



PRONUNCIAMIENTO SOBRE LOS “ESTADOS DE EXCEPCIÓN”
ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

En Venezuela, actualmente veintitrés (23) Municipios en los estados Táchira, Apure y Zulia están bajo régimen de “estado de excepción” decretados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros a partir del 21 de agosto de 2015¹ y cuya prórroga ha comenzado igualmente a decretarse a partir del 19 de octubre de este mismo año.² Se trata de la primera vez que el Ejecutivo Nacional decreta estados de excepción con restricción de garantías fundamentales, desde que fue dictada la Constitución de 1999.

Conforme al texto de estos decretos presidenciales, la causa que motivó su declaración fue la existencia de “circunstancias delictivas y violentas vinculadas a fenómenos como el paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando de extracción” y que a estas prácticas delictivas se habrían “sumado los atentados cometidos contra la moneda venezolana y contra los bienes adquiridos con divisas de nuestro pueblo, así como el tráfico ilícito de mercancías producidas o importadas por Venezuela”. A pesar de que los decretos calificaron a estas circunstancias como “amenazas”, dispusieron como medio jurídico la declaración de los estado de excepción en los municipios respectivos, “mediante la adopción de medidas de restricción temporal de garantías” constitucionales (art.1).

Con base en la declaratoria de los estados de excepción (art.2), quedaron restringidas en el territorio de los municipios las garantías constitucionales de los

¹ Decretos N° 1.950, mediante el cual se declara el Estado de Excepción de los Municipios Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta del estado Táchira (Gaceta Oficial N° 6.194 del 21 de agosto de 2015); N° 1.969, mediante el cual se dicta el Estado de Excepción en los municipios Lobatera, Panamericano, García de Hevia y Ayacucho del estado Táchira (Gaceta Oficial N° 40.735 del 31 de agosto de 2015); N° 1.989, mediante el cual se declara el Estado de Excepción en los municipios Indígena Bolivariano Guajira, Mara y Almirante Padilla del estado Zulia (Gaceta Oficial N°40.740 del 7 de septiembre de 2015); N° 2.013, mediante el cual se declara el Estado de Excepción en los municipios Machiques de Perijá, Rosario de Perijá, Jesús Enrique Lossada y la Cañada de Urdaneta del estado Zulia (Gaceta Oficial N°40.746 del 15 de septiembre de 2015); N° 2.014, mediante el cual se declara el Estado de Excepción en los municipios Catatumbo, Jesús María Semprún y Colón del Estado Zulia (Gaceta Oficial N° 40.746 del 15 de septiembre de 2015); N° 2.016, mediante el cual se declara el Estado Excepción en los municipios Rómulo Gallegos y Pedro Camejo del estado Apure (Gaceta Oficial N° 40.746 del 15 de septiembre de 2015) y N° 2.015, mediante el cual se decreta el Estado de Excepción en el Municipio Páez del estado Apure (Gaceta Oficial N° 40.747 del 16 de septiembre de 2015).

² Decreto No. 2.054, mediante el cual se prorroga por sesenta (60) días el plazo establecido en el Decreto N° 1.950, mediante el cual se declaró el Estado de Excepción de los Municipios Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta del estado Táchira (gaceta Oficial No. 40.769 del 19 de octubre de 2015).

derechos fundamentales a la *inviolabilidad del hogar doméstico y de todo recinto privado de persona* (C., art.47), a la *inviolabilidad de las comunicaciones privadas* en todas sus formas (C., art. 48), a la *libertad de tránsito por el territorio nacional y de ausentarse o volver a él* (C., art. 50), al *derecho de reunión pública* (art.53), al *derecho a manifestar* pacíficamente y sin armas (C., art. 68) y a la *libertad económica* (C., art. 112). En consecuencia, dichas garantías quedaron sometidas a las siguientes regulaciones excepcionales: i) La *inviolabilidad del hogar doméstico*, quedó sujeta a la revisión, inspección e investigación por parte de los organismos públicos competentes, sin necesidad de orden judicial previa (art. 2.1). ii) La *libertad de tránsito por el territorio nacional y de ausentarse o volver a él* quedó sujeta a las requisas personales, de equipajes y vehículos (art. 2.2) y a las restricciones al tránsito de bienes y personas, el cambio de domicilio o residencia, la salida de la República o el ingreso a ésta, el traslado de bienes o pertenencias en el país, su salida o entrada que dispongan las resoluciones ministeriales (art. 2.3). En este sentido, fueron dictadas resoluciones ministeriales conjunta mediante las cuales se prohibió en los Municipios afectados “la circulación de personas, vehículos de transporte de carga, transporte de mercancías de cualquier rubro y de pasajeros, a partir de la entrada en vigencia de esta resolución.”³ iii) El *derecho de reunión pública*, mediante la prohibición de las reuniones públicas que no sean previamente autorizadas por el funcionario en quien se delegó la ejecución de los decretos (Gobernadores) (art. 2.4). iv) El *derecho a manifestar* el cual solo puede ejercerse previa autorización del funcionario en quien se delegó la ejecución de los decretos, a solicitud que debe presentarse con 15 días de anticipación a la fecha fijada para su convocatoria (art. 2.5). v) La *libertad económica* mediante su sujeción a las prohibiciones o restricciones temporales al ejercicio de determinadas actividades comerciales, así como a las normas especiales para la disposición, traslado, distribución, comercialización, almacenamiento o producción de bienes esenciales o de primera necesidad que establezcan los ministerios del área (alimentación, agricultura y tierras y salud) mediante resolución conjunta (art. 2.6). vi) El derecho a la *inviolabilidad de las comunicaciones privadas* en todas sus formas quedó restringida, pero sin que los decretos hubiesen especificado el régimen excepcional al que quedó sujeto o si el mismo está contenido en las anteriores regulaciones.

Los decretos presidenciales *delegaron* la ejecución de los decretos de estado de excepción a los Gobernadores de los estados (Táchira, Apure y Zulia) correspondientes a la jurisdicción de los municipios afectados, quienes procederán con el apoyo de los ministros (Relaciones Interiores, Justicia y Paz, Defensa y de Economía y Finanzas) y de las Autoridades Únicas de Área que se designaron en cada

³ Resolución Conjunta 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 de Defensa Integral, para restringir el desplazamiento fronterizo de personas, tanto por vía terrestre, aérea y marítima, así como el paso de vehículos, en los municipios que en ella se especifican, del estado Táchira (Municipios Lobatera, García de Hevia, Ayacucho y Panamericano del estado Táchira, Nos. 138, y 011185, de fecha 28 de agosto de 2015, publicada en Gaceta Oficial No. 40734 de 28-8-2015): “Artículo 2. Se prohíbe en los Municipios Lobatera, García de Hevia, Ayacucho y Panamericano del Estado Táchira, la circulación de personas, vehículos de transporte de carga, transporte de mercancías de cualquier rubro y de pasajeros, a partir de la entrada en vigencia de esta resolución.”

caso con competencia en dichos municipios. De esta forma, en paralelo se nombraron militares generales activos como “Autoridades Únicas” dependientes directamente del Presidente de la República, atribuyéndole a dichos militares la competencia general de *coordinar todas las autoridades públicas del Ejecutivo Nacional con competencia en los Municipios*, así como la coordinación inter institucional con los diversos entes político territoriales, disponiendo que *todos los entes públicos nacionales deben ejercer sus competencias conforme a los lineamientos y directrices de las Autoridades Únicas de Área*; y ordenándole a todos los órganos y entes descentralizados o desconcentrados nacionales ejercer sus respectivas competencias bajo la coordinación y aprobación previa de la Autoridad Única de Área.

Por otro lado, los decretos presidenciales dispusieron que en los municipios bajo estado de excepción, todos los órganos de seguridad ciudadana y policía administrativa (así como la Fuerza Armada Nacional) quedaron “bajo el mando” del Comandante de la Zona Operativa de Defensa Integral del estado correspondiente.⁴

Con relación a los estados de excepción decretados por el Ejecutivo Nacional, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales formula las siguientes **observaciones y advertencias**:

1) Violación del principio de necesidad:

De conformidad con el artículo 337 constitucional, un estado de excepción sólo puede decretarse, cuando existan “circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, *que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos,*” cuando para hacer frente a los hechos que configuran dichas circunstancias “*resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen*” los órganos del Estado. Por ello, conforme a la Ley Orgánica de los Estados de Excepción (LOEE),⁵ “solamente pueden declararse *ante situaciones objetivas de suma gravedad que hagan insuficientes los medios ordinarios que dispone el Estado para afrontarlos*” (art. 2) y en caso de “*estricta necesidad para solventar la situación de anormalidad*” (art. 6).

Es indudable que las circunstancias delictivas y violentas vinculadas a fenómenos como el paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando de extracción mencionadas en los decretos presidenciales y así como las “amenazas” que ellos suponen, no evidencian que sean insuficientes los medios constitucionales y legales ordinarios de los que dispone el Estado venezolano para superarlas. De hecho, esos mismos hechos y amenazas se encuentran presentes en otros municipios fronterizos y del resto del país y ello no ha justificado la declaratoria de estados de excepción ni mucho menos la restricción de garantías constitucionales, ya que ante los mismos deben emplearse los medios constitucionales y legales ordinarios de los que dispone el Estado venezolano para superarlos.

En este sentido, resulta de suprema gravedad que para enfrentar esas circunstancias delictuales que se mencionaron en los decretos presidenciales, se hayan adoptado medidas más allá de las que en todo caso resultarían *estrictamente necesarias*, recurriendo a la restricción de las garantías constitucionales y a un régimen excepcional para su ejercicio, el cual no solo resulta gravoso sino incluso

⁴ Vgr., Decreto N° 1.956 de fecha 26 de agosto de 2015.

⁵ Gaceta Oficial N° 37.261 del 15 de agosto de 2001.

peligroso para las personas en los municipios bajo estado de excepción. Con ello, se aumenta la fragilidad de los derechos de las mismas personas que se encuentran bajo el aseo de las conductas delictivas mencionadas en los decretos presidenciales, sujetándolas a poderes exorbitantes incluso sin control judicial por parte de las autoridades estatales, especialmente las militares, como es el hecho someter *el hogar doméstico* de todas estas personas a la revisión, inspección e investigación de las autoridades, sin necesidad de orden judicial previa. De allí que las medidas restrictivas antes indicadas sin necesidad de orden judicial previa, lo que han producido ha sido una inconstitucional e ilegal persecución contra los extranjeros colombianos residentes en la zona fronteriza, sin respetar la legislación vigente, en una forma como nunca se había visto en toda la historia de ambos países, como ha sido señalado por los organismos internacionales competentes.

Es importante destacar además, que ninguno de los decretos presidenciales especifican ni determinan cuál de los tres (3) tipos de estados de excepción previstos en el artículo 338 constitucional se decretan en definitiva: si el estado de alarma; o estado de emergencia económica; o el estado de conmoción.

2) Violación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad:

Por mandato constitucional expreso (C., art. 339), el decreto de estado de excepción debe someterse a las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PactoIDCP) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos -éste último instrumento internacional por mandato de la propia Constitución forma parte del bloque de constitucionalidad, a pesar de su inconstitucional denuncia internacional, como lo advirtió esta Academia en el año 2013-. En este sentido, las disposiciones que el Estado puede adoptar ante situaciones excepcionales, deben ser “en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación” (art. 4.1., PactoIDCP). De allí que toda medida de excepción “debe ser proporcional a la situación que se quiere afrontar en lo que respecta a gravedad, naturaleza y ámbito de aplicación” (LOEE, art. 4).

Los decretos presidenciales en cambio, al restringir por ejemplo el derecho de reunión pública, prohíbe su ejercicio sin la autorización previa, lo cual viola el contenido esencial del mismo consagrado en la Constitución; lo mismo ocurre, al sujetar el ejercicio del derecho de manifestación pública y pacífica a una autorización previa que debe solicitarse con 15 días de anticipación a las autoridades en quienes se delega la ejecución de los estados de excepción, cuando el ordenamiento jurídico sólo lo sujeta a una simple participación administrativa.

Estas y las demás regulaciones exorbitantes citadas *supra* a las que se sometieron las garantías constitucionales restringidas en los decretos presidenciales, no guardan relación de razonabilidad ni son proporcionales a la situación que se pretendió superar. En este sentido resulta particularmente grave que se hayan restringido garantías constitucionales que no guardan relación directa con las circunstancias delictivas que los motivaron (paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando de extracción) como son las relativas a los derechos políticos, especialmente ante la campaña electoral que se avecina para la elección de los diputados a la Asamblea Nacional. En este caso los decretos presidenciales tampoco establecieron motivación alguna que permita establecer la vinculación entre los derechos de reunión pública y de manifestación como derechos políticos, y las

circunstancias delictuales que se buscaron perseguir. La norma, por tanto, sin duda, está viciada de desviación de poder por irrazonable y desproporcionada; y además restringe en definitiva derechos humanos intangibles que la propia Constitución prohíbe restringir (C., art. 337) como son los derechos de participación política y de libertad de expresión (LOEE, art.7).

3) Violación de los principios de competencia constitucional y de gobierno civil:

Los decretos de estados de excepción, por otra parte, no solo delegaron su ejecución en los Gobernadores de los estados correspondientes a los municipios afectados, sino que además sometieron a las policías municipales y estatales al mando del Comandante Militar de la Zona Operativa de Defensa Integral del estado correspondiente. Además de ello, los decretos también sujetaron a autoridades militares como son las que presiden las Autoridades Únicas de Área, a los entes del Ejecutivo Nacional con competencia en los Municipios, estableciendo además, que todos los entes públicos nacionales deben ejercer sus competencias conforme a los lineamientos y directrices que dicten dichas Autoridades Únicas.

Se trata, en primer lugar, de una militarización inconstitucional del ejercicio del Poder Público que corresponde a las autoridades civiles, en particular a los órganos de seguridad ciudadana que por mandato constitucional “son de carácter civil” (C., art. 332).

Por otro lado, los decretos presidenciales conforme se indicó *supra*, delegaron y sometieron las garantías restringidas de libre tránsito y libertad económica a las regulaciones que dicten y que en efecto han dictado los ministros del área, los cuales han llegado incluso a establecer prohibiciones absolutas de circulación de personas, vehículos de transporte de carga, transporte de mercancías de cualquier rubro y de pasajeros. Estas restricciones exorbitantes vaciaron el contenido esencial de los derechos cuyas garantías se restringieron; y configuraron una violación de la garantía constitucional de la reserva legal, ya que en todo caso, las regulaciones (que fuesen necesarias y razonables) relativas a las garantías restringidas debieron haber sido dictadas por el propio Presidente de la República en Consejo de Ministros. En efecto, conforme se establece expresamente la Constitución (art. 232), “la declaración de los estados de excepción *no modifica el principio de la responsabilidad del Presidente de la República*, ni la del Vicepresidente Ejecutivo, ni la de los Ministros de conformidad con la Constitución y la ley.” Se trata, por tanto, de competencias constitucionales indelegables. Por lo cual, es inconstitucional que el Presidente haya pretendido “delegar,” “transferir,” “asignar,” “trasladar” el ejercicio de competencias constitucionales exclusivas y excluyentes de ejecución directa de la Constitución, en Gobernadores o Ministros o en Autoridades de Área, ya que sólo él puede ejercerlas en Consejo de Ministros con sujeción a la Constitución.

Por lo cual, estas delegaciones y asignaciones de competencias realizadas en los decretos presidenciales de estado de excepción, representan una violación de las competencias constitucionales del Presidente de la República en Consejo de Ministros, de conformidad con los artículos 232, 236 numeral 7, 337 y 339 de la Constitución.



Finalmente, la Academia hace un llamado al Estado venezolano para que enfrente las acciones delictivas señaladas en los decretos presidenciales de estado de excepción, de manera efectiva, en el marco de las competencias ordinarias contenidas en el ordenamiento constitucional y legal, con respeto a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos; e insta al Estado a dejar sin efecto los decretos de estado de excepción por las razones señaladas en este pronunciamiento, y a respetar plenamente el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, en especial los de contenido o implicación política, particularmente en los actuales momentos cuando está por desarrollarse la campaña electoral y la elección de los diputados a la Asamblea Nacional del próximo 6 de diciembre.

En Caracas, a los 20 días del mes de octubre de 2015.

Presidente

Dr. Eugenio Hernández-Bretón

Secretario

Dr. Julio Rodríguez Berrizbeitia