2 de mayo de 2018 y el segundo en la No.41.393 del 9 de mayo de 2018 reimpresso en No. 41.394 del 10 de mayo de 2018– fueron enumerados como el decreto No. 58 del séptimo estado de excepción.

<sup>77</sup> A modo de ejemplo, la enumeración de los decretos del quinto estado de excepción publicados en Gaceta Oficial saltó los números 23, 27, 34, 36 y 41.

Lo anterior, que puede parecer insignificante por referirse a una cuestión de mera forma, deja entrever la ligereza con la que el derecho de excepción está siendo manipulado desde el Ejecutivo Nacional que, inclusive, ha dictado decretos valiéndose de la delegación presidencial al Vicepresidente de la República<sup>78</sup>.

Pero una problemática de mayor gravedad a la reseñada en los párrafos anteriores es la referida al contenido de estos decretos *derivados* del estado de excepción y que rememora lo ocurrido durante las restricciones de garantías dictadas bajo el amparo de la Constitución de 1961 en las que el decreto de restricción no hacía más que dar –como señalan en el foro– “pro futuro ‘carta blanca’ para dictar regulaciones que inciden en la reserva legal en materia económica”<sup>79</sup>.

En este sentido, desde el 14 de marzo de 2016 al 9 de julio de 2018 –esto es, desde el primer estado de excepción a nivel nacional hasta el octavo, con exclusión de la prórroga de este último por estar en curso al momento de redactar estas líneas– quien ejerce la Presidencia de la República dictó 360 decretos en el marco del derecho de excepción.

Es decir, 360 medidas cuyo propósito determinado era, según vimos establecían los decretos que declararon la excepción, “asegurar a la población el disfrute pleno de sus derechos, preservar el orden interno, el acceso oportuno a bienes, servicios, alimentos, medicinas y otros productos esenciales para la vida”. No obstante, el estudio de estos decretos revela otra realidad.

<sup>78</sup> Es el caso del “Decreto No. 3.247, mediante el cual se autoriza a la Empresa Corporación Ecosocialista Ezequiel Zamora, S.A. (CORPOEZ), adscrita al Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas, para la comercialización nacional y exportación de chatarra ferrosa y no ferrosa, chatarra naval, aeronáutica, eléctrica y electrónica, en cualquier condición”, publicado en Gaceta Oficial No. 41.323 del 18 de enero de 2018, firmado por el Vicepresidente Ejecutivo de la República en atención a la delegación prevista en el Decreto No. 2.695, publicado en Gaceta Oficial No. 41.082 del 25 de enero de 2017 y reimpresso en No. 41.083 del 26 de enero de 2017.

<sup>79</sup> Brewer-Carías, Allan R., Consideraciones sobre la suspensión o restricción de las garantías constitucionales, en: *Revista de Derecho Público*, 1989, No. 37, pp. 5 ss., especialmente p. 17. El autor señala que esta situación se tradujo en un cambio respecto al modo en como venían operando los estados de excepción en la década de los años cuarenta y cincuenta ya que, en esas ocasiones, cuando se regulaban materias económicas el Presidente de la República procedía “en cada caso, a dictar un Decreto de restricción de la libertad económica en cuyo texto, a renglón seguido, regulaban en concreto el campo económico que necesitaban normar”.

Así, 251 decretos (esto es, el 70% del total) versó sobre materia presupuestaria. Principalmente, autorizaciones para la distribución de recursos adicionales con cargo al presupuesto de egresos de diferentes manifestaciones del Poder Público –solo por nombrar algunos: el Consejo Federal de Gobierno, el Tribunal Supremo de Justicia, el Consejo Nacional Electoral, ministerios, el Gobierno del Distrito Capital y el Gobierno Territorio Insular Francisco de Miranda–, visto que, en el marco de la excepción, “se requiere hacer erogaciones no previstas en el Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero” respectivo que “permitan enfrentar la situación excepcional hasta alcanzar el restablecimiento del orden financiero nacional”, dada la “obligación y firme compromiso del Gobierno” de “impedir que se generen daños a la economía del país” y “garantizar (...) el direccionamiento preferente de los recursos económicos disponibles, para los proyectos sociales y (...) el mejoramiento de su calidad de vida”<sup>80</sup>.

En otros términos, el Presidente de la República consideró que se requerían unos recursos económicos para mantener en marcha su plan de gobierno y, en vez de proceder de acuerdo con el artículo 314 de la Constitución de la República que prevé que “[n]o se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de presupuesto” y “[s]ólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el tesoro cuente con recursos para atender a la respectiva erogación; a este efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada”, optó por desconocer la función de control parlamentario de la Asamblea Nacional y, con ello, al pueblo que este órgano colegiado representa<sup>81</sup>.

Este rechazo se evidencia, a su vez, en los decretos por medio de los cuales quien ejerce la Presidencia de la República dictó (i) las leyes

<sup>80</sup> La redacción es común a todos los decretos presentándose únicamente cambios de forma que no alteran la idea principal.

<sup>81</sup> Sobre este control véase, en general, Valadés, Diego, *El control del poder*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, y Brewer-Carías, Allan R., Aspectos del control parlamentario sobre la Administración Pública en Venezuela, en: *Revista de Administración Pública*, 1980, No. 92, pp. 425 ss.



de presupuesto y de endeudamiento para los años 2017 y 2018 con el beneplácito del Poder Judicial<sup>82</sup>, (ii) la restricción y diferimiento de las mociones de censura contra el tren ejecutivo<sup>83</sup>, (iii) la autorización al SENIAT para que aumentara la Unidad Tributaria sin la opinión favorable de la Asamblea Nacional<sup>84</sup>, (iv) el otorgamiento de los Honores del Panteón Nacional a Fabricio Ojeda y a Argimiro Enrique de La Santísima Trinidad<sup>85</sup> y (v) el nombramiento del Presidente del Banco Central de Venezuela sin que el Parlamento participara en el comité de evaluación de méritos y credenciales<sup>86</sup>.

Ciertamente, existe una centena de decretos (alrededor del 30% del total) que no son actuaciones conducidas –al menos directamente– en contra de la Asamblea Nacional, lo que podría hacer pensar que el propósito determinado de las declaratorias de excepción no era –como sostenemos– disolver de hecho a la Asamblea Nacional dejándola como un cascarón vacío cuyas atribuciones, o bien carecerían de efectos al ser ejercidas (caso de las mociones de censura) o de ahora en adelante pasarían al Ejecutivo Nacional que, por la urgencia y el deber de garantizar a los venezolanos el acceso a bienes y servicios de calidad, debía sustituirse en el Poder Legislativo.

<sup>82</sup> Tribunal Supremo de Justicia/Sala Constitucional, sentencias No. 814, 11 de octubre de 2016 (Nicolás Maduro Moros) y No. 1190, 15 de diciembre de 2016 (Nicolás Maduro Moros), en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/190792-814-111016-2016-2016-897.HTML>, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/194201-1190-151216-2016-16-0897.HTML>, respectivamente.

<sup>83</sup> Decreto No. 2.309, publicado en Gaceta Oficial No. 6.225 Extraordinario del 2 de mayo de 2016.

<sup>84</sup> Decretos Nos. 3.300, 3.393 y 3.481, publicados en Gaceta Oficial No. 41.351 del 1 de marzo de 2018, No. 41.387 de 30 de abril de 2018 y No. 6.383 Extraordinario del 20 de junio de 2018.

<sup>85</sup> Decretos Nos. 2.675 y 2.980, publicados en Gaceta Oficial No. 41.076 del 17 de enero de 2017 y 41.188 del 7 de julio de 2017, respectivamente. Ello contraviene lo previsto en el numeral 15 del artículo 187 de la Constitución de la República según el cual corresponde a la Asamblea Nacional “[a]cordar los honores del Panteón Nacional a venezolanos y venezolanas ilustres, que hayan prestado servicios eminentes a la República, después de transcurridos veinticinco años de su fallecimiento. Esta decisión podrá tomarse por recomendación del Presidente o Presidenta de la República, de las dos terceras partes de los Gobernadores o Gobernadoras de Estado o de los rectores o rectoras de las Universidades Nacionales en pleno”.

<sup>86</sup> Decretos Nos. 2.693 y 3.474, publicados en Gaceta Oficial No. 41.080 de 23 de enero de 2017 y No. 41.422 de 19 de junio de 2018.

No obstante, cuando analizamos esos decretos restantes la realidad es que estamos frente a un universo de medidas que el Presidente de la República podía implementar con base en el ordenamiento jurídico ordinario, por lo que los mismos no justificarían la implementación de un estado de excepción –que, reiteramos, se rige por los principios de necesidad y proporcionalidad– y, más bien, dan pie a que se consideren como instrumentos por medio de los cuales, a través del discurso político, se pretendió hacer ver ante la sociedad venezolana y la comunidad internacional que sí se requería la declaratoria de excepción.

Solo a modo de ejemplo<sup>87</sup> podemos destacar el caso de (i) exoneraciones del impuesto sobre la renta<sup>88</sup> y disminuciones del impuesto al valor agregado para las operaciones realizadas con medios de pagos digitales<sup>89</sup>, (ii) la creación de misiones, comisiones presidenciales, empresas del Estado y servicios desconcentrados<sup>90</sup>, (iii) la reversión inmediata al Poder Ejecutivo Nacional de aeropuertos administrados por los estados<sup>91</sup> y (iv) una veintena de aumentos del salario mínimo y del bono de alimentación<sup>92</sup>.

Todos estos decretos eran fácilmente adoptables –como ocurría antes de enero de 2016– invocando lo previsto en el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de Impuesto Sobre la Renta, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que Establece el Impuesto al Valor Agregado,

<sup>87</sup> El listado completo puede consultarse en Sira Santana, *El estado de excepción...*, ob. cit., y en los *Reportes CIDEP* dedicados al tema, disponibles en <http://cidep.com.ve/reportes>.

<sup>88</sup> Decretos Nos. 2.266, 2.680 y 3.185, publicados en Gaceta Oficial No. 40.864 del 8 de marzo de 2016 (reimpreso en No. 40.865 de 9 de marzo de 2016), No. 41.077 de 18 de enero de 2017 y No. 41.293 de 5 de diciembre de 2017, respectivamente.

<sup>89</sup> Decretos Nos. 2.602 y 3.085, publicados en Gaceta Oficial No. 41.052 del 14 de diciembre de 2016 y No. 41.239 del 19 de septiembre de 2017, respectivamente.

<sup>90</sup> Entre ellos: la Comisión Presidencial de Desarrollo Ecosocialista y Salvaguarda de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Actividad Minera, el Banco de Insumos para la Pequeña y Mediana Industria, S.A., las Autoridades Únicas del Sistema Portuario, la Gran Misión Hogares de la Patria y la Gran Misión Abastecimiento Soberano, el Órgano Superior de la Misión Transporte y el Fondo Nacional para la Consolidación y Expansión de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción.

<sup>91</sup> Decreto No. 2.914, publicado en Gaceta Oficial No. 41.171 del 13 de junio de 2017.

<sup>92</sup> El salario mínimo mensual obligatorio antes de declararse la emergencia económica se situaba en VEF 27.092,10 y, durante esta, aumentó de forma progresiva hasta ubicarse en VEF 3.000.000. Asimismo, el bono de alimentación pasó de 45 a 1.830 Unidades Tributarias cuyo valor, es prudente reseñar, también varió de VEF 150 a VEF 850.

el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro Misiones, la Ley de Aeronáutica Civil, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras y el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Cestaticket Socialista para los Trabajadores y Trabajadoras<sup>93</sup>; motivo por el cual –reiteramos– no justificaban la declaratoria del estado de excepción<sup>94</sup>.

Queremos concluir estas notas sobre el propósito de los estados de excepción dictados en el país durante el período enero 2016 – julio 2018 refiriéndonos a tres decretos derivados que, consideramos, demuestran el poco interés del Ejecutivo Nacional respecto al derecho de emergencia y los principios que lo rigen.

Por definición, los estados de excepción tienen una duración finita y limitada a las exigencias de la situación que se enfrenta. Es decir, no son una institución hecha para permanecer en el tiempo pues, de ser así, la excepción pasaría a ser la regla y, con ello, se habría trastocado su objeto; además de que como señalan en el foro “[u]n estado de emergencia prolongado indefinidamente, se presta a que se cometan violaciones sistemáticas y generalizadas de derechos humanos”<sup>95</sup>. En otras palabras: al cesar la emergencia concluye el estado de excepción y, con él, las medidas que se adoptaron.

Lo anterior –al menos en el caso venezolano– tiene una excepción: el artículo 6 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción que señala que “[e]l Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá ratificar las medidas que no impliquen la restricción de una garantía o

<sup>93</sup> Publicados en Gaceta Oficial No. 6.210 Extraordinario del 30 de diciembre de 2015, No. 6.152 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014, No. 6.147 Extraordinario del 17 de noviembre de 2014, No. 6.154 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014, No. 39.140 del 17 de marzo de 2009, No. 6.076 Extraordinario del 7 de mayo de 2012 y No.40.773 del 23 de octubre de 2015, respectivamente.

<sup>94</sup> Nótese que así parece reconocerlo el propio Presidente de la República visto que, en más de una ocasión, los decretos que *ejecutan* el estado de excepción incluyen dentro de su fundamento jurídico la remisión a las disposiciones de leyes y decretos leyes del ordenamiento no excepcional que le facultan para dictar la medida, ahora calificada como extraordinaria.

<sup>95</sup> Zovatto Garetto, Daniel, *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*. Caracas, San José, Editorial Jurídica Venezolana, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990, p. 132.

de un derecho constitucional. Dicho decreto será sometido a los controles que establece esta Ley”. No siendo este el espacio para profundizar sobre esta disposición nos limitaremos a señalar que en otras oportunidades<sup>96</sup> hemos abogado por su inconstitucionalidad basados –entre otros motivos– en que la temporalidad resulta intrínseca al derecho de excepción y que, de pretenderse lograr la persistencia de las medidas, ellas debían haberse adoptado en virtud de una ley habilitante ya que, si bien la misma tiene carácter temporal, los decretos ley que se dicten con base en ella persisten una vez cesan los efectos de la primera, no pudiendo usarse uno y otro indistintamente<sup>97</sup>.

Pues bien, es el caso que en virtud de la excepción vigente desde 2016 quien ejerce la Presidencia de la República dictó tres decretos que permiten divisar la perpetuidad con la que el mismo ha asumido la excepción y, con ello, el goce de potestades extraordinarias.

Nos referimos al Reglamento Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro Misiones, sobre el Fondo Nacional de Misiones<sup>98</sup>, la modificación del huso horario de la República<sup>99</sup> y la reconversión monetaria que suprimió cinco ceros a la moneda nacional<sup>100</sup>.

Así, basados en el principio de temporalidad del derecho de excepción hemos de preguntarnos si el decreto ley de misiones quedaría desreglamentado al cesar el estado de excepción, o si Venezuela volvería a contar con un huso horario de -4:30 como establece el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de Metrología<sup>101</sup>, o si regresarían los

<sup>96</sup> Véase Sira Santana, *El estado de excepción...*, ob. cit., pp. 92-96. En sentido similar, Nikken, *Aproximación crítica...*, ob. cit., pp. 185-186.

<sup>97</sup> Véase Lares Martínez, Eloy, Extensión y límites de las facultades extraordinarias, en: *Revista de Derecho Público*, 1984, No. 20, pp. 48 ss. El autor recuerda que “el lapso que puede ser fijado en la ley habilitante determina la duración de las facultades extraordinarias que hayan sido otorgadas, pero no la duración de las medidas legislativas que acordare el Poder Ejecutivo, las cuales podrán ser permanentes”.

<sup>98</sup> Publicado en Gaceta Oficial No. 40.872 del 18 de marzo de 2016.

<sup>99</sup> Decreto No. 2.301, publicado en Gaceta Oficial No. 6.224 Extraordinario del 18 de abril de 2016.

<sup>100</sup> Decretos Nos. 3.332 y 3.445, publicados en Gaceta Oficial No. 41.366 del 22 de marzo de 2018 y No. 6.379 Extraordinario del 1 de junio de 2018, respectivamente.

<sup>101</sup> Publicado en Gaceta Oficial No. 38.819 del 27 de noviembre de 2007.

cincos ceros a la moneda a tenor de lo previsto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reversión Monetaria<sup>102</sup>.

Con base en el artículo 6 que hemos citado, la respuesta parece ser que el Presidente de la República en Consejo de Ministros podría ratificar estas medidas para que mantuviesen su vigencia una vez lograda la vuelta ordenada a la racionalización del poder. Lo mismo ocurriría, por ejemplo, con el amplio número de órganos y entes que creó en este período basándose en la excepción.

La solución indicada en el párrafo anterior –amparada en el artículo 6 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción– es práctica y cónsona con el propósito que, según nuestro estudio, persiguen las emergencias económicas dictadas a la fecha: la intención no es garantizar el contenido del artículo 117 de la Constitución de la República en cuanto al acceso a bienes y servicios de calidad, dada una circunstancia extraordinaria que impide su ejercicio y que no puede ser controlada por el ordenamiento jurídico ordinario, como indican los decretos.

Muy por el contrario, con los decretos de estado de excepción se busca es vaciar de atribuciones y facultades al Poder Legislativo Nacional, sustituyéndose el Poder Ejecutivo Nacional en este último a fin no solo de evitar el control parlamentario en materia presupuestaria y de responsabilidad, según vimos, sino de modificar –con intención de perpetuidad– el ordenamiento jurídico según sus designios y sin contar con la habilitación legislativa para ello al no tener ahora la mayoría calificada que le autorice a dictar decretos con rango, valor y fuerza de ley como tantas veces ocurrió en los últimos años<sup>103</sup>.

Como explicó el profesor Eugenio Hernández-Bretón en el artículo que citamos al inicio de esta colaboración, la competencia para declarar estados de excepción está atribuida por la Constitución de la República a un órgano determinado (el Presidente de la República en Consejos de Ministros), bajo una forma determinada (el decreto que este dicta, que debe cumplir con los requisitos mencionados en páginas anteriores), en condiciones determinadas (circunstancias de hecho que

<sup>102</sup> Publicado en Gaceta Oficial No. 38.638 del 6 de marzo de 2007.

<sup>103</sup> Véase, entre otros, Arias Castillo, Tomás, Las cuatro delegaciones legislativas hechas al Presidente de la República, en: *Revista de Derecho Público*, 2012, No. 130, pp. 394 ss.

hacen inoperante al ordenamiento jurídico ordinario) y para un propósito determinado (lograr la vuelta ordenada a la constitucionalidad).

Solo una de estas exigencias –a saber, el órgano– se cumple a cabalidad en los ocho decretos estudiados y sus prórrogas, levantando el resto –la forma, las condiciones y el propósito– serias interrogantes que hacen dudar sobre la validez, su eficacia y hasta la misma existencia de los estados de excepción y, por ende, de los decretos dictados con base en ellos.

Treinta años después del estudio de Hernández-Bretón y Machado Iturbe sobre los decretos restrictivos de garantías constitucionales, con un cambio de Constitución, nuevos órganos y entes que han de velar por la protección del orden constitucional y de los derechos fundamentales, y relevantes aportes del foro nacional e internacional en la materia, lamentablemente, no podemos decir que hemos avanzado en la correcta aplicación del derecho de excepción en nuestro país y en el respeto de las normas y principios que lo rigen.

Tal como ocurría hace treinta años, el derecho de excepción sigue distorsionándose y empleándose para establecer nuevas políticas en vez de para restablecer el orden. A diferencia de hace treinta años, hay una disposición constitucional –el artículo 232– que llama a la reflexión y brinda cierta luz sobre la realidad que nos sobrecoge: la responsabilidad del Presidente de la República, del Vicepresidente Ejecutivo y de los ministros no se ve modificada por la declaratoria de los estados de de excepción, por lo que, llegado el momento, habrán de responder por sus actos y omisiones en el ejercicio de sus cargos.