



Academia de Ciencias Políticas y Sociales

BOLETÍN

de la

Academia de Ciencias Políticas y Sociales

**CENTÉSIMO DÉCIMO ANIVERSARIO DE
LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
1915-2025**

**ABRIL-JUNIO 2025 / N° 178
CARACAS / VENEZUELA**



Academia de Ciencias Políticas y Sociales

FUNDACIÓN
"JUAN GERMAN ROSCIO"
RIF: J-31361261-8
NIT. 04317058893

BOLETÍN

de la

Academia de Ciencias Políticas y Sociales

**CENTÉSIMO DÉCIMO ANIVERSARIO DE
LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
1915-2025**

ABRIL-JUNIO 2025 / N° 178
CARACAS / VENEZUELA

Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales

N.º 178 / Abril-Junio 2025

Caracas, Venezuela

Periodicidad trimestral

Hecho el depósito de Ley

Depósito Legal: pp193602DC482

ISSN: 0798-1457

1. Derecho-publicaciones periódicas

CONSEJO EDITORIAL

Salvador Yannuzzi Rodríguez

Eugenio Hernández Bretón

Guillermo Gorrín Falcón

Margarita Escudero León

Nayibe Chacón Gómez

El *BOLETÍN DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES* se encuentra indizado en la base de datos del Catálogo LATINDEX (Folio N2º 15543)

QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTE LIBRO
SIN LA AUTORIZACIÓN ESCRITA DE LOS TITULARES DEL COPYRIGHT

© Copyright 2012

ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Avenida Universidad, Bolsa a San Francisco,

Palacio de las Academias

Caracas 1121-A

Teléfonos: (0212) 482 88 45 - 482 86 34

Fax: (0212) 483 26 74

e-mail: academiadecienciaspoliticas@gmail.com

Página web: www.acienpol.org.ve

Diseño de portada: Evelyn Barboza V.

Diagramación: Oralia Hernández

Impreso en Venezuela

LAS PUBLICACIONES QUE PROPICIA LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES SE REALIZAN RESPETANDO EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA LIBRE EXPRESIÓN DEL PENSAMIENTO, PERO DEJA CONSTANCIA EXPRESA DE QUE ESTA ACADEMIA NO SE HACE SOLIDARIA DEL CONTENIDO GENERAL DE LAS OBRAS O TRABAJOS PUBLICADOS, NI DE LAS IDEAS Y OPINIONES QUE EN ELLA SE EMITAN.

Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Junta Directiva Período 2025-2026

Presidente:	<i>Rafael Badell Madrid</i>
Primer Vicepresidente:	<i>Cecilia Sosa Gómez</i>
Segundo Vicepresidente:	<i>Gerardo Fernández Villegas</i>
Secretario:	<i>Salvador Yannuzzi Rodríguez</i>
Tesorero:	<i>Juan Cristóbal Carmona Borjas</i>
Bibliotecario:	<i>Juan Carlos Pró-Rísquez</i>

Individuos de Número

Luis Ugalde, S.J.	Guillermo Gorrín Falcón
Margarita Escudero León	James-Otis Rodner
José Muci-Abraham	Ramón Escovar León
Enrique Urdaneta Fontiveros	Humberto Villasmil Prieto (<i>e</i>)
Luciano Lupini Bianchi	Gabriel Ruan Santos
Alberto Arteaga Sánchez	José Antonio Muci Borjas
Jesús María Casal	Carlos Ayala Corao
León Henrique Cottin	César A. Carballo Mena
Allan Randolph Brewer-Carías	Julio Rodríguez Berrizbeitia
Eugenio Hernández-Bretón	Magaly Vásquez González
Carlos Eduardo Acedo Sucre	Héctor Faúndez Ledesma
Luis Cova Arria	Carlos Leáñez Sievert (+)
Humberto Romero-Muci	Luis Guillermo Govea U., h
Ramón Guillermo Avelado	Oscar Hernández Álvarez
Pedro Rondón Haaz (<i>e</i>)	Fortunato González Cruz
Colette Capriles Sandner	Luis Napoleón Goizueta H.
Nayibe Chacón Gómez	



Academia de Ciencias Políticas y Sociales

MIEMBROS CORRESPONDIENTES EXTRANJEROS

ALEMANIA

Dr. Erik Jayme (+)

ARGENTINA

Dr. Diego Fernández Arroyo

Dr. José Claudio Escribano

Dr. Juan Carlos Cassagne

Dr. Eduardo Sambrizzi

Dr. Armando Andruet (h)

BRASIL

Dra. Claudia Lima Marques

COLOMBIA

Dr. Mauricio Plazas Vega

Dr. Gilberto Álvarez Ramírez

Dr. Augusto Trujillo Muñoz

Dr. Cesáreo Rocha Ochoa

CHILE

Dr. José Luis Cea Egaña

Dr. Claudio Grossman

Dra. Marisol Peña Torres

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Dr. Symeon Symeonides

ESPAÑA

Dr. Rafael Navarro-Valls

Dr. César García Novoa

Dr. Miguel Herrero Miñón

Dr. Santiago Muñoz Machado

FRANCIA

Dr. Pierre Michel Eisemann

ITALIA

Dr. Sandro Schipani

Dr. Natalino Irti

JAPÓN

Dra. Yuko Nishitani

MÉXICO

Dr. Leonel Pereznieta Castro

Dr. Bernardo Fernández del Castillo

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor

Dr. Ignacio Luis Melo

PERÚ

Dr. Carlos Soto Coaguila

Dr. Augusto Ferrero (+)

REPÚBLICA DOMINICANA

Dr. Manuel Morales Lama

URUGUAY

Dr. Didier Opertti Badán

COLABORADORES ESPECIALES DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ESTADO ANZOÁTEGUI

Prof. José Getulio Salaverría Lander

ESTADO ARAGUA

Dr. Gilberto Guerrero Quintero

Dr. Jorge L. Lozada González

ESTADO BOLÍVAR

Prof. José Carlos Blanco Rodríguez

ESTADO CARABOBO

Prof. Edgar Núñez Alcántara

ESTADO GUÁRICO

Prof. Carlos Eduardo Camero

ESTADO LARA

Prof. Pier Paolo Pasceri

ESTADO MÉRIDA

Prof. Egberto Abdón Sánchez Noguera

ESTADO TÁCHIRA

Dr. Rodrigo Rivera Morales

ESTADO ZULIA

Dr. Jesús Esparza Bracho

Dra. Ana Elvira Araujo

ÍNDICE

PRONUNCIAMIENTO

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela se pronuncia sobre el trato a los inmigrantes venezolanos en Estados Unidos de América. 19 de mayo de 2025	3

EVENTOS

**HOMENAJE AL DR. ROMÁN DUQUE CORREDOR.
CASA DE LOS ANTIGUOS GOBERNADORES.
SEDE DE LA ACADEMIA DE MÉRIDA
2 de abril de 2025**

Discurso de Orden del Dr. Jesús María Casal con motivo del Homenaje que la Academia de Mérida, la Fundación Alberto Adriani y la Academia de Ciencias Políticas y Sociales rindieron al Dr. Román José Duque Corredor en la ciudad de Mérida, el 2 de abril de 2025	11

**PALABRAS Y MENSAJE DEL
DR. ROMÁN J. DUQUE CORREDOR
EN LA REINAUGURACIÓN DE LA SALA DE JUICIOS
TECNOLÓGICA “ROMÁN J. DUQUE CORREDOR”
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE
LA UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
21 de junio de 2023**

23

**CELEBRACIÓN DEL CENTÉSIMO DÉCIMO ANIVERSARIO
DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.
SESIÓN SOLEMNE
16 de junio 2025**

Discurso de orden pronunciado por el doctor Enrique Urdaneta Fontiveros el 16 de junio de 2025 en la sesión solemne conmemorativa del centésimo décimo aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (1915-2025)	33

Los 110 años de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales: Una visión panorámica complementaria. Dr. Enrique Urdaneta Fontiveros	53
Discurso de orden pronunciado por la doctora Cecilia Sosa Gómez el 16 de junio de 2025 en la sesión solemne conmemorativa del centésimo décimo aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (1915-2025)	83
Palabras del Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales doctor Rafael Badell Madrid en la sesión solemne conmemorativa de su 110º aniversario (1915-2025).....	93

CONVERSATORIO: EL RÉGIMEN SOCIO-ECONÓMICO PARA LA LIBERTAD Y LA DEMOCRACIA

Coordinadora: académica Cecilia Sosa Gómez

Moderador: académico Humberto Romero-Muci

17 de junio de 2025

Palabras de Apertura del Dr. Rafael Badell Madrid, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en el conversatorio sobre “El régimen socio-económico para la libertad y la democracia”, de fecha 17 de junio de 2025, en conmemoración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales	107
Palabras de la Académica Cecilia Sosa Gómez, en su condición de Coordinadora de la Mesa de Trabajo referida al “El Régimen Socio-Económico para la Libertad y la Democracia”	111
Introducción al Foro: “El Régimen Socio-Económico para la Libertad y la Democracia” a cargo del académico Humberto Romero-Muci.....	117
Tema 1: Iniciativa privada en Venezuela: ¿Qué dice la Constitución venezolana? (Fundamentos constitucionales de la iniciativa privada, de la libertad económica y la propiedad privada: contenido de dichos derechos y sus limitaciones).	
- Libertad económica e iniciativa privada en la Constitución. Jesús María Casal	125
Tema 2: La función social de la propiedad: ¿límite o garantía de libertad? Origen, alcance y vigencia de la limitación de la propiedad en virtud de su función social y de interés general.	
- La función social de la propiedad: ¿límite o garantía de libertad? Margarita Escudero León.....	157

- Tema 3:** La libertad de empresa y la tutela del trabajador. La necesidad de protección de los derechos laborales en armonía con la libertad empresarial
- Libertad de empresa y tutela del trabajador. César Augusto Carballo Mena 169

CONVERSATORIO: DERECHO DEL TRABAJO Y RELACIONES LABORALES

**Coordinador-Moderador: académico César Carballo Mena
18 de junio de 2025**

Palabras de Apertura del Dr. Rafael Badell Madrid, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en el conversatorio sobre “Derecho del trabajo y relaciones laborales”, de fecha 18 de junio de 2025, en conmemoración del 110° Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales 189

- Tema 1.** El trabajo en el modelo productivo venezolano
- Breve reseña sobre el concepto de trabajo en consideración del modelo productivo venezolano. Clemencia Isabel Abad González 195

- Tema 2.** Remuneración: salario, bonificación y prestaciones
- Importancia y persistencia del salario en el proceso evolutivo industrial con especial referencia al caso venezolano. Luis Napoleón Goizueta..... 205

- Tema 3.** Trabajo y nuevas formas de organización empresarial
- Trabajo y nuevas formas de organización empresarial. Humberto Villasmil Prieto 223

CONVERSATORIO: DESAFÍOS DEL SISTEMA PENAL VENEZOLANO

**Coordinador-Moderador: académico Alberto Arteaga Sánchez
19 de junio de 2025**

Palabras de Apertura del Dr. Rafael Badell Madrid, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en la Conferencia “Desafíos del sistema penal venezolano”, de fecha 19 de junio de 2025, en conmemoración del 110° Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales 249

- Tema 1:** Consideraciones generales acerca de la reforma del Código Penal
- Desafíos del Sistema Penal Venezolano: La Reforma del Código Penal. Alberto Arteaga Sánchez..... 255

- Tema 2:** La reforma del sistema procesal penal
- Reforma del sistema procesal penal. Magaly Vásquez González..... 271

- El derecho a la defensa en Venezuela. Desafíos persistentes y la brecha entre la ley y la práctica procesal penal. Franco Puppio Pérez 291
- Comentarios sobre la privación judicial preventiva de la libertad. Actualidad del sistema procesal penal venezolano. Daniel Adolfo Badell Porras... 305

Tema 3: Código de derecho penal internacional

- Un desafío legislativo para Venezuela: implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional Código Orgánico de Derecho Penal Internacional (CODEPI). Fernando Fernández F. 321

Tema 4: Reforma de la Ley Contra la Corrupción

- Reforma de la Ley Contra la Corrupción. Carlos Simón Bello Rengifo..... 341

**CONVERSATORIO: FINANZAS PÚBLICAS
Y DERECHOS FUNDAMENTALES**

**Coordinador-Moderador: académico Juan Cristóbal Carmona Borjas
20 de junio de 2025**

Palabras de Apertura del Dr. Rafael Badell Madrid, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en el conversatorio sobre “Finanzas públicas y derechos fundamentales”, de fecha 20 de junio de 2025, en conmemoración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales..... 393

Palabras introductorias a cargo del académico Juan Cristóbal Carmona Borjas 397

Tema 1: Diagnóstico y perspectivas macroeconómicas. Venezuela – 2025.

- La crisis de transparencia presupuestaria en Venezuela: un análisis a partir del índice de presupuestos abiertos (OBI). José Manuel Puente..... 407

Tema 2: Distorsiones de la inflación en la tributación.

- Los problemas de la inflación en el derecho tributario. Humberto Romero-Muci 417

Tema 3: La transfiguración de la relación jurídico-tributaria en Venezuela: Un análisis de casos reales desde la perspectiva de la teoría general del tributo y propuestas para su reconfiguración.

- Desafíos actuales sobre la naturaleza de la relación jurídico-tributaria: la necesidad de implementar el principio *in dubio pro* contribuyente como regla hermenéutica. Juan Esteban Korody Tagliaferro 427

Tema 4: Un enfoque sobre los acuerdos entre la Administración Tributaria y los contribuyentes.

- Un enfoque actual del uso de los medios alternativos de solución de controversias tributarias. Gabriel Ruan Santos 445

**CONVERSATORIO: LA REVISIÓN Y REFORMA
DE LA LEY ORGÁNICA
DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1981
Coordinador-Moderador: académico José Antonio Muci Borjas
23 de junio de 2025**

Palabras de Apertura del Dr. Rafael Badell Madrid, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en el conversatorio “La revisión y reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981”, de fecha 23 de junio de 2025, en conmemoración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales..... 457

Palabras introductorias a cargo del académico José Antonio Muci..... 461

Tema 1: El ámbito subjetivo de aplicación y la definición de acto administrativo

- El ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Rafael Chavero Gazdik..... 469

Tema 2: Los principios que informan la actividad y el procedimiento administrativo

- Los principios generales del procedimiento administrativo en una reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos o en una nueva legislación de procedimientos administrativos. José Valentín González 477

Tema 3: El ejercicio de discrecionalidad administrativa y la inteligencia artificial

- Discrecionalidad administrativa e inteligencia artificial: tensiones, principios y estándares jurídicos emergentes. María Elena Toro Dupouy 489

Tema 4: Las medidas cautelares y procedimiento administrativo

- Las medidas cautelares y procedimiento administrativo en una eventual reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Miguel Mónaco..... 511

Tema 5: La ejecución de los actos administrativos

- La ejecución de los actos administrativos. Margarita Escudero León 521

Tema 6: La inclusión de normas que gobiernen el ejercicio de la potestad sancionadora.	
- Notas sobre la inclusión en la LOPA de normas que gobiernen el ejercicio de la potestad sancionadora. Carlos Luis Carrillo Artiles	535
Tema 7: La nulidad, absoluta y relativa, de los actos administrativos y el principio de confianza legítima: interacción.	
- La protección de la confianza y el acto administrativo nulo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Alfredo Parés Salas.....	573
Tema 8: El silencio administrativo	
- El silencio administrativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) ¿cómo reformarlo? Antonio Canova González	587
Tema 9: La notificación digital de los actos administrativos de efectos particulares	
- Lineamientos a considerar en la regulación de las notificaciones electrónicas en una reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Miguel Ángel Torrealba Sánchez	599
Tema 10: La inclusión de normas adjetivas para la aprobación de los actos de efectos generales	
- La inclusión de normas adjetivas para la aprobación de los actos de efectos generales. Gustavo Urdaneta Troconis.....	607

CONVERSATORIO: DERECHO A LA DEMOCRACIA

Coordinador: académico Gerardo Fernández Villegas

Moderadores: académicos Carlos Ayala Corao
y Gerardo Fernández Villegas

24 de junio de 2025

Palabras de Apertura del Dr. Rafael Badell Madrid, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en el conversatorio sobre “Derecho a la democracia”, de fecha 24 de junio de 2025, en conmemoración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales	625
Palabras introductorias a cargo del académico Carlos Ayala Corao	631
Sobre el derecho a la democracia. Allan R. Brewer-Carías	641

La crisis de la democracia y el derecho subjetivo a la democracia. Gerardo Fernández Villegas.....	653

CONVERSATORIO: DERECHO PRIVADO

Coordinador-Moderador: académico Salvador Yannuzzi Rodríguez
25 de junio de 2025

Palabras de Apertura del Dr. Rafael Badell Madrid, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en el conversatorio sobre “Derecho Privado”, de fecha 25 de junio de 2025, en conmemoración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.....	677

Tema 1. El derecho civil y los retos del presente: un equilibrio entre tradición y renovación	
El derecho civil y los retos del presente. Enrique Urdaneta Fontiveros	683

Tema 2. Fundamentos del lenguaje claro y reforma judicial	
Lenguaje claro, inteligencia artificial y reforma judicial. Ramón Escovar León	721

CONVERSATORIO: LA VIDA VENEZOLANA DE HOY, VISTA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL, INQUIETUDES Y RESPUESTAS

Coordinador-Moderador: académico Ramón Guillermo Aveledo
26 de junio de 2025

Palabras de Apertura del Dr. Rafael Badell Madrid, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en el conversatorio sobre “La vida venezolana de hoy, vista desde la sociedad civil, inquietudes y respuestas”, de fecha 26 de junio de 2025, en conmemoración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.....	749

La agenda social y de derechos: una experiencia para la construcción de consensos democráticos. Colette Capriles Sandner.....	753

Cambios y retos en la Venezuela actual (1925 a 2025). Luis Ugalde s.j.	771

Cuatro consideraciones a modo de conclusión del Coloquio. Ramón Guillermo Aveledo	777

**CONVERSATORIO: LOS DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS
DEL DERECHO INTERNACIONAL EN VENEZUELA**
Coordinador-Moderador: académico Héctor Faúndez Ledesma
27 de junio de 2025

Palabras de Apertura del Dr. Rafael Badell Madrid, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en el conversatorio sobre “Los desafíos y perspectivas del derecho internacional en Venezuela”, de fecha 27 de junio de 2025, en conmemoración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales	787
Palabras de apertura al conversatorio: los desafíos y perspectivas del derecho internacional en Venezuela. Héctor Faúndez Ledesma.....	791
Crisis del Multilateralismo y perspectivas para Venezuela. Milagros Betancourt C.	795
Breves consideraciones sobre el estado actual del Derecho Internacional Público y su incidencia en el Derecho del mar y el caso venezolano. Angelina Jaffé Carbonell.....	805
Los desafíos del derecho internacional en la relación terrorismo y derechos humanos en Venezuela. Jesús Ollarves Irazábal	811
La jurisdicción internacional en el derecho internacional contemporáneo, y a la participación de Venezuela en esos tribunales. Héctor Faúndez Ledesma	857
La Academia de Ciencias Políticas y Sociales en la reclamación del Territorio Esequibo. Rafael Badell Madrid	869

PRESENTACIONES DE LIBROS

PRESENTACIÓN DE LA OBRA
LUIS HERRERA CAMPÍNS, VIDA PARLAMENTARIA
(CONCEPTO, SELECCIÓN Y ESTUDIO INTRODUCTORIO)
DE RAMÓN GUILLERMO AVELEDO (Tomos I y II)
EN HOMENAJE AL DR. LUIS HERRERA CAMPÍNS,
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 1979-1984,
EN EL CENTENARIO DE SU NACIMIENTO
20 de mayo de 2025

Palabras del presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el acto de presentación del libro “Luis Herrera Campíns. Vida parlamentaria (concepto, selección y estudio introductorio)” del académico Ramón Guillermo Aveledo. Rafael Badell Madrid	901

Homenaje a un Parlamentario y al Parlamento. Palabras de Ramón Guillermo Aveledo con motivo de la presentación de la obra “Luis Herrera Campíns, Vida Parlamentaria”.....	909
Luis Herrera Campíns: Un parlamentario en la Presidencia de la República Jesús María Casal.....	915
Acogida en la Academia (ACIENPOL) de la presentación del libro del Dr. Aveledo con intervenciones parlamentarias de Luis Herrera C. Padre Luis Ugalde s.j.	929
Un comentario sobre Luis Herrera Campíns. Gabriel Ruan Santos	935
Luis Herrera Campíns: la palabra como siembra. Enrique Urdaneta Fontiveros	939

PRESENTACIÓN DEL BOLETÍN Nº 176 (TOMOS I Y II)
JULIO-DICIEMBRE 2024
HOMENAJE A ISIDRO MORALES PAÚL
3 de junio de 2025

Palabras de presentación del Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales Número 176, julio-diciembre 2024, en homenaje al Dr. Isidro Morales Paúl. Rafael Badell Madrid	945
Presentación del Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales nº 176, julio-diciembre 2024, en homenaje a Dr. Isidro Morales Paúl. Humberto Romero-Muci.....	949
Palabras de agradecimiento. María Eugenia Morales Landaeta	963

PRESENTACIÓN DE LA OBRA
DOCTRINA ACADÉMICA INSTITUCIONAL.
COORDINADOR-COMPILADOR HUMBERTO ROMERO-MUCI
17 de junio de 2025

Palabras de presentación de la obra “Doctrina Académica Institucional” a cargo de Humberto Romero-Muci.....	969

PRESENTACIÓN DE LA OBRA
DERECHO CONSTITUCIONAL DEL TRABAJO
AUTOR: ACADÉMICO OSCAR HERNÁNDEZ ÁLVAREZ
18 de junio de 2025

Palabras de presentación de la obra “Derecho Constitucional del Trabajo” a cargo de Rafael Badell Madrid	977

TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN

Aproximación a una modernización regulatoria de la industria petrolera en Venezuela. Juan Carlos Pró-Rísquez.....	989
El <i>uti possidetis</i> como principio de delimitación, según la doctrina y la jurisprudencia internacional. Héctor Faúndez Ledesma	1015
¿ <i>Apartheid</i> ? o segregación por sexo en Afganistán. Persecución atávica contra las mujeres y niñas. Fernando M. Fernández.....	1081

ACUERDO

ACUERDO DE JÚBILO

Acuerdo de júbilo de esta Corporación por la decisión de la Universidad Católica Andrés Bello de bautizar con el nombre del Padre Luis Ugalde, s.j., el edificio sede del Centro de Educación Comunitaria del Parque Social Manuel Aguirre, s.j.	1127
ORDEN ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES “JUAN GERMÁN ROSCIO”	1133
NÓMINA DE LAS PERSONAS A QUIENES SE LES HA OTORGADO LA ORDEN “JUAN GERMÁN ROSCIO”	1141

BOLETINES DIGITALES

Boletín Digital abril 2025	1145
Boletín Digital mayo 2025.....	1147
Boletín Digital junio 2025	1154
NÓMINAS	1175
NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS A SER PUBLICADOS EN EL BOLETÍN Y EN LA PÁGINA WEB DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.....	1201

PRONUNCIAMIENTO

**LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES DE VENEZUELA
SE PRONUNCIA SOBRE EL TRATO
A LOS INMIGRANTES VENEZOLANOS
EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
19 de mayo de 2025**



Academia de Ciencias Políticas y Sociales 1915-2025 - 110º aniversario



La Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela

Se pronuncia sobre el trato a los inmigrantes venezolanos en Estados Unidos de América

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales sigue con preocupación los acontecimientos relacionados con el tratamiento de los inmigrantes venezolanos en Estados Unidos de América.

Estados Unidos es una nación construida por sucesivas olas de inmigración. A lo largo de los siglos, inmigrantes de diversas partes del mundo han contribuido de manera fundamental al desarrollo económico, social y cultural de ese país, a través del trabajo honesto y la integración productiva.

En este contexto, observamos con alarma la tendencia a estigmatizar y criminalizar a la comunidad inmigrante venezolana en su conjunto, asociándola de manera generalizada con actividades delictivas como las de la banda criminal “Tren de Aragua”. Consideramos que esta generalización es incorrecta, injusta, peligrosa y no refleja la realidad de la gran mayoría de los venezolanos que han emigrado y son personas honestas ajenas a la actividad criminal.

Es esencial evitar discursos y políticas que pongan en riesgo la integridad y la seguridad de la población migrante inocente. La Academia

condena cualquier discurso o práctica que fomente la xenofobia y la discriminación basada en estereotipos negativos y en virtud de los principios universales sobre derechos humanos y la propia tradición histórica de Estados Unidos, exhortamos al gobierno de ese país a garantizar un trato digno, humano, y no discriminatorio a todos los inmigrantes venezolanos. Esto implica asegurar procesos migratorios transparentes y proteger los derechos fundamentales, y diferenciar claramente entre individuos y organizaciones criminales. Al mismo tiempo, la existencia de estas organizaciones e individuos no debe ser ignorada por las autoridades venezolanas, quienes en el ámbito de sus competencias deben también actuar para que la acción de la justicia sea la llamada a aplicar las sanciones correspondientes, con respeto de los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y demás garantías de un juicio justo. Es la justicia, en todo caso, la que debe determinar su condición de responsabilidad o inocencia.

La Academia considera inaceptable por ser contrario a los estándares del Derecho internacional de los derechos humanos, que nacionales venezolanos sean deportados a una cárcel de alta seguridad en un tercer país como El Salvador, mediante decisiones administrativas que no han sido previamente notificadas a los afectados, y sin garantizarles previamente el derecho a una revisión y protección judicial.

Desde la Academia de Ciencias Políticas y Sociales reafirmamos nuestro compromiso con el análisis riguroso de los fenómenos jurídicos, sociales y políticos, y con la defensa de los valores democráticos y los derechos humanos. Hacemos un llamado a la reflexión serena y basada en datos, lejos de la simplificación y la estigmatización, para abordar los desafíos de la migración de manera constructiva y humana.

Caracas, 19 de mayo de 2025.

Rafael Badell Madrid
Presidente

Cecilia Sosa Gómez
Primer Vicepresidente

Salvador Yannuzzi Rodríguez
Secretario

Juan Cristóbal Carmona Borjas
Tesorero

Juan Carlos Pró-Rísquez
Bibliotecario

EVENTOS

**HOMENAJE AL
DR. ROMÁN DUQUE CORREDOR.
CASA DE LOS ANTIGUOS GOBERNADORES.
SEDE DE LA ACADEMIA DE MÉRIDA
2 de abril de 2025**



Academia de Mérida

La Academia de Mérida y la Academia
de Ciencias Políticas y Sociales
Invitan a la Sesión Solemne:



HOMENAJE AL

Dr. Román Duque Corredor

Miembro Correspondiente Nacional de la Academia de Mérida,
Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Orador de Orden:

Dr. Jesús María Casal

Individuo de Número Academia de Ciencias Políticas y Sociales



Coordinador:

Dr. Álvaro Sandia Briceño

Miembro de Honor de la Academia de Mérida



Miércoles, 2 de abril de 2025

Hora: 10:00 a.m.

Lugar: Casa de Los Antiguos Gobernadores
Sede de la Academia de Mérida
Av. 3 Independencia, esquina con
calle 20 Federación, Mérida Venezuela

 Siga la sesión en vivo a través de Instagram @academiademerida 

**DISCURSO DE ORDEN DEL
DR. JESÚS MARÍA CASAL
CON MOTIVO DEL HOMENAJE
QUE LA ACADEMIA DE MÉRIDA,
LA FUNDACIÓN ALBERTO ADRIANI
Y LA ACADEMIA DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES RINDIERON
AL DR. ROMÁN JOSÉ DUQUE CORREDOR
EN LA CIUDAD DE MÉRIDA
2 de abril de 2025**



Dr. Jesús María Casal

Ciudadano

Doctor Luis Alfonso Sandia Rondón

Presidente y demás Individuos de Número de la Academia de Mérida

Doctor Rafael Badell Madrid

Presidente y demás Individuos de Número de la Academia de Ciencias
Políticas y Sociales

Doctor Luis Mata Mollejas

Presidente de la Fundación Alberto Adriani

Lic. Nilson Guerra

Vicepresidente de la Fundación Alberto Adriani

Doctor Álvaro Sandia Briceño, Coordinador de la Sesión Solemne

Sra. Lilia Viloria Briceño de Duque, hijos y demás familiares del
Dr. Duque Corredor

Profesores de la Universidad de Los Andes

Señoras y Señores

Representa un inmenso honor poder pronunciar estas palabras en el Homenaje que la Academia de Mérida y la Fundación Alberto Adriani, junto a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, dedican al Dr. Román José Duque Corredor, quien perteneció a esta Academia de Mérida como uno de sus Miembros Correspondientes Nacionales y presidió la Fundación Alberto Adriani. Homenaje póstumo pero presente y duradero, como su obra jurídica y legado moral. Román Duque Corredor fue un jurista excepcional, que pertenece a las luminarias de la ciencia y de la profesión jurídica en Venezuela. Ya era una figura consagrada mucho antes de su desaparición física, pero con los años se mantuvo fiel a su vocación genuina de juventud y a su herencia familiar

y merideña y no hizo sino acumular méritos, que para él no eran blasones para atesorar, sino testimonio de sus compromisos existenciales. La enormidad de sus logros no lo llevó al envanecimiento, como tampoco al respetable reposo de su etapa dorada, pues perseveró con empeño sabio e inocente a la vez en acentuar la plenitud en la realización de las metas que guiaron su quehacer académico, profesional y político.

Era consciente de lo cosechado y también de que el alcance del éxito no era el momento para dejar el arado. Cuando cumplió 74 años, concibió el poema titulado “El ascenso de mi vida”¹ y allí contó que escaló con esfuerzo hasta la cima, aunque quedaba mucho por hacer. Nos dice en una de sus estrofas:

*“Llegué a lo alto después de mucho escalar
a la edad en que se comienza a medir la vejez”.*

En esos versos nos dio además algunas claves para encarar mejor los contratiempos de la vida y elevarnos hasta la cima pese a las dificultades:

*“el amor, como manto vegetal
hace que los aluviones de la vida
-como los de la montaña difíciles de evitar-
sean suaves, finos y menos sensibles a la erosión”.*

Con lo cual hacía patente la relevancia de la familia y sus demás afectos para su existencia.

También confesó que:

*“En el comienzo de mi otoño
tengo aliento de primavera”.*

Es verdad, aliento de primavera, pues quienes lo tratamos con cercanía sabemos que su talante fue siempre enérgico, aromático y contagioso.

Y en ese poema, en elocuente símil, concluyó diciendo:

*“A Dios doy gracias porque a mis 74 años
como el frailejón de mi páramo andino
mi ser florece y se empina entre más sube de nivel”.*

Y ciertamente, así ha sido.

¹ R. J. Duque Corredor, *Poesías y versos. Entre Códigos y leyes*.

Tuvo la cualidad de combinar la experiencia, la agudeza intelectual y la sabiduría con el entusiasmo para asumir nuevos retos, en contextos adversos, con la ilusión y el arrojo de los espíritus nóveles y nobles. Este fue un signo distintivo de su vida, que relacionaré con algunos de los mensajes que nos dejó, hasta ahora en parte inéditos, y que comentaré al final de este discurso.

Conviene aludir brevemente a sus raíces, a sus perfiles profesionales y a su proyección jurídica nacional e internacional. Román Duque Corredor solía decir “Soy merideño, y de los pueblos de Mérida”². Era merideño en origen, formación y devoción. Provenía de una familia merideña que impregnó su existencia de afecto y tutelaje próximo, así como de principios católicos, del valor del trabajo esmerado y de la conciencia del deber con la sociedad de quien tenía la oportunidad de estudiar hasta el nivel superior. A partir de esta semilla, de esta escuela andina de la virtud, se forjó su vocación nacional, su deseo de contribuir desde su identidad andina al desarrollo institucional de su país. De allí la acertada precisión del Dr. Gabriel Ruan Santos respecto del andinismo que caracterizaba al homenajeado: “Román hablaba del “andinismo constructor y positivo” para alcanzar no sólo los ideales regionales, sino también los de toda la nación”³.

En todo ello influyeron decisivamente sus padres, tributarios a su vez de los suyos propios, lo cual se puso claramente de manifiesto en la guiatra que Félix Román Duque ejerció sobre José Román Duque Sánchez y este sobre Román José Duque Corredor, creándose un vínculo afectivo y moral intergeneracional, compuesto también por las respectivas madres, que demostró ser, a la vista de la trayectoria descollante de Román José, el mejor amparo y acicate.

Desde luego, la influencia más directa en la vocación y desempeño profesional de Román José la tuvo su padre, de quien recibió el amor por la función pública y en particular por la judicatura. Es conocida la anécdota según la cual un juez de Municipio se dirigió reiteradamente

² R. J. Duque Corredor, “Palabras de clausura del Acto de reconocimiento al Doctor Florencio Ramírez Rondón”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, n° 174, octubre-diciembre 2023, p. 167.

³ Gabriel Ruan Santos, “El andinismo de Román Duque”, *El Nacional. Papel Literario* (próxima publicación).

al magistrado Duque Sánchez llamándole colega, lo cual pareció impropio a su hijo, entonces estudiante de Derecho, ante lo cual su padre aseveró que: “Tan Juez es el Juez de Municipio, al administrar Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, que el Presidente de la Corte, cuando ejerce la misma función”; estaban igualados pues por las virtudes del oficio jurisdiccional. Estas y otras enseñanzas de su padre llevaron a Román José a reconocer que: “Esta lección, viva de sencillez y de modestia, me marcó para toda mi vida, como línea de conducta”⁴.

Con estas raíces profundas creció Román José como un roble de copa generosa, que daba sombra a muchos, gracias a su amistad, su afán de compartir lo aprendido, su colaboración desinteresada con sus colegas, su entrega a los alumnos, su consejo meditado y oportuno en la política, su amor a la familia.

Su destreza en diversos campos del Derecho, su vida multifacética, su versatilidad, no opacaban su nota sobresaliente: la de ser hombre de una sola pieza, honesto a toda prueba y fiel a su compromiso con el humanismo cristiano que profesaba.

Supo proyectarse en distintas áreas como jurista. Resaltaría tres dimensiones fundamentales de su actividad jurídica: primera, la de servidor público, como asesor, consultor jurídico, o proyectista en iniciativas legislativas, juez o magistrado y hombre de Estado; segunda, la de abogado, árbitro y gremialista; y, tercera, la de profesor universitario y autor de importantes obras jurídicas, que atravesaba e imprimía carácter a las demás. No es momento de detenernos a enunciar las muchas ocupaciones honorables que desempeñó y las condecoraciones con las que se rindió tributo a su trayectoria. Fue Consultor Jurídico de la Presidencia de la República, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Miembro del Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado, de Florencia, Italia, y Doctor *Honoris Causa* por la Universidad de los Andes y por la Universidad del Zulia. El Boletín N° 174 de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, publicado en homenaje al Dr. Duque

⁴ R. J. Duque Corredor, “José Román Duque Sánchez: profesor, jurista, magistrado y académico”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, n° 174, octubre-diciembre 2023, pp. 95 y 96.

Corredor, recoge muy bien sus responsabilidades públicas y privadas, sus publicaciones y demás aportes. Los trabajos de los Doctores Rafael Badell Madrid, Eugenio Hernández-Bretón y Ramón Escovar León dan cuenta de distintos aspectos de su vida y obra.

Quisiera subrayar un rasgo medular de su faceta profesional: su cualidad de jurista integral, su asombrosa capacidad para dominar a cabalidad distintos campos del Derecho y de comprender los problemas jurídicos considerando todas sus dimensiones, lo cual le facultaba para vislumbrar con facilidad distintas rutas de solución. Incansable, acucioso y talentoso, apuntaba certeramente hacia el núcleo del asunto en discusión.

Supo reunir condiciones que raramente se dan juntas, en el nivel de la excelencia: abogado de suma agudeza, habilidad argumentativa y sentido práctico, en distintas ramas del Derecho; profesional honesto, siempre recto en su proceder; juez esmerado e intachable; investigador profundo, autor prolífico, actualizado y denso. A estos atributos se añadía la de ser un ciudadano de las leyes, al servicio de su país, un defensor de la Constitución, de los Derechos Humanos y de la Democracia en Venezuela. Para alcanzar todas estas virtudes abrevaba en la Cátedra universitaria, que representó su dedicación más excelsa.

Como él mismo lo afirmó “las Universidades han sido mi hábitat y siguen siendo mi aliento, les debo lo que aprendí y lo que sigo aprendiendo”⁵. Su vida estuvo signada por su vocación académica y docente en particular, pues era consciente de que la enseñanza destaca entre las tareas más nobles que puede cumplir el ser humano. Noble, porque para enseñar algo debemos saber mucho, sin atisbo de soberbia, con la humildad de quien se enfrenta a la inmensidad del mar, ya que la medida de esa tarea no son los conocimientos que los estudiantes ya tengan, sino los que deberían aprender; noble, porque para enseñar bien no basta la destreza técnica, pues se precisa también de la coherencia y del fulgor testimonial. Por eso sostuvo que “El aula y la cátedra me nutren; pero también me imponen, porque si no fuera así, la docencia universitaria sería solo una afición o un pasatiempo”⁶. Duque Corredor

⁵ R. J. Duque Corredor, *Sistema de Fuentes de Derecho Constitucional y Técnicas de Interpretación Constitucional*, orden: Homero, Caracas, 2014, p. 5.

⁶ Ídem.

se vinculaba existencialmente con su labor como jurista-ductor, como juez-maestro, resuelto a enseñar lo que conocía y practicaba. Esa docencia que nutre e impone le llevó a ser exigente consigo mismo en la producción científica y en el asesoramiento jurídico.

Se destacó por sus conocimientos, ejercicio profesional y publicaciones en los ámbitos del Derecho Constitucional; Derechos Humanos; Derecho Administrativo; Derecho Civil; Derecho Procesal Civil, Constitucional y Administrativo; Derecho Minero y de los Hidrocarburos y, muy especialmente, del Derecho Agrario. La Dra. Cecilia Sosa Gómez ha puesto de relieve la predilección del Dr. Duque Corredor por esta disciplina y la proyección internacional que alcanzó en esta materia⁷.

Como estudioso del Derecho Agrario desarrolló en Venezuela, junto a reputados colegas, la tesis de la agrariedad como eje de esta disciplina. Como él mismo aseveró: “Manuel Ángel Palma Labastida y Ali José Venturini hicieron de la agrariedad el centro y la base de la especialidad y autonomía del derecho agrario venezolano, frente a las tesis territorialistas y de los recursos naturales renovables, que venían imponiéndose desde 1961, y que se recogieron en la Ley de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 1976”⁸. El cambio de visión se produjo a partir de 1982, apuntaba Duque Corredor, quien impulsó decididamente este giro copernicano. Desde la Presidencia de la Fundación Alberto Adriani promovió valiosas iniciativas en el ámbito del Derecho Agrario, como la de elaborar, en 2019, un Anteproyecto de Código Orgánico Agrario. Como autor del proyecto explicaba que, “como parte del proceso de transición política”, formulaba esa propuesta “de revivir la tesis de la agrariedad, ahora vinculada a la ecología integral, y a los problemas de cambio climático, de la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible”⁹.

En muchas de las disciplinas mencionadas su aproximación y aportes no han consistido solo en los comentarios y análisis legislativos o la síntesis del estado del arte, sino que abrió surcos con la identificación de

⁷ Cecilia Sosa Gómez, “Duque Corredor y la Venezuela Agraria”.

⁸ R. J. Duque Corredor, “Derecho Agrario latinoamericano (en recuerdo a Antonio Carrozza), “el giro carrozziano del Derecho Agrario venezolano”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, n° 174, octubre-diciembre 2023, p. 421.

⁹ Ídem.

problemas poco tratados o erróneamente enfocados y con la búsqueda de soluciones interpretativas. Así lo hizo, en materia constitucional, en temas como la interpretación de la Constitución; la naturaleza y manifestaciones del poder de reforma constitucional; el valor del precedente en la jurisprudencia constitucional y otros asuntos examinados en su *Temario de Derecho Constitucional y de Derecho Público* y en su *Sistema de Fuentes de Derecho Constitucional y Técnicas de Interpretación Constitucional*, entre otros libros y contribuciones doctrinales. En la esfera de los derechos humanos, junto a sus contribuciones científicas son dignos de mención su respaldo y consejo para la creación del *Ombudsman* en Venezuela, propósito que sigue aguardando concreción, ante la palidez de la Defensoría del Pueblo.

Además, siempre preocupado por la recuperación institucional del país, y junto a la Dra. Cecilia Sosa Gómez y el Bloque Constitucional de Venezuela, dirigió la elaboración de estudios fundamentales que forman parte del Proyecto de *Reinstitucionalización del Sistema de Justicia venezolano*. Destaco, por su significación para el futuro, el trabajo dedicado a *La Justicia como Eje de la Transición a la Democracia* (2020).

Fue siempre un ciudadano comprometido con la consolidación de la democracia en Venezuela, lo que le llevó a defender denodadamente los valores democráticos. Valiente y cortés, firme en sus posiciones y abierto a ponderar las de los demás, punto de encuentro y líder conciliador gracias a su autoridad moral.

Quiero subrayar su apego invencible a la esperanza y su voluntad de que no transmitamos a los jóvenes el posible abatimiento por las barreras que el deterioro institucional impone al jurista. Esta inquietud la manifestó en su Alma Mater, la Universidad Católica Andrés Bello, en el que sería uno de sus últimos actos públicos, si no el último, con motivo de la inauguración de la Sala de Juicios tecnológica de la UCAB, que lleva su nombre, el 21 de junio de 2023.

El texto que me envió luego del acto y que pronto será publicado, contiene importantes reflexiones sobre la educación jurídica, sobre la inteligencia artificial y el Derecho y sobre la inspiración que debemos insuflar en nuestros estudiantes. En tal sentido sostuvo que, frente a la actual situación político-institucional y ante el desconcierto o la

indignación reinantes, debemos evitar que quienes cursan la carrera de Derecho “pierdan el ardor por su estudio o que se enurezca su ánimo de ser abogados”. Y recomendó a los estudiantes que:

“al concluir su formación universitaria, eviten doctorados en pesimismo o en fatalismo, o maestrías en desesperanzas. Comiencen con la especialización de perseverancia y serán mejor que muchos doctores en suspicacia y más valiosos que magistrados en hipocresía”.

En estas palabras ratificó igualmente su comprensión de la labor judicial como realización de su fe. Por eso nos dijo que: “en mi vida profesional, tuve presente el compromiso como juez cristiano, de *“Servir, dar, amar. Llenar mi vida de los otros”*, que el santo abogado y sacerdote jesuita chileno, “San Alberto Hurtado”, tenía como su lema de vida; y que quisiera que sirviera de definición del Derecho como instrumento para construir la Justicia sobre la legalidad y la libertad”.

En el Doctorado de Esperanza que fue siempre su prédica, dejó esbozadas ideas relevantes para el futuro del país. Quiero compartir un ejemplo de estos años que me resultó cercano. Duque Corredor colaboró con la Comisión Nacional de Primaria con planteamientos programáticos. Propuso incluir, en la declaración de principios que suscribirían los candidatos, un importante párrafo referido a un acuerdo de gobernabilidad. Lamentablemente, el párrafo redactado por Duque Corredor nos llegó cuando ya el texto de la declaración estaba acordado, pero conviene hacerlo público, porque hoy es útil para todos nosotros:

“Pacto de Gobernabilidad: Conscientes que el propósito que nos une no es solo hacer efectivo el cambio de gobierno; nos comprometemos en procurar un gobierno que logre el progreso de Venezuela y los venezolanos y la sociedad democrática, participativa y protagónica, que como fin supremo de la refundación de la República proclama la Constitución; y que promueva la búsqueda de consensos y de un clima de unión; que represente la expectativa nacional de reinstitucionalización del estado democrático y social de derecho, mediante la reducción del periodo constitucional a cinco años; la eliminación de la reelección presidencial; reforzar la autonomía y la independencia de las ramas del poder público;

la renovación del sistema de justicia y de una verdadera jurisdicción constitucional que garantice la efectividad de los derechos humanos; la educación para el empleo; la creación de instancias de consultas ciudadana; una planificación económica estratégica democrática, participativa y de consulta abierta; y fortalecer el proceso de descentralización, regionalización y municipalización del poder público”.

Se trata de objetivos que siguen pendientes y que resumen una agenda ciudadana para la democratización, que deberíamos desarrollar. A ellos se agregan los retos ligados a hechos posteriores a la redacción de ese documento.

Su gran devoción y preocupación era la justicia. En el mencionado acto inaugural de la Sala de Juicios aludió a la “angustia existencial sobre la vigencia del Derecho y de la justicia” que “embarga todas las conciencias”. Esa angustia existencial atraviesa muchos de sus trabajos jurídicos y poemas elaborados en los últimos lustros. La angustia ante la injusticia que no puede ser remediada. La injusticia inexorable sufrida en mayor grado por otros, pero que cala en los huesos de todo hombre y mujer de bien. Ante esta angustia existencial, él mismo enfatizaba el compromiso que hemos de honrar los abogados de restituir a la Diosa de la Justicia la balanza en sus manos libres.

Termino recordando que este sentido homenaje de la Academia de Mérida, que fue su casa por tantos años, se suma al que han realizado diversas instituciones a las que estuvo vinculado. Además, cabe resaltar la continuidad de las sesiones y discusiones de la Cátedra virtual Román José Duque Corredor, creada en vida de su epónimo por el Bloque Constitucional de Venezuela, así como de las Jornadas Pensamiento Jurídico del Doctor Román José Duque Corredor, organizadas por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y la UCAB, que se preparan para una segunda puesta en escena, entre otras muchas expresiones de admiración y gratitud que póstumamente ha recibido.

Duque Corredor dejó estela y tras ella navegamos con más facilidad. Ante la injusticia, podemos mirar su trayectoria como juez, simbolizada en la medalla de magistrado de su padre, que usó él también durante el desempeño de esta función y que reposa en la UCAB; ante el desánimo generalizado, recordar su aplomo y convicción imbatibles;

ante la inquina o las divisiones que debilitan la realización de una causa común, soslayar las fragilidades humanas, concentrándonos en los objetivos trazados y construyendo oportunidades para el trabajo concertado.

No podemos negar que nos hace falta su presencia, inteligencia y voz orientadora y entusiasta, en medio de las inclemencias de este tiempo. Aunque nos guía su testimonio de vida, de espíritu que se eleva ante la adversidad. La academia y el foro jurídico venezolano deben mucho a su legado y debemos emularlo en múltiples aspectos. No es fácil llegar a la cima que el conquistó, pero empujados sobre su estatura, como frailejones, podremos mirar más lejos, tal como las circunstancias actuales demandan. Solo sumando talentos, visiones y experiencias lograremos sacar a Venezuela del indigno atolladero en que se encuentra, que tanto le preocupó. No tengo duda de que es posible, aunque exige encumbrarnos en virtud, desprendimiento y dedicación, como él solía hacer.

**PALABRAS Y MENSAJE
DEL DR. ROMÁN J. DUQUE CORREDOR
EN LA REINAUGURACIÓN
DE LA SALA DE JUICIOS TECNOLÓGICA
"ROMÁN J. DUQUE CORREDOR" DE
LA FACULTAD DE DERECHO DE
LA UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
21 de junio de 2023**

Magnífico Rector

Dr. Arturo Peraza Celis S. J.

Secretaria de la Universidad

Dra. Magaly Vázquez

Decano de la Facultad de Derecho

Dr. Jesús María Casal

Directora de la Escuela de Derecho

Dra. María Lidia Álvarez

Profesores y estudiantes presentes

La presencia en una Sala de Juicios universitaria, en momentos como los que vivimos, provoca reflexiones e interrogantes que podrían llamarse existenciales. Es decir, sobre la necesidad de una Sala donde se enseñe el arte del proceso como medio de obtener justicia. Esta circunstancia trae a mi memoria la célebre conferencia del esclarecido jurista italiano Piero Calamandrei, dictada en la Universidad de Florencia, el 27 de enero de 1940, durante el régimen fascista y en pleno desarrollo de la segunda guerra mundial, que abatían a Italia. Cuenta Calamandrei que la sala de la Federación Universitaria Católica Italiana, estaba llena pero muy fría y con público extraño de católicos, judíos, antifascistas, magistrados, profesores, el Grupo Universitario Fascista, y el arzobispo. Y que no sabía cómo se comportaría ese público ante la conferencia que se disponía a pronunciar sobre *“Fe en el derecho”*. Decía que a pesar de la frialdad al señalar que daría su conferencia dentro de la más estricta legalidad para proporcionar cierta orientación para la sociedad italiana, le parecía haber sentido en su torno un cálido consenso de los abogados, profesores y estudiantes presentes.

En esta oportunidad en la que la Universidad Católica Andrés Bello, de mi grado de abogado y de mi doctorado en derecho y de mi

carrera de docente, me honra dándole mi nombre a la Sala de Juicios de su Facultad de Derecho, rememoro aquel episodio histórico del ilustre jurista Calamandrei, en un ambiente no de frialdad como el que sintió él, sino de gran calidez y de esperanza a mi alrededor, de autoridades rectorales, decanales, colegas profesores y estudiantes, familiares y abogados. Pero si tomo en cuenta que el ambiente político y social no es el más propicio para hablar, sobre todo a los estudiantes, de la fe en el derecho y mucho menos de justicia, he de recordar que, ante un ambiente parecido, Calamandrei, comenzó sus palabras diciendo. “*¿Estamos en lo cierto al defender el derecho? ¿Es verdad que para retomar el camino hacia la justicia hace falta reconstruir el instrumento de la legalidad y de la libertad? ¿Somos los precursores del porvenir, o los conservadores de un pasado en disolución?*”?. Pienso, que, en este tiempo dramático para el Derecho y la Justicia, los abogados hemos de prepararnos y formar a nuestros estudiantes para reconstruir esos instrumentos de modo de preparar el porvenir para no conservar el presente actual que representa el pasado.

Parto de la idea que esa angustia existencial sobre la vigencia del Derecho y de la Justicia embarga todas las conciencias y principalmente afecta a los profesionales del Derecho y a los estudiantes de esta carrera. Unos porque han dedicado su vida al servicio de la ley y ambos porque lo preocupante no es el fundamento axiológico de la Justicia, sino el dar la Justicia a quienes tienen sed de ella. La Justicia es no solo un valor preterido hoy en Venezuela, sino una necesidad existencial de los venezolanos, ante la carencia de un Estado de Derecho de Justicia y de la falta de democracia. Preocupa, también a quienes nos dedicamos a la docencia de la ciencia jurídica, como lo advertía Calamandrei, que se consolide el escepticismo y el recelo de los jóvenes por lo jurídico, incluso entre aquéllos que por tradición familiar o por conseguir una salida profesional honesta, siguen o continúan sus estudios de Derecho, y que pierdan el ardor por su estudio o que se enrarezca su ánimo de ser abogados. Por ello, creo loable, meritorio y esclarecedor que las universidades exalten la Justicia y el Derecho como el camino para construir o reconstruir la legalidad y la libertad, en palabras de Calamandrei. Sobre todo, para sembrar en sus conciencias, que “*la justicia no sirve al más fuerte*”, como decía entre los Sofistas, Trasímaco, y que tampoco solo

de la fuerza bruta sale el Derecho, como lo sostienen los juristas del horror y del terror. Y para que se tenga conciencia que el Derecho no está todo en la ley, sino que, para conseguir la Justicia, hay que considerar como Derecho también a los valores éticos y a la equidad. En la formación del estudiante de Derecho, en palabras de Calamandrei, ha de apartársele *“del equilibrista de la dialéctica que ingeniosamente se ejercita sobre trapecios de puras fórmulas, sin pensar si quiera en el contenido, bueno o malo, que las mismas encubren”*. Vale la pena recordar, en este orden de ideas, que San Ignacio de Loyola, en sus Ejercicios, decía que la Justicia es un atributo divino, por lo que la iniquidad y la malicia la contradicen (EE [59], y por ello las formas jurídicas no pueden ser neutras.

Las Salas de Juicios Tecnológicas están destinadas a realizar simulacros de procesos para que los estudiantes desarrollen habilidades para hablar en público, argumentar, debatir, persuadir, clarificar los hechos y precisar las decisiones jurídicas. Asimismo, poseen elementos que dan cuenta de la solemnidad de los procesos que ahí se realizan, por lo que están adaptadas a los requerimientos que sobre espacios y materiales deben tener tales Salas.

Se habla tanto de inteligencia artificial y de inteligencia telemática en estos tiempos. Que también es tiempo para resaltar que ambas han de estar al servicio de la inteligencia humana. Mejor dicho, de su dignidad y de sus valores. Así como que los homenajes que se realicen a personajes, han de convertirse en tribuna de los valores humanos y no en un altar de cultos personales. Este es el significado de este acto de reinauguración de la Sala de Juicios Tecnológica, de nuestra Facultad de Derecho, como método para la formación de futuros abogados y jueces. De modo que aprendan a servirse de la tecnología para acercar más a las partes y al juez con las partes. Y para hacer más transparentes los procesos judiciales. Pero donde códigos y leyes siguen siendo su contenido y los valores superiores del ordenamiento jurídico, los patrones de conducta de los participantes de esos procesos. Además, las salas tecnológicas para los juicios son medios para la práctica de la oratoria argumentativa. Primordialmente estas salas mediante sistemas informáticos se utilizan no como un fin en sí mismo, sino como medios para evitar desplazamientos, digitalizar servicios judiciales, reducir los gastos de

un proceso judicial, facilitar el acceso a la justicia y para impedir la interrupción de los procesos en casos de emergencia o alarma. Son medios para permitir en los juicios no presenciales las comparecencias, la declaración o actuación ante un juez o tribunal. Y la información sobre el estado de los juicios por medio de expedientes electrónicos y como parte de la protocolización de los procesos orales. Ello a través de audiencias virtuales y de plataformas de internet y de registro e información de datos y jurisprudencia por internet. Pero no implica alteración de las etapas o las reglas de los procedimientos judiciales. Y tampoco se puede olvidar que estos juicios tecnológicos se tratan de formatos judiciales, que tienen sus requisitos para su validez, puesto que deben salvaguardar los principios fundamentales del proceso, como la igualdad, la imparcialidad, la autenticidad de los documentos electrónicos, la seguridad del Archivo de los datos informáticos y las garantías del debido proceso de las partes.

Si bien la inteligencia artificial son sistemas informáticos que intentan imitar la función cognitiva humana a través de máquinas procesadores y del software para procesamiento y análisis de datos, como el Chat GPT; por supuesto, no se trata de sustituir los abogados y los jueces por robots. Como dice, Ramon López Manatras, director del Instituto de Investigación de Inteligencia Artificial y miembro del Consejo Asesor del Foro de Humanismo Tecnológico de la Universidad Ramon Llull, de Barcelona. España. *“por muy general que llegue a ser una inteligencia artificial, por muy multitarea que sea, nunca será igual a una inteligencia humana”*. *“Por muy humanoide que construyamos un robot y hagamos que camine sobre dos piernas como nosotros, y que tenga una altura similar a la de un ser humano, con visión estereoscópica y algún tipo de piel artificial que pueda tener sentido del tacto, por mucho que intentemos acercarlo al máximo a lo que es el cuerpo de una persona, eso es, por mucho que lo antropomorficemos, no será exactamente igual a un ser humano. No captará las cosas igual que las captamos nosotros y la inteligencia resultante de todo ello, en mi opinión, será necesariamente distinta”*¹. En la inteligencia artificial aplicada a lo judicial, para no vulnerar derechos o no incurrir en abusos

¹ Inteligencia artificial versus inteligencia humana: ¿hacia dónde va el futuro? (esade.edu)

o arbitrariedades, el control humano no puede faltar. Lo justo e injusto, lo legal y lo ilegal, la verdad procesal, la lógica jurídica, la racionalidad y la equidad, solo es propio del cerebro y de la conciencia humanas.

Es posible que el llamado ChatGTP, escriba oraciones o hasta poemas o resuelva problemas de datos, pero no resolverá la justicia en los diferentes conflictos. Además, en palabras del Papa Francisco, en el Disceterio para la Educación y la Cultura en El Vaticano, que la inteligencia artificial y el aprendizaje automático es un potencial de un futuro positivo para la humanidad, si quienes desarrollan y operan esas tecnologías lo hacen de manera ética y responsable. Sobre todos si son abogados y jueces que han de resolver problemas humanos. Como símbolo de ese control humano ético y no responsable de la tecnología judicial, he ofrecido a las autoridades decanales, mi Constitución de 1961, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de 1976, el código civil de 1941, y la medalla con la que identificaba mi condición de magistrado, que es la misma que utilizaba mi Padre, José Román Duque Sánchez; el busto del Libertador, la Bandera Nacional y el Busto de San Ignacio de Loyola, que durante años estuvieron y adornaron mi Despacho en la Corte Suprema de Justicia. De esta manera, pienso que se humaniza la tecnología judicial.

De modo, que esta Sala, para la que la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello escogió mi modesto nombre, será, sin duda, espacio para que los futuros abogados Ucabistas, aprendan, en palabras de Eduardo Couture, a *“practicar el Derecho como una ciencia, ejercer la abogacía como un arte y defender la justicia como una religión”*. No tengo duda, que, en la Sala de Juicios de nuestra Facultad de Derecho, recordando de nuevo a Calamandrei, *“la palabra «justicia» vuelve a ser fresca y nueva como si se pronunciase entonces por primera vez”*. Y, que quien la pronuncie, *“sentirá en la voz un temblor discreto y suplicante como el que se siente en las palabras del creyente que reza”*, así que quienes practiquen en dicha Sala los simulacros de los procesos, aprenderán que la Justicia como atributo divino, *“tiene momentos de humilde y solemne sinceridad humana para limpiar a la abogacía de todas sus miserias”*.

Un agradecimiento eterno para mi Universidad porque por su generosidad, mi nombre queda grabado en su sede, más que por mis

méritos, porque en mi vida profesional, tuve presente el compromiso como juez cristiano, de “*Servir, dar, amar. Llenar mi vida de los otros*”, que el santo abogado y sacerdote jesuita chileno, “San Alberto Hurtado”, tenía como su lema de vida; y que quisiera que sirviera de definición del Derecho como instrumento para construir la Justicia sobre la legalidad y la libertad y de inspiración a esta Sala de Juicios, que la Universidad Católica Andrés Bello consagra para que se mantenga la fe en el Derecho. Recibo este homenaje con humildad, por lo que quiero que tenga un significado para los futuros abogados, a quienes les digo, no pierdan la esperanza, tengan fe en que podrán formarse con excelencia en esta Universidad y convicción de que van a poder hacer algo por su familia y por el país. Recuerden que si se ejerce el derecho sin sentido humano y ético no se está cumpliendo la función de la abogacía, que es orientar la sociedad hacia los valores morales. Y que, al concluir su formación universitaria, eviten doctorados en pesimismo o en fatalismo, o maestrías en desesperanzas. Comiencen con la especialización de perseverancia y serán mejor que muchos doctores en suspicacia y más valiosos que magistrados en hipocresía.

Caracas, 21 de junio de 2023.

**CELEBRACIÓN DEL CENTÉSIMO DÉCIMO
ANIVERSARIO DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES
SESIÓN SOLEMNE
16 de junio 2025**



**DISCURSO DE ORDEN PRONUNCIADO POR
EL DOCTOR ENRIQUE URDANETA FONTIVEROS
EL 16 DE JUNIO DE 2025 EN LA SESIÓN
SOLEMNE CONMEMORATIVA
DEL CENTÉSIMO DÉCIMO ANIVERSARIO
DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES (1915-2025)**



Hoy, al cumplirse exactamente 110 años de la creación de nuestra querida y honorable institución, celebramos un aniversario que testimonia un compromiso inquebrantable con el destino de Venezuela forjado a lo largo de más de la mitad de su trayectoria como nación independiente.

En lo personal, me reconozco honrado y agradecido por haber sido designado como uno de los oradores de orden en esta sesión histórica. Con fervor y profundo respeto por nuestra Academia, quiero rendir tributo con estas palabras a su trayectoria de once décadas.

Las instituciones son, en verdad, los hombres y mujeres que las conforman. Las organizaciones humanas no son simples estructuras arquitectónicas, aunque algunas sean muy bellas y alberguen tanta tradición como esta edificación de San Francisco, sede que hoy nos cobija y enaltece.

Nuestra Academia es, ante todo, lo que hicieron de ella todos sus Individuos de Número y Miembros a lo largo de un siglo y una década. Nombres que no podemos olvidar, porque son referencias honorables del gentilicio. Las trayectorias de quienes nos precedieron nos dan identidad y nos obligan a entregar lo mejor de nosotros cada día, mientras ocupemos estos venerables sillones.

Resumir ciento diez años de historia de nuestra institución en un discurso como este no solo sería una tarea titánica, sino también innecesariamente extensa. Esa no es la intención de estas palabras. Me anima, más bien, la necesidad de rendir reconocimiento a la labor intelectual y la devoción por Venezuela de tantos académicos que nos precedieron.

La Academia ha construido a lo largo de estas décadas un legado extraordinario: sus antecedentes históricos, el memorable inicio de sus actividades académicas, los innumerables logros y obras que han forjado su identidad institucional, el Boletín de la Academia, la biblioteca, el fondo editorial, las numerosísimas publicaciones, eventos académicos

y premios, conjunto que forma parte de la memoria viva y del patrimonio invaluable de la República

Hoy quiero centrarme en dos aspectos que considero esenciales para comprender la verdadera dimensión de nuestra contribución a la Nación: la participación decisiva de la Academia y de sus miembros en el progreso de nuestra legislación y su papel fundamental como faro de la conciencia jurídica y política de la Nación. Es en estos dos ámbitos donde se expresa, con mayor elocuencia y dignidad, la razón de ser de esta noble institución y su compromiso permanente con la institucionalidad venezolana.

LA ACADEMIA Y EL PROGRESO DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Como cuerpo colegiado o a través de la actuación de sus miembros, la Academia ha contribuido sustancialmente —cuando se ha solicitado su concurso— a forjar un orden jurídico más racional, más justo y más acorde con las exigencias de cada época.

Después de la magna obra de la codificación decimonónica, el siglo XX trajo consigo una profunda revisión y modernización de los grandes cuerpos legales en muchos países. Venezuela no fue la excepción. En esta empresa, la Academia desempeñó un papel protagónico en la transformación de nuestra legislación codificada.

Así, ya en 1912 se designaron las comisiones revisoras de los Códigos Civil, de Comercio, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal.

Revisión y reforma del Código Civil

La Comisión Revisora del Código Civil y de Comercio fue integrada por los doctores Emilio Constantino Guerrero, José Loreto Arismendi, Carlos F. Grisanti, Francisco Arroyo Parejo, Juan Bautista Bance, José Santiago Rodríguez, Carlos Alberto Urbaneja, Cristóbal L. Mendoza y Alejandro Pietri (hijo), todos juristas de notable trayectoria que llegaron a formar parte de esta Academia como fundadores o Individuos de Número.

Fruto de sus trabajos fue el Código Civil de 1916 que adaptó en gran parte la legislación al medio social. Luego, en su reforma de 1922 participaron también destacados académicos como Pedro Manuel Arca-ya y José Gil Fortoul.

La posterior reforma de 1942, impulsada por el doctor Tulio Chiossone —futuro presidente de esta Academia—, contó con una Comisión Codificadora integrada por los doctores Juan José Mendoza, Pedro Arismendi Lairet, Carlos Morales, Alejandro Urbaneja Achelpohl, Arminio Borjas hijo, Guillermo Tell Villegas Pulido, Alonso Calatrava, Pedro Miguel Reyes, Juan Pablo Pérez Alfonzo y otros destacados juristas, la mayoría Individuos de Número de esta Corporación. Esta reforma introdujo innovaciones importantes orientadas a modernizar las instituciones civiles conforme a las exigencias de una sociedad en transformación. El código resultante estuvo vigente durante cuatro décadas.

En 1982, mientras se debatía en el Congreso una reforma del Código Civil inspirada en los principios de igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, la Academia, al ser consultada sobre el proyecto, presentó su propio proyecto elaborado por los académicos Luis Felipe Urbaneja (Presidente), Francisco López Herrera (Ponente), Tomás Polanco Alcántara (Coordinador-Relator), Luis Loreto, René De Sola, José Muci Abraham, José Román Duque Sánchez, Edgar Sanabria y Tulio Chiossone. Aunque las Cámaras no lo acogieron completamente, varios de sus aportes elevaron sustancialmente la calidad del texto final.

Revisión y reforma del Código de Comercio

La reforma del Código de Comercio de 1919 fue otra de las primeras grandes contribuciones de la Academia a la legislación codificada, elaborada por la Comisión Revisora designada en 1912. Su calidad técnica y la solidez de sus soluciones explican su vigencia por más de un siglo, con reformas parciales adoptadas en 1938, 1942, 1945 y 1955.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la Academia continuó participando activamente en los esfuerzos por modernizar el Código de Comercio. En 1958, una Comisión de Reforma presidida por el académico Carlos Morales contó con el profesor Roberto Goldschmidt, quien elaboró tres anteproyectos de extraordinaria calidad técnica que, lamentablemente, fueron frustrados por la inercia del Congreso.

En años posteriores, el académico René De Sola presidió una comisión encargada de elaborar un anteproyecto de reforma parcial, aunque no llegó a ser presentado ante el órgano legislativo.

En continuidad con estos esfuerzos, merece especial mención la labor de la Comisión de Reforma del Código de Comercio presidida por el doctor Alfredo Morles Hernández, quien posteriormente fue presidente de esta Academia. Esta comisión elaboró el Anteproyecto de Ley General de Títulos Valores, presentado al Congreso en 1984, y posteriormente el Anteproyecto de Ley General de Sociedades Mercantiles de 1988.

Ambos textos representaron un avance significativo en la modernización del Derecho Mercantil venezolano. Sin embargo, pese al rigor técnico que los sustentaba, el legislador no los aprobó, contribuyendo al desfase entre la realidad económica y el marco normativo. No obstante, su valor doctrinario permanece intacto y constituyen un referente ineludible para cualquier futura modernización del Derecho Mercantil en Venezuela.

El proceso civil y la modernización del procedimiento

En el ámbito procesal, también ha sido notable la contribución de la Academia y de sus miembros desde las primeras décadas del siglo XX. La Comisión Revisora de los Códigos de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal, designada en 1912, estuvo integrada por los doctores Pedro Manuel Arcaya, Pedro Miguel Reyes, Alejandro Urbaneja, Pedro María Brito González, Félix Montes y Manuel Antonio Ponce, todos futuros miembros fundadores o Individuos de Número de esta Corporación.

Producto de sus trabajos fue el Código de Procedimiento Civil de 1916, que introdujo innovaciones relevantes y se mantuvo vigente durante más de setenta años. No en vano, nuestro Decano, el académico José Muci-Abraham, lo calificó como “un verdadero monumento legislativo”.

Para mediados del siglo XX, la necesidad de una reforma integral se hizo evidente. En 1967, una comisión redactora que quedó integrada en definitiva por los doctores José Andrés Fuenmayor, Arístides Rengel Romberg, Leopoldo Márquez Añez y Luis Maury trabajó durante ocho

años con rigor técnico y visión institucional. La influencia del académico Rengel Romberg fue decisiva en la elaboración del proyecto que originó el Código de Procedimiento Civil de 1987, una de las reformas de mayor envergadura del sistema procesal venezolano.

Entre las principales reformas, el nuevo código asignó al juez un papel activo en la dirección del proceso, modificó sustancialmente el sistema probatorio con la consagración del principio de libertad de pruebas y la valoración conforme a las reglas de la sana crítica, incorporó las máximas de experiencia como elemento de juicio, y sustituyó las tradicionales excepciones dilatorias por un régimen concentrado de cuestiones previas que promovió la economía y celeridad procesal. Se fortalecieron las medidas cautelares con la autorización de medidas innominadas y se crearon procedimientos expeditos como el juicio por intimación. Estas innovaciones respondieron a una concepción moderna del proceso como auténtico instrumento de justicia.

Simultáneamente, el doctor Rengel Romberg redactó el Proyecto de Ley de Carrera Judicial de 1979, sancionada el año siguiente. Esta ley constituyó un paso fundamental hacia la independencia del Poder Judicial, orientada a asegurar un sistema basado en el mérito, la formación y la estabilidad de los jueces.

La vigencia combinada de ambos instrumentos representó un avance significativo hacia un orden procesal técnicamente estructurado y garantista, incorporando criterios modernos de la doctrina procesal de la época.

Lamentablemente, este andamiaje ha sido progresivamente dismantelado. La derogación de la Ley de Carrera Judicial debilitó la independencia judicial, como lo demuestra la proliferación de jueces provisorios designados por una Comisión Judicial ajena a la Constitución. El deterioro se evidenció en 2014 con un proyecto de nuevo Código de Procedimiento Civil carente de técnica legislativa, que afortunadamente no fue aprobado.

Reforma del proceso penal y transformación del modelo acusatorio

Otro fruto de la Comisión Revisora designada en 1912 fue el Código de Enjuiciamiento Criminal de 1915, que introdujo la figura de la

“Defensa Pública de Presos” como innovación institucional orientada a garantizar asistencia jurídica a las personas privadas de libertad.

El código fue objeto de una reforma integral en 1926, con reformas posteriores en 1957, 1962 y 1995, manteniéndose vigente hasta su sustitución por el Código Orgánico Procesal Penal (COPP) promulgado en 1998, que significó la transformación más profunda de nuestro sistema procesal penal, al sustituir el modelo inquisitivo por uno acusatorio, garantista, oral y público, siguiendo las mejores tendencias del Derecho Comparado. Sus principales innovaciones incluyeron la separación clara de funciones entre el Ministerio Público como titular de la acción penal, el juez como juzgador imparcial, y la defensa para garantizar los derechos fundamentales; la implementación de los principios de oralidad, publicidad, inmediación, contradicción y concentración; el fortalecimiento del derecho a la defensa; la incorporación de la participación ciudadana a través de la figura de los escabinos en los tribunales mixtos para delitos graves; y el otorgamiento de un papel más activo a la víctima en el proceso.

En la elaboración de este código destaca la labor de los doctores Jorge Rosell, Sergio Brown Celino y Jesús María Manzaneda en la Comisión Legislativa del Congreso, con la eficaz colaboración de los académicos Jesús Ramón Quintero y Magaly Vásquez.

Sin embargo, desde 2001, mediante sucesivas reformas, este modelo ha sido progresivamente desnaturalizado. El resultado ha sido un desmontaje del sistema acusatorio. Como ha señalado el académico Alberto Arteaga Sánchez, se ha producido una verdadera involución del proceso penal, que niega los logros alcanzados en 1998 y devuelve al Estado herramientas de persecución incompatibles con el orden constitucional.

La legislación tributaria y el Código Orgánico Tributario de 1982

Otra área en la que los miembros de esta Academia han dejado una huella profunda es la legislación tributaria. La elaboración del Código Orgánico Tributario de 1982 (COT) constituyó un hito normativo, al dotar al país de un instrumento moderno, sistemático y garantista que organizó integralmente la potestad tributaria del Estado, consagró

principios esenciales —como legalidad, capacidad contributiva, debido proceso y tutela judicial efectiva—, y consolidó al Derecho Tributario como rama autónoma del Derecho Público.

En la redacción de este cuerpo legal fue determinante el concurso del académico José Andrés Octavio, quien aportó rigor técnico y amplio dominio del Derecho Tributario contemporáneo. Por su parte, el doctor Tomás Enrique Carrillo Batalla, entonces parlamentario y presidente de esta Academia, encabezó en el Congreso Nacional el grupo de trabajo encargado de la revisión final del proyecto, y desempeñó un papel decisivo para asegurar el respaldo político que hizo posible su aprobación parlamentaria.

Lamentablemente, las reformas posteriores han desvirtuado los principios que le dieron legitimidad al COT original.

Ante esta regresión, la Academia ha alzado su voz, exhortando a restablecer el equilibrio entre potestad tributaria y garantías constitucionales. Ha advertido que este modelo punitivo vulnera principios fundamentales como la legalidad, la proporcionalidad y el debido proceso.

Además de su aporte al desarrollo de nuestros códigos, los miembros de esta Academia han jugado un rol protagónico en la elaboración de otras leyes fundamentales para la vida institucional del país. Solo mencionaré, en orden cronológico, algunos casos emblemáticos pues el tiempo de esta sesión no permite detenernos en todas las contribuciones que, a lo largo del siglo XX, han enriquecido nuestra legislación.

Rafael Caldera y la legislación laboral

Uno de los aportes más representativos de un miembro de esta Academia al progreso de nuestra legislación fue el del doctor Rafael Caldera, quien desempeñó un papel protagónico en la configuración del Derecho del Trabajo venezolano. Su vinculación con esta materia comenzó tempranamente pues con apenas veinte años fue designado subdirector de la Oficina Nacional del Trabajo, creada en 1936.

Desde esa posición, Caldera participó directamente en la redacción de la Ley del Trabajo de 1936. Esta fue la primera normativa laboral integral del país pues consagró principios fundamentales como la jornada de ocho horas, el descanso semanal remunerado, las vacaciones

pagadas, la protección de mujeres y menores, el derecho a huelga, la negociación colectiva y un sistema de indemnización por despido injustificado.

En 1985, ya como senador vitalicio, presentó al Congreso un anteproyecto de Ley Orgánica del Trabajo que sirvió de base para la ley promulgada en 1990.

La trayectoria de Caldera constituye uno de los ejemplos más notables de cómo se conjugan reflexión académica, acción legislativa y responsabilidad de gobierno en una visión del trabajo inspirada en la justicia social.

Este legado histórico contrasta marcadamente con la crisis que atraviesa el régimen laboral en el siglo XXI. Frente a esta realidad, la Academia ha formulado propuestas concretas para la recuperación institucional del sistema de justicia laboral, trazando caminos viables hacia el restablecimiento de la imparcialidad y la seguridad jurídica en las relaciones de trabajo.

Arturo Usler Pietri y la legislación educativa

Una figura eminente de esta Academia que merece especial reconocimiento por su protagonismo en la formulación de importantes avances legislativos es el doctor Arturo Usler Pietri, intelectual de dimensión continental y estadista visionario.

Durante su gestión como Ministro de Educación en el gobierno del general Eleazar López Contreras, desempeñó un papel decisivo en la elaboración de la Ley de Educación de 1940. Esta ley introdujo reformas significativas pues diferenció la educación primaria urbana y rural, estructuró el sistema educativo secundario en diversas modalidades y adoptó nuevos planes de estudio orientados al desarrollo integral del individuo.

Su esfuerzo por modernizar la educación constituye una de las contribuciones más relevantes de un miembro de esta Academia a la construcción de una educación pública de calidad.

Edgar Sanabria y la Ley de Universidades de 1958

Otro ejemplo notable del aporte al progreso legislativo lo representó el doctor Edgar Sanabria, destacado profesor universitario e

Individuo de Número de esta Academia, quien durante su presidencia de la Junta de Gobierno (1958–1959) impulsó y participó activamente en la redacción de la Ley de Universidades de 1958, una de las normas fundamentales del período democrático venezolano.

Esta ley consagró por primera vez la autonomía académica, administrativa y financiera de las universidades, reconoció la libertad de cátedra, la inviolabilidad del recinto universitario y el principio del cogobierno. Marcó una ruptura definitiva con el modelo universitario subordinado al control estatal y se consolidó como uno de los pilares fundamentales del marco jurídico-institucional venezolano.

Esta visión transformadora enfrenta hoy su mayor desafío. La Ley Orgánica de Educación de 2009 ha quebrantado la autonomía universitaria y subordinado la función académica a fines ideológicos.

Ante esta situación, merece recordarse el valioso aporte colectivo de las Academias Nacionales en el documento “Reflexiones y propuestas para la educación universitaria”, presentado en 2012, donde la Academia de Ciencias Políticas y Sociales participó con un capítulo coordinado por el doctor Eugenio Hernández-Bretón. Este texto recoge un conjunto de reflexiones institucionales sobre la situación de la educación superior, y reitera principios fundamentales como la autonomía universitaria, la libertad de pensamiento, la excelencia académica, la formación integral del profesorado y la necesidad de una gestión basada en el mérito y la transparencia de la institución universitaria. Lamentablemente, estas recomendaciones no han sido atendidas por quienes tienen la responsabilidad de conducir las políticas públicas. No obstante, conservan plena vigencia y constituyen una guía valiosa para reconstruir el sistema universitario sobre fundamentos sólidos y perdurables.

La Academia y la Constitución de 1961

Pero la participación de la Academia en la construcción del ordenamiento jurídico trascendió la legislación ordinaria. En 1961, como ya lo habían hecho en 1947, miembros de esta Corporación contribuyeron eficazmente a la elaboración de la norma suprema que regiría al país durante cuatro décadas.

La Constitución de 1961, piedra angular del sistema democrático venezolano, fue fruto de un amplio consenso político donde destacó el

aporte de académicos que contribuyeron con saber técnico y visión institucional. El doctor Rafael Caldera —ya mencionado por su contribución a la legislación laboral— ejerció la copresidencia de la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional, participando decisivamente en la estructuración de un pacto fundacional duradero basado en la representación popular, la separación de poderes y la garantía de los derechos fundamentales. El doctor José Guillermo Andueza, posteriormente incorporado a la Academia, ejerció la Secretaría de la Comisión Redactora. Las reuniones de la Comisión celebradas en la sede de esta Corporación constituyen una página memorable en nuestra historia institucional. Fue una de las mejores constituciones de nuestra historia republicana y una elocuente demostración de que el entendimiento político y el concurso del saber jurídico pueden generar estructuras duraderas al servicio del orden constitucional.

Nuevo régimen jurídico de la Procuraduría General de la República: el aporte de Núñez Aristimuño

Entre las actuaciones relevantes de miembros de esta Academia en la configuración del marco legal de nuestras instituciones, destaca la labor del doctor José Santiago Núñez Aristimuño quien, al frente de la Procuraduría, preparó el proyecto que sirvió de base a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1965.

Esta ley, inspirada en los postulados de la Constitución de 1961, consolidó una separación funcional esencial pues asignó a la Procuraduría la representación judicial y extrajudicial de la República, la defensa de su patrimonio y la asesoría jurídica al Poder Ejecutivo Nacional; mientras que el Ministerio Público asumió competencias propias como titular de la acción penal y garante de la legalidad. Se trató de un avance institucional sustancial que dio mayor coherencia y eficacia al sistema de defensa jurídica del Estado.

Reformas posteriores, sin embargo, han desdibujado ese diseño original. Una de las más significativas fue la introducción del Consejo de Coordinación Jurídica de la Administración Pública Nacional mediante Decreto Ley de 2001 el cual, lejos de fortalecer a la Procuraduría, contribuyó a debilitar su operatividad y eficacia mediante la dispersión de criterios y la fragmentación de competencias.

Pedro Tinoco y la legislación financiera

Una contribución significativa al desarrollo del ordenamiento jurídico financiero venezolano corresponde al doctor Pedro Tinoco, Individuo de Número de esta Academia, por su influencia en la preparación de importantes leyes durante la década de 1970. Entre ellas cabe mencionar la Ley de Mercado de Capitales de 1973, la reforma de la Ley del Banco Central de 1974 y la reforma de la Ley General de Bancos de 1975, redactadas bajo su cercana supervisión.

Este conjunto legislativo modernizó el sistema financiero venezolano, reorganizó el régimen de las instituciones bancarias y estableció bases claras para fomentar el ahorro público y canalizar el crédito hacia sectores productivos.

Sin embargo, este entramado normativo construido con rigor técnico fue progresivamente desmantelado por medio de lo que la doctrina especializada ha calificado como las anomalías del sistema de regulación y las deficiencias en el control de la actividad bancaria. Lo cierto es que la pérdida de autonomía del Banco Central, la eliminación de controles técnicos y la aplicación de una política de encaje legal extremadamente restrictiva, en la actualidad, han minado la confianza en el sistema financiero y paralizado virtualmente el crédito bancario.

Frente a esta realidad, se impone una reforma integral del marco normativo financiero. En esa dirección, la Academia, bajo la presidencia del doctor Humberto Romero Muci, elaboró un estudio sobre la reinstitucionalización del sistema financiero venezolano, aporte fundamental para restablecer la legalidad y reactivar el crédito como instrumento de desarrollo.

José Muci Abraham y la reforma del sistema de control fiscal

Otra contribución igualmente significativa corresponde al doctor José Muci Abraham, Decano de esta Academia, quien se desempeñó como Contralor General de la República entre 1974 y 1976.

Desde esa función, trabajó afanosamente en la preparación del anteproyecto que sirvió de base para la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, sancionada en 1975.

Esta ley fortaleció las atribuciones del organismo contralor, estableciendo la valoración de la eficacia administrativa, la tipificación clara de sanciones y el valor probatorio de sus actuaciones (salvo decisión judicial en contrario). Estas innovaciones representaron una transformación estructural del modelo de control fiscal en Venezuela, orientada a superar el modelo meramente formalista de control *ex post*, y a dotar al Estado de herramientas preventivas y correctivas más eficaces.

Hoy es evidente que ese sistema ha sido progresivamente desmontado, lo cual ha contribuido directamente a la severa crisis ética e institucional del país.

Ramón Escovar Salom y el fortalecimiento institucional del Ministerio Público

Una figura destacada de esta Academia que dejó huella en la legislación nacional fue el doctor Ramón Escovar Salom. Durante su gestión como Fiscal General impulsó y contribuyó decisivamente a la preparación de dos leyes fundamentales: la Ley sobre Protección a la Privacidad de las Comunicaciones de 1991, que estableció límites precisos a la intervención de comunicaciones privadas, y la reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público sancionada finalmente en 1998, que redefinió las funciones del órgano fiscal, consolidó su autonomía institucional y creó un sistema de carrera fiscal basado en principios de legalidad, objetividad y eficacia.

Ese marco legal también ha sido gravemente vulnerado. El Ministerio Público ha sido objeto de numerosas críticas por la falta de independencia del órgano, su parcialidad en la persecución penal y su uso como herramienta de represión política, mientras la protección de las comunicaciones privadas ha sido erosionada mediante prácticas de vigilancia sin control judicial.

La Ley de Derecho Internacional Privado de 1998

Uno de los aportes más relevantes al ordenamiento jurídico venezolano en las postrimerías del siglo XX fue la Ley de Derecho Internacional Privado de 1998. Este cuerpo legal es fruto de un largo proceso iniciado en 1963, cuando los juristas Joaquín Sánchez Covisa, Roberto

Goldschmidt y Gonzalo Parra Aranguren —quien presidió esta Academia— elaboraron un proyecto pionero que sentó las bases doctrinales para la futura legislación sobre la materia.

Décadas después, la profesora Tatiana B. de Maekelt, quien años más tarde también presidiría esta Academia, retomó y actualizó aquel proyecto, liderando los esfuerzos que culminaron con su aprobación unánime por el Congreso Nacional en 1998.

Este instrumento legislativo representó un salto cualitativo en la adecuación de nuestro sistema jurídico a las exigencias de un mundo globalizado. Fortaleció la cooperación judicial internacional y estableció criterios técnicos precisos para la resolución de controversias con elementos de extranjería.

Carlos Leáñez Sievert: asesoría legislativa con visión institucional

Otro ejemplo elocuente de la contribución de los académicos al progreso de la legislación nacional lo ofrece el doctor Carlos Leáñez Sievert. Como jefe de la Oficina de Investigaciones y Asesoría Jurídica del Congreso en los últimos años del siglo XX, promovió una relación fluida y productiva con esta Academia y sus miembros, a quienes con frecuencia se consultó sobre proyectos legislativos de especial complejidad. Esa colaboración institucional contribuyó al fortalecimiento técnico de importantes textos normativos, como la Ley de Protección al Consumidor (1995), la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1998) y la Ley de Arbitraje Comercial (1998), reconocidas por su solidez estructural, consistencia interna y adecuado desarrollo de las instituciones jurídicas que regulan.

En contraste, el panorama legislativo del siglo XXI exhibe una marcada decadencia técnica. La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 es un ejemplo elocuente de este envilecimiento, pues socavó la independencia judicial consagrando la elección de magistrados por mayoría simple y mediante artículos de extensión desmesurada para evadir el debate democrático. Esta aberración, sin precedentes en nuestra tradición jurídica, ilustra los riesgos de legislar al margen de la técnica legislativa y del control constitucional.

El aporte de Luis Cova Arria al Derecho Marítimo venezolano

El doctor Luis Cova Arria, Individuo de Número y expresidente de esta Academia, desempeñó un papel fundamental en la modernización del Derecho Marítimo venezolano. Su labor sentó las bases para la Ley de Comercio Marítimo promulgada en 2001.

Bajo su coordinación se elaboraron otros cuerpos normativos de gran alcance como el Decreto-Ley sobre Espacios Acuáticos e Insulares, el Decreto-Ley General de Marinas y Actividades Conexas y el Decreto-Ley de Procedimientos Marítimos.

Gracias a este esfuerzo sistemático y técnicamente riguroso, Venezuela pasó a contar con un Derecho Marítimo autónomo y moderno que la situó, junto con Panamá, a la vanguardia latinoamericana. Este sólido andamiaje normativo permanece vigente y constituye un valioso activo para la futura recuperación del sector marítimo venezolano.

Allan R. Brewer-Carías y la construcción del Derecho Público moderno

Un caso emblemático de la contribución de los Individuos de Número de esta Academia al progreso del ordenamiento jurídico venezolano es el del doctor Allan R. Brewer-Carías, cuya trayectoria conjuga el rigor doctrinario con una sostenida participación en la elaboración de normas fundamentales del Derecho Público contemporáneo.

En 1999, como miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, formuló numerosas observaciones y propuestas orientadas a mejorar el contenido constitucional entonces en debate. A él se debe la redacción del capítulo sobre nacionalidad y ciudadanía —con la colaboración de la académica Tatiana B. de Maekelt—, así como las disposiciones relativas al carácter progresivo de los derechos humanos y la preeminencia de los tratados internacionales, trabajadas junto con los académicos Pedro Nikken y Carlos Ayala Corao.

Sus intervenciones quedaron recogidas en los tres tomos de su obra *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, donde expone importantes observaciones, objeciones y propuestas, entre las que destacan las relativas a la organización del poder público, los contratos de interés público, la justicia constitucional, los derechos

fundamentales y el control de legalidad, con énfasis en la defensa del principio de separación de poderes, el debido proceso y la supremacía constitucional.

Entre sus múltiples contribuciones legislativas —cuya enumeración completa excedería los límites de este discurso— mencionaré apenas su proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1965 que sirvió de base a la Ley Orgánica de 1981; su destacada participación en la elaboración de la Ley Orgánica de Amparo de 1988; su anteproyecto de Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo, antecedente de la ley de 2010; y su propuesta de consagrar la jurisdicción constitucional como función separada, incorporada en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1974.

Hoy, en un contexto de colapso institucional, muchos de los principios y mecanismos consagrados en estas leyes han sido desnaturalizados o vaciados de contenido. No obstante, su solidez técnica y su valor doctrinario perduran como testimonio elocuente del compromiso de un jurista que, desde la Academia, ha trabajado por la edificación de un orden jurídico racional, garantista y respetuoso de los derechos fundamentales.

Este recuento, por más sucinto que sea, basta para mostrar que la contribución de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales al desarrollo de la legislación venezolana no ha sido episódica ni marginal. Por el contrario, ha sido constante, sustantiva y, en muchos casos, decisiva. Prueba de esa continuidad es que, en nuestra sesión ordinaria del día de hoy, antes de esta sesión conmemorativa, a proposición del presidente de nuestra Corporación, Rafael Badell Madrid, para contribuir a la mejora de nuestra legislación en un área donde existe un gran vacío normativo, se aprobó por unanimidad realizar los estudios que sirvan de base para la preparación de un anteproyecto de Ley de Protección de Datos con el objeto de hacer efectivas las previsiones de los artículos 28 y 60 de la Constitución. Así, en la elaboración de códigos, en la redacción de leyes fundamentales, en la integración de comisiones técnicas y en la reflexión doctrinal que han nutrido la actividad legislativa de la República, los académicos han aportado conocimiento, rigor y sentido institucional. Esa obra, densa y perseverante, representa uno de los más altos servicios que el saber jurídico ha prestado al país.

LA ACADEMIA: FARO DE LA CONCIENCIA JURÍDICA Y POLÍTICA DE LA NACIÓN

Pero ese legado, forjado durante décadas con dedicación intelectual y compromiso con los principios del Estado constitucional, choca dramáticamente con la realidad actual.

Frente a esta decadencia, la Academia no ha guardado silencio.

Y es precisamente esa otra función —la de voz orientadora de la conciencia jurídica y política de la Nación— la que confiere sentido profundo a su existencia. No se trata solo de colaborar en la mejora técnica de las leyes, sino de mantener encendida la llama de los principios. A través de sus documentos institucionales, dictámenes y pronunciamientos públicos, la Academia ha recordado a los poderes públicos su deber de sujeción al orden jurídico y a los valores constitucionales que deben orientar su actuación, advirtiendo sobre las desviaciones que vulneran la legalidad y la convivencia democrática.

Ya en el año 2010, la Academia elaboró un documento titulado *La reconstrucción institucional del país*, presentado como parte del volumen *Propuestas a la Nación*, editado por las Academias Nacionales en ocasión del Bicentenario de la Independencia. Ese documento ofrecía un diagnóstico preciso de la crisis institucional y delineaba un programa de reconstrucción basado en la supremacía constitucional, la recuperación de la seguridad jurídica, el fortalecimiento del sistema de justicia y la lucha contra la corrupción.

Formulada con sentido de urgencia y responsabilidad histórica, aquella propuesta fue un claro llamado a restaurar las bases del Estado democrático de derecho. Lamentablemente, su voz no fue escuchada por quienes entonces debieron atenderla.

De haberse acogido aquel llamado clarividente, otra habría sido nuestra historia. La Nación habría transitado por sendas de institucionalidad y bienestar muy distintas al abismo de desolación en el que hoy se halla sumida.

Con ese mismo sentido de responsabilidad histórica, la Academia ha alzado su voz a lo largo de estas décadas turbulentas, pronunciándose sobre los pilares fundamentales del orden jurídico sometidos a

incesante erosión. Su pluma institucional ha defendido con vigor la libertad de expresión frente a los constantes asedios del debate público; ha velado por la integridad territorial ante las persistentes amenazas a nuestras fronteras; ha clamado contra la falta de independencia judicial como mal endémico que corroe la administración de justicia; ha reivindicado la autonomía universitaria cercada por prolongados hostigamientos; ha exigido el respeto irrestricto a los derechos humanos de una ciudadanía inerme; ha insistido en la preservación del equilibrio de poderes frente a su concentración; y, en tiempos más recientes, se ha pronunciado formalmente contra la intervención arbitraria de los partidos políticos, la vulneración de la integridad de los procesos electorales, el irrespeto a la soberanía popular, el desmantelamiento de las garantías procesales, la represión institucionalizada y las detenciones que transforman la justicia en instrumento de coacción política.

Hace poco menos de un mes, la Academia alzó nuevamente su voz para condenar la estigmatización y criminalización generalizada de los inmigrantes venezolanos en Estados Unidos, exhortando al respeto de los derechos humanos y a evitar discursos xenófobos que pongan en riesgo la integridad de una población migrante mayoritariamente honesta y trabajadora.

Ese valioso legado doctrinal ha sido preservado con esmero en los volúmenes de nuestra *Doctrina Institucional*, donde se recogen las posiciones sostenidas por la Academia ante los desafíos más graves que ha enfrentado la institucionalidad venezolana. Esta recopilación —en constante actualización— constituye un testimonio irrefutable de la continuidad, el rigor y la integridad con que esta Casa ha cumplido su misión.

En cada una de sus páginas late la convicción profunda de que el Derecho no es mera técnica ni herramienta de dominación, sino la expresión más elevada del pacto civilizatorio que hace posible la convivencia democrática. Al preservar y difundir esta memoria institucional, la Academia honra su deber más sagrado: mantener vivo el ideal republicano aun en las horas más oscuras, con la certeza de que ninguna noche, por larga que sea, puede extinguir la luz de los principios fundamentales del Estado de derecho.

A MODO DE REFLEXIÓN FINAL: LA PALABRA, EL DEBER Y LA MEMORIA

Este viaje de ciento diez años ha sido largo, pero fecundo; exigente, pero honroso; intenso, pero pleno. Desde esta atalaya que es la Academia, hemos acompañado los momentos de ascenso de la República, pero también —y es necesario decirlo con entereza— hemos presenciado su lastimoso derrumbe institucional.

Para concluir, en esta ocasión solemne la voz de la conciencia nos reprocharía de injusticia si dejáramos de señalar que hoy pronunciamos el nombre de Venezuela con profunda pena y hondo dolor.

Pero no es este el momento de vacilaciones ni de lamentos estériles. Es el tiempo de la palabra firme, del juicio sereno y del ejemplo comprometido desde la tribuna que nos ha sido confiada. Recordemos que nuestros sillones no son meros muebles. Son asientos de honor que representan la más alta dignidad de esta casa del saber. Más no nos confundamos ni dejemos que la vanidad nos deslumbre. No son tronos como los de los reyes, ni sitials destinados a exaltar a quienes los ocupan. Son memoriales sagrados de quienes fueron sus antiguos inquilinos y, en su momento, motores de una Venezuela posible. Una patria forjada desde la esperanza perseverante, edificada en el lento devenir del día a día. No con estruendos de triunfos repentinos, sino con el trabajo constante y sin alarde, movido por la fe en el Derecho y el compromiso con el país. Por eso estamos aquí. Porque esa es, en definitiva, nuestra misión.

En esta hora tenebrosa, cuando las sombras parecen extenderse sin límite sobre nuestra vida republicana, valga recordar la convicción que animó a Don Rómulo Gallegos: “Algún día no muy lejano se alzaré en los llanos el grito que anuncie al mundo que la barbarie fue vencida”.

Que nuestra voz académica siga siendo guardián del orden jurídico y la civilización.

¡Larga vida a nuestra Academia!

Señoras y señores, muchas gracias.

LOS 110 AÑOS DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES: UNA VISIÓN PANORÁMICA COMPLEMENTARIA

DR. ENRIQUE URDANETA FONTIVEROS*

SUMARIO

Introducción. I. Algunas raíces históricas e institucionales. II. El nacimiento de la Academia y la sesión inaugural de 1917. III. Figuras fundacionales y memoria institucional. 1. Tres pilares de la fundación institucional. 2. Presidentes y académicos contemporáneos: memoria personal y legado institucional. 3. Académicos en la primera magistratura. 4. La incorporación de la mujer: una evolución en la historia académica. 5. Vocación integradora: miembros provenientes de otras disciplinas. IV. La Biblioteca "Andrés Aguilar Mawdsley". V. El Boletín, el fondo editorial y la proyección cultural de la academia. VI. Una herencia que nos compromete.

* Profesor Titular de Derecho Civil en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas). Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

INTRODUCCIÓN

En la sesión solemne conmemorativa del centésimo décimo aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, celebrada el 16 de junio de 2025, tuve el alto honor de pronunciar el Discurso de Orden. En aquella intervención quise rendir homenaje a la labor realizada por nuestra Corporación, deteniéndome en dos dimensiones que juzgo esenciales, a saber, la sostenida contribución de la Academia y de sus miembros al desarrollo de la legislación nacional, y su función como voz orientadora de la conciencia jurídica y política de la Nación.

Pero el marco de una sesión solemne impone inevitables restricciones temporales que obligan a omitir aspectos igualmente relevantes para una conmemoración de esta naturaleza. Estas páginas tienen, pues, la vocación de complementar aquel discurso abordando otras facetas fundamentales de la trayectoria de nuestra Academia que no pudieron ser tratadas en su oportunidad. Lo hago con la convicción de que una efeméride como esta debe ser también ocasión para hacer memoria integral, revisar nuestros orígenes, aquilatar el presente y proyectar el porvenir institucional.

Con ese propósito, me propongo examinar algunos de los antecedentes históricos e intelectuales que precedieron a la fundación de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales; destacar ciertos hitos de su consolidación histórica e institucional; evocar algunas de sus figuras fundacionales; y subrayar algunos rasgos relevantes de su proyección cultural, expresada en su Boletín, en su fondo editorial, en su biblioteca especializada, en los premios que otorga y en el papel que ha desempeñado en la vida jurídica y académica del país. Desde luego, desarrollar a plenitud cada uno de estos aspectos requeriría una extensión mucho mayor que la de este breve artículo. Lo que persigo aquí, por tanto, es

ofrecer una evocación selectiva y reflexiva, guiada por el propósito de rendir tributo a una institución que, a lo largo de más de un siglo, ha encarnado una de las más altas expresiones del pensamiento jurídico y político en Venezuela.

I. ALGUNAS RAÍCES HISTÓRICAS E INSTITUCIONALES

Toda institución que alcanza una trayectoria de más de un siglo está llamada a mirar hacia atrás con ánimo reflexivo y sentido histórico, más que con simple evocación nostálgica.

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales fue creada en 1915, pero sus raíces se remontan más allá de esa fecha. Sus antecedentes se vinculan con tradiciones académicas hispánicas, con desarrollos institucionales del siglo XIX venezolano y con iniciativas reformistas del primer siglo republicano.

Entre las inspiraciones más visibles de nuestra Academia se cuentan las Reales Academias españolas, en particular la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, creada por Carlos III en 1763¹, y la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, fundada en 1857 bajo el reinado de Isabel II². Ambas han sido modelos de seriedad doctrinal, independencia de criterio y vocación institucional, virtudes que nuestra Academia ha procurado cultivar desde sus orígenes.

Los vínculos entre nuestra Academia y aquellas instituciones no han sido meramente formales o protocolares. Además de los intercambios académicos sostenidos a lo largo del tiempo, cuatro de nuestros numerarios —los doctores Allan R. Brewer-Carías, Luis Cova Arria, Gabriel Ruan Santos y Humberto Romero-Muci— han sido distinguidos como Académicos de Honor de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación³, distinción que constituye un reconocimiento de alto prestigio en el ámbito iberoamericano del Derecho.

Por su parte, la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas mantiene desde hace décadas una relación estrecha con nuestra

¹ Para una información pormenorizada de esta institución, véase su sitio web oficial: <https://rajyle.com/>.

² Para más detalles de esta corporación, véase su sitio web oficial: <https://racmyp.es/>.

³ Véase: <https://rajyle.com/la-institucion/academicos-de-honor/>.

corporación. Todos los Individuos de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales son incorporados como miembros correspondientes de aquella institución española desde la fecha de su nombramiento. De manera muy especial, el doctor Rafael Caldera —Individuo de Número y expresidente de la República— ha sido el único miembro de nuestra Academia en recibir la distinción de Académico Honorario de esa Real Academia. Su nombramiento, conferido el 15 de octubre de 1996, adquiere particular significación si se considera que, en sus más de 165 años de existencia, esa altísima distinción ha sido otorgada a solo nueve personalidades extranjeras —entre las cuales figuran el doctor Hipólito Irigoyen, expresidente de la Argentina y Su Santidad el Papa Pío XII⁴—. Este hecho magnifica aún más el honor y subraya la alta estatura intelectual, política y académica del homenajeado.

Uno de los antecedentes vernáculos más relevantes fue la breve pero significativa experiencia de la Academia de Jurisprudencia, establecida en 1842. Aunque de corta duración, esa iniciativa anticipó varias de las aspiraciones que habrían de materializarse siete décadas más tarde, como la creación de un espacio permanente de reflexión jurídica y legislativa, la preservación de la memoria del Derecho, la dignificación de la profesión y la proyección de valores cívicos desde el saber jurídico.

Fundada por un grupo de juristas eminentes, entre ellos Elías Acosta y Manuel López de Umérez, la Academia fue presidida por el licenciado Francisco Aranda, figura señera del Derecho venezolano decimonónico⁵. Nacido en Caracas en 1798, Aranda combatió en la guerra de Independencia siendo aún adolescente, y desarrolló luego una vida pública ejemplar. Representó al país en la Convención de Ocaña y en la Asamblea Constituyente de Bogotá de 1830, y fue ministro en diversas ocasiones, al frente de los despachos del Interior, Hacienda, Relaciones Exteriores y Justicia. Participó, además, en la redacción del Código de Procedimiento Judicial de 1836 —el primero promulgado en

⁴ Véase: <https://racmyp.es/clases-academicos/academicos-honorarios/>.

⁵ Véase, historia de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Disponible en: <https://www.acienpol.org.ve/historia/>.

Venezuela—, texto que la historia ha bautizado como “Código Aranda” en reconocimiento a su decisiva intervención en su elaboración⁶.

La Academia de Jurisprudencia estuvo compuesta por catorce miembros y funcionó en la sede histórica del Convento de San Francisco, la misma que hoy alberga a nuestra corporación. Pese a su corta existencia, representa un precedente honroso y cercano, tanto por su finalidad como por su simbolismo institucional⁷. Fue el primer intento sistemático, ya en el marco del país independiente, de dotar a Venezuela de un cuerpo colegiado orientado al estudio riguroso del Derecho y al fortalecimiento de la cultura jurídica nacional.

Cabe señalar que no fue esta la única manifestación institucional anterior a la fundación de nuestra Academia. A lo largo del siglo XIX venezolano —como lo han recordado algunos académicos— surgieron otras expresiones del espíritu académico y jurídico, tales como la Academia de Derecho Público y Español (1790), la Academia de Ciencias Sociales y de Bellas Letras (1869), y la Academia de Jurisprudencia de Mérida (1889), entre otras⁸. Sin restarles relevancia, he querido destacar la Academia de 1842 por su especial proximidad a los fines y propósitos que animaron la creación de nuestra corporación en 1915.

Otra iniciativa especialmente influyente, aunque de naturaleza distinta a las anteriores, fue el Congreso de las Municipalidades de 1911, convocado en Caracas por disposición del general Juan Vicente Gómez, con motivo del primer centenario del 19 de abril de 1810. A ese Congreso asistieron representantes de todos los Concejos Municipales del país, con el propósito de deliberar sobre una agenda de reformas en materias esenciales como salud pública, educación, justicia, registros civiles, finanzas y régimen penitenciario. La dirección general del evento recayó sobre figuras prominentes, entre ellas José Gil Fortoul, quien ejerció la

⁶ Héctor García Chuecos., “Figuras venezolanas: el sabio jurisconsulto don Francisco de Aranda” en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, T. I, (enero a junio 1936), N.º 1-2, Caracas, 1936, pp. 32-36.

⁷ Véase, historia de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Disponible en: <https://www.acienpol.org.ve/historia/>.

⁸ Rafael Badell Madrid, “Discurso del Dr. Rafael Badell Madrid en el acto de toma de posesión como presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* N.º 177, Caracas, enero-marzo, 2025, pp.78-80.

vicepresidencia, y Laureano Vallenilla Lanz, en calidad de secretario⁹. Ambos, al igual que otras figuras destacadas que formaron parte del Congreso, serían posteriormente incorporadas como Individuos de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Se organizaron seis comisiones de trabajo de las cuales destacaron, por el alcance de sus deliberaciones, la de Justicia y Régimen Penitenciario y la de Registros Civiles. La primera fue presidida por el doctor Pedro Manuel Brito González, mi antecesor en el Sillón No. 6, y la segunda por el doctor Pedro Hermoso Tellería. En el Acta Final del Congreso se recogen propuestas de considerable importancia institucional como la reforma del Código Civil, la creación de un Código Nacional de Higiene, la aplicación efectiva de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, la instauración de juzgados de instrucción por distrito y la incorporación de la figura de inspectores civiles, entre otras¹⁰.

Aunque muchas de estas recomendaciones no se materializaron de inmediato, el Congreso de 1911 fue una experiencia significativa en la que se puso de manifiesto la necesidad de crear un foro permanente, doctrinario y no oficialista, que orientara el pensamiento jurídico-político de la Nación. Según lo recordó el propio Gil Fortoul en la sesión inaugural de nuestra Academia, fue allí donde comenzó a gestarse la idea de una institución que respondiera a esos fines, fundada en la ponderación, el estudio riguroso y el compromiso cívico¹¹.

Este conjunto de antecedentes pone de relieve que la Academia de Ciencias Políticas y Sociales surgió como expresión madura de una aspiración republicana largamente incubada, orientada a dotar al país de una voz ilustrada, reflexiva y vigilante, capaz de acompañar el devenir político desde el análisis jurídico y la independencia intelectual.

⁹ Nikita Harwich Vallenilla, “Congreso de Municipalidades”, en *Diccionario de Historia de Venezuela*, Fundación Empresas Polar. Disponible en <https://bibliofep.fundacionempresas-polar.org/dhv/entradas/c/congreso-de-municipalidades/>.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ El texto completo del discurso de orden pronunciado por el doctor José Gil Fortoul en la sesión inaugural de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, el 19 de abril de 1917, puede consultarse en Eugenio Hernández-Bretón, “Historias de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Católica Andrés Bello, N.º 71, Caracas, 2016–2017, pp. 284–288.

II. EL NACIMIENTO DE LA ACADEMIA Y LA SESIÓN INAUGURAL DE 1917

Las instituciones, como las personas, tienen un origen, una edad fundacional que suele revelar algo más profundo que una simple fecha. Nacen de la confluencia de circunstancias, ideas, tensiones y decisiones que se condensan en un momento preciso. La Academia de Ciencias Políticas y Sociales, cuya trayectoria hoy celebramos, emergió en una etapa compleja de nuestra historia republicana, marcada por el predominio autoritario de Juan Vicente Gómez, cuando la Universidad estaba clausurada y el país apenas comenzaba a organizar su institucionalidad con criterios técnicos y administrativos.

Resulta paradójico, pero también revelador, que una institución llamada a promover la cultura jurídica, la deliberación académica y la difusión del conocimiento haya surgido bajo un régimen personalista. Pero precisamente por eso su creación cobra aún más sentido. En medio de un contexto restrictivo, un grupo de juristas e intelectuales percibió la necesidad de fundar una instancia de pensamiento que acompañara, orientara y diera forma al desarrollo jurídico e institucional de la República. Fue una iniciativa civilista dentro de un régimen militar. Una apuesta por la palabra, la razón y el derecho como expresiones de la vida pública. En ese entorno institucional inestable, la propuesta fue canalizada a través del Ejecutivo y elevada al Congreso Nacional, donde obtuvo respaldo legislativo. Su impulso inicial encontró resonancia en sectores que apostaban por el fortalecimiento del pensamiento jurídico como base para la organización nacional.

No sería justo juzgar ese momento fundacional con los ojos castigadores del presente. La Academia nació durante una autocracia, sí, pero también como expresión de una voluntad civil que aspiraba a acompañar, asesorar y modernizar al país desde el terreno del conocimiento jurídico. La lucidez de quienes impulsaron su creación radicó en advertir que, aun en medio de severas restricciones, era posible abrir espacios para la deliberación ilustrada, la formación cívica y la construcción institucional.

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales fue formalmente creada mediante ley sancionada por el Congreso Nacional el 21 de mayo de

1915 y promulgada por el presidente provisional de Venezuela, doctor Victorino Márquez Bustillos, el 16 de junio del mismo año¹². Esta fecha marca el nacimiento jurídico de la institución. Sin embargo, el proceso de organización y establecimiento de la nueva corporación fue lento y exigente. La sesión inaugural tuvo lugar, finalmente, el 19 de abril de 1917, concebida con la solemnidad propia de los grandes hitos institucionales¹³.

El proceso preparatorio incluyó una reunión preliminar el 13 de marzo de ese año, celebrada en el Salón de Bibliografía Nacional, en los altos del edificio de la antigua Biblioteca Nacional, contiguo a la sede que hoy compartimos con las demás Academias Nacionales. Allí se acordó el protocolo de instalación y se fijó como fecha emblemática el 19 de abril, día cargado de simbolismo republicano, reafirmando así el talante civil y representativo que se aspiraba imprimir a la nueva institución.

La sesión inaugural tuvo lugar en el Salón de Conciertos de la Escuela de Música y Declamación. Fue un acto de gran esplendor cívico y cultural. El orador de orden fue el doctor José Gil Fortoul, y también intervinieron el doctor Pedro Manuel Arcaya, primer presidente de la Academia, y el doctor Carlos Aristimuño Coll, ministro de Instrucción Pública. Entre los asistentes figuraban el presidente provisional Márquez Bustillos, representantes de las demás Academias Nacionales, autoridades públicas, el cuerpo diplomático y miembros de la sociedad caraqueña. Como lo ha señalado Eugenio Hernández-Bretón, la ceremonia fue cuidadosamente organizada para reflejar el prestigio y la vocación institucional de la naciente corporación, y estuvo cargada de una solemnidad que buscaba afirmar, en pleno contexto gomecista, el papel del Derecho como fundamento de civilidad republicana¹⁴.

¹² El texto de la Ley que creó la Academia de Ciencias Políticas y Sociales puede consultarse en *Leyes y Decretos de Venezuela 1915*, Tomo 38, Serie República de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1994, pp. 147 y ss.

¹³ Para los datos sobre la creación e instalación de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, véase: Eugenio Hernández-Bretón, "Prefacio", en *Libro homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el Centenario de su fundación 1915-2015*, T.I, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2015, pp. XXVII-XXVIII.

¹⁴ Los datos relativos a la organización, desarrollo, solemnidades y participantes de la sesión inaugural de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, celebrada el 19 de abril de 1917, son tomados del trabajo del académico Eugenio Hernández-Bretón, "Historias de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales" ... cit., pp. 269-288.

La Banda Marcial de Caracas, dirigida por el maestro Pedro Elías Gutiérrez, interpretó la marcha de *Tannhäuser* de Wagner, y el mismo Gutiérrez compuso para la ocasión un himno titulado *El triunfo de las Academias*. Asimismo, se instituyó el Premio Anual de la corporación, inicialmente denominado “Premio Aranda”, a propuesta del doctor Cristóbal L. Mendoza, entonces secretario de la Academia. Esta iniciativa respondió al propósito fundacional de estimular el cultivo del Derecho y reconocer los aportes al pensamiento jurídico nacional.

En su discurso de instalación, Gil Fortoul recordó que desde 1912, en su condición de ministro de Instrucción Pública, había expresado ante el Congreso Nacional el anhelo del Ejecutivo por fundar una institución que diera voz permanente al pensamiento jurídico y político de la Nación. Su intervención finalizó con una exhortación cargada de idealismo republicano: “Para nosotros, los hijos del Libertador, no se ha eclipsado el noble ideal que nos legó su genio. Y ha de ser siempre norte de nuestro destino, resplandeciente como el sol, incorruptible como el oro, sonoro como el bronce”¹⁵.

Esa sesión memorable marcó el inicio de las actividades de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y afirmó desde su origen el talante de una corporación dotada de vocación de permanencia, propósito civilizador y profundo respeto por el saber ilustrado, la cultura jurídica y el ideal republicano.

III. FIGURAS FUNDACIONALES Y MEMORIA INSTITUCIONAL

1. Tres pilares de la fundación institucional

Desde 1915, han sido muchos los juristas, académicos, legisladores, docentes e intelectuales de alta valía que han contribuido con su pensamiento, su obra y su ejemplo a forjar el prestigio de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Mencionarlos a todos excede el propósito de estas páginas, pero no sería posible evocar la trayectoria de ciento diez años de la institución sin referirse a tres figuras cuya actuación

¹⁵ El texto completo del discurso de orden pronunciado por el doctor José Gil Fortoul en la sesión inaugural de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, el 19 de abril de 1917, puede consultarse en Eugenio Hernández-Bretón, *Ibid.*, pp. 284–288.

fue decisiva en su establecimiento y orientación inicial. Se trata de los doctores Pedro Manuel Arcaya, José Gil Fortoul y Victorino Márquez Bustillos, a quienes debemos, en buena medida, el impulso fundacional, el diseño institucional y el talante doctrinal de la Academia.

Pedro Manuel Arcaya desempeñó un papel decisivo en la institucionalización de la Academia como su primer presidente en 1917, y personificó una visión jurídica, sociológica e histórica profundamente integrada. Nacido en Coro en 1874, fue abogado, jurista, sociólogo, historiador y diplomático, con una obra intelectual que abarcó desde estudios sociales y lingüísticos hasta análisis políticos, pasando por traducciones y publicaciones sobre historia venezolana y sociología. Fue asimismo Individuo de Número y presidió tanto la Academia Venezolana de la Lengua como la Academia Nacional de la Historia. Su biblioteca personal, una de las más extensas de su tiempo, da testimonio de su vocación de bibliófilo y de su convicción en el conocimiento como instrumento de civilización¹⁶.

En sus memorias y discursos fundacionales, Arcaya defendió la necesidad de una corporación académica que conjugara la reflexión doctrinal con una visión nacional sustentada en el saber. Su liderazgo en los primeros años de la Academia imprimió un sello de rigor institucional y amplitud intelectual, consolidando un espacio de pensamiento que trascendiera los límites del derecho estricto para abrazar la historia, la sociología y el análisis político. A través de su obra —como *Estudios sobre personajes y hechos de la historia venezolana* (1911), *Estudios de sociología venezolana* (1928) o *Venezuela y su actual régimen* (1935)— y su actuación pública, Arcaya legó un modelo de intelectual comprometido, cuya memoria persiste en la historia viva de la corporación.

¹⁶ La información sobre la vida, trayectoria institucional, contribución legislativa y actuación pública de Pedro Manuel Arcaya ha sido tomada, principalmente, de: Eduardo Meier García, *Pedro Manuel Arcaya. La vocación del jurista*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2020 —el estudio más completo publicado hasta la fecha sobre la figura de Arcaya—; Carlos González Batista, “Pedro Manuel Arcaya”, en Rafael Arráiz Lucca y Carlos Hernández Delfino (compiladores), *25 Intelectuales en la historia de Venezuela*, Fundación Bancaribe para la Ciencia y la Cultura, Caracas, 2015, pp. 201-256; y Gabriel Ruan Santos, “Sillón N.º 26”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N.º 163 (Edición 85 Aniversario 1936–2021), Caracas, marzo 2021, pp. 543–556.

Durante el régimen de Juan Vicente Gómez, Arcaya ocupó altas responsabilidades con un sentido institucional que lo distinguió. En 1913 ocupó el cargo de procurador general de la Nación y fue ministro de Relaciones Interiores en dos oportunidades (1914-1917 y 1925-1929). Se desempeñó como magistrado y presidente de la Corte Federal y de Casación, e integró las comisiones que prepararon las reformas de los Códigos de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal. Como ministro del Interior, introdujo dichas reformas ante el Congreso Nacional y participó activamente en la redacción del Estatuto Constitucional Provisional de 1914. Como presidente del Congreso entre 1918 y 1922, promovió leyes fundamentales en materia de minería, hidrocarburos y comercio.

Junto con Gumersindo Torres trabajó en la redacción y adaptación de nuestras leyes de hidrocarburos y en el diseño del régimen legal que sirvió de base al desarrollo de la industria petrolera, estableciendo principios claves en materia de concesiones, regalías e impuestos, para la defensa del interés nacional. Su obra legisladora se caracterizó por la claridad conceptual, técnica legislativa y sentido práctico. En el campo de la legislación civil, promovió la igualdad entre hijos legítimos y naturales y simplificó el régimen registral del estado civil.

Como diplomático, fue dos veces embajador en Washington, donde destacó por su habilidad para preservar la soberanía económica de Venezuela ante proyectos legislativos norteamericanos que amenazaban las exportaciones petroleras del país. Su pensamiento jurídico y político expresó una visión de Estado fundada en la legalidad, el orden institucional y la soberanía.

Pedro Manuel Arcaya mantuvo una coherencia notable entre su dimensión académica y su posicionamiento ético. No fue un político oportunista. Al fallecer el general Juan Vicente Gómez en 1935, Arcaya eligió permanecer en el país y defender con serenidad su trayectoria pública, sin deslindarse del régimen con el que había colaborado. Esta actitud —leal a la obra institucional en la que creyó— expresa una fidelidad profunda a los principios que guiaron su vida intelectual y cívica, más allá de las circunstancias del poder.

Arcaya es, en muchos sentidos, una figura fundacional del pensamiento jurídico moderno en Venezuela, y su memoria permanece unida al origen mismo de nuestra Academia.

Figura igualmente central fue la del doctor José Gil Fortoul, una de las personalidades intelectuales más influyentes en la fundación de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Nacido en Barquisimeto en 1861 y formado como abogado en la Universidad Central de Venezuela, Gil Fortoul desarrolló una trayectoria multifacética como político, jurista, historiador, ensayista y diplomático. Su pensamiento estuvo marcado por el positivismo jurídico venezolano de comienzos del siglo XX, una corriente que subrayaba la evolución histórica del Estado y valoraba el orden legal como fundamento del progreso institucional¹⁷.

Como ministro de Instrucción Pública, propuso en 1912 la creación de una institución académica destinada a dar voz permanente al pensamiento jurídico y político nacional. Esta idea sentó las bases de la fundación de la Academia en 1915. Su elección como orador de orden en la sesión inaugural del 19 de abril de 1917 reflejó el reconocimiento de su autoridad intelectual y de su papel central en el panorama académico venezolano.

Ocupó múltiples funciones públicas de alto nivel. Fue presidente interino de la República entre 1913 y 1914, ministro de Instrucción Pública, miembro del Senado en los períodos 1910–1911 y 1914–1916, y diplomático en Europa, sirviendo como secretario de la legación venezolana, encargado de negocios y ministro plenipotenciario en Francia, Inglaterra, Suiza, Alemania y México. También se desempeñó como director de *El Nuevo Diario* en 1931.

Entre sus obras más reconocidas figuran *Historia constitucional de Venezuela*, *Filosofía constitucional*, *Filosofía penal* y *El humo de mi pipa*. Su *Historia constitucional*, publicada en París y luego en Caracas, fue elogiada por Miguel de Unamuno y se ha consolidado como

¹⁷ Los datos sobre la vida, actividad diplomática, trayectoria pública y obra de José Gil Fortoul han sido tomados, principalmente, de: Lucía Raynero, “José Gil Fortoul”, Biblioteca Biográfica Venezolana, en *El Nacional*, Fundación Banco del Caribe, Vol. 103, Caracas, 2009, p.97; Rafael Arráiz Lucca, “José Gil Fortoul: positivismo, historia y poder”, en Rafael Arráiz Lucca, *Civiles*, Editorial Alfa, Caracas, 2000, pp.129-138; y Ramón Escovar León, “Sillón N.º 23”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N.º 163 (Edición 85 Aniversario 1936–2021), Caracas, marzo 2021, pp. 503–504.

una referencia excepcional para historiadores, constitucionalistas, politólogos y estudiosos de la evolución institucional venezolana.

Su pensamiento legal e histórico, profundamente influido por el positivismo, incorporó además un agudo interés por los hechos sociales y políticos que condicionaban la estructura del Estado. Desde esa perspectiva, orientó los primeros pasos de la Academia hacia una reflexión crítica, con sentido institucional y compromiso público. Su intervención inaugural, cargada de idealismo republicano, encarnó la convicción ilustrada de que el Derecho debía ser instrumento de civilización y progreso. Su liderazgo intelectual, su afán modernizador y su vocación pedagógica lo sitúan como uno de los grandes forjadores de nuestra cultura institucional.

Según relata su biógrafa Lucía Raynero, al dejar la Presidencia de la República acumulaba deudas significativas que lo llevaron a solicitar apoyo material a antiguos allegados¹⁸. Este episodio revela la austeridad con que vivió y la coherencia entre su vida intelectual y su sentido del deber público. Nunca se sirvió del poder para el beneficio personal, y dedicó sus últimos años a la reflexión y la escritura. Su legado, por tanto, descansa tanto en sus obras y en los cargos que ejerció como en la integridad con que los asumió.

Victorino Márquez Bustillos, nacido en Guanare el 2 de noviembre de 1858, ocupa también un lugar destacado en la historia fundacional de la Academia. En su condición de presidente provisional de la República, formalizó su creación al otorgar el cúmplase del Ejecutivo, el 16 de junio de 1915, a la ley de creación de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, previamente sancionada por el Congreso el 21 de mayo de ese mismo año. Este acto representó mucho más que una formalidad administrativa, pues constituyó el reconocimiento institucional y jurídico de una iniciativa largamente acariciada en el ámbito intelectual y académico del país.

Licenciado en Derecho por la Universidad Central de Venezuela, Márquez Bustillos tuvo una dilatada trayectoria en la vida pública. Fue director del periódico *El Trujillano* y ocupó numerosos cargos de responsabilidad, entre ellos, diputado por el Gran Estado Los

¹⁸ Lucía Raynero, “José Gil Fortoul”, cit., p. 97.

Andes (1890), general de brigada tras su participación en la Revolución Legalista (1892–1893), secretario de Gobierno de los estados Trujillo (1902–1904) y Zulia (1909), senador (1910–1914), gobernador del Distrito Federal (1911–1912) y ministro de Guerra y Marina (1913–1914). Su experiencia administrativa, parlamentaria y militar lo convirtió en uno de los colaboradores más estrechos del general Juan Vicente Gómez¹⁹.

En abril de 1914 fue designado presidente provisional de Venezuela por el Congreso, mientras el general Gómez, en su carácter de presidente constitucional electo y comandante en jefe del Ejército, se mantenía en Maracay como centro del poder militar. Desde Miraflores, Márquez Bustillos asumió la conducción formal del Estado, cumpliendo funciones ejecutivas y rindiendo cuentas con regularidad al jefe del régimen. Lo hizo con prudencia y sentido institucional, permitiendo el funcionamiento de las estructuras estatales en un contexto de complejidad política.

Durante su presidencia interina se impulsaron diversas iniciativas de modernización, entre ellas, la reapertura de la Universidad Central de Venezuela y la creación de nuevas escuelas superiores. Bajo su interinato se promulgó la Ley de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales el 21 de mayo de 1915, se estableció su sede inicial y se completó el proceso de incorporación de sus primeros miembros. En 1917, fue electo Individuo de Número, lo que representó un acto de significativo valor institucional, pues fue el primer académico admitido por voto de sus pares. Su presencia en la sesión inaugural del 19 de abril de ese año reafirmó su compromiso con el proyecto académico. Más allá de sus altas responsabilidades de gobierno, Márquez Bustillos demostró interés por fortalecer los vínculos entre el Estado y la Academia, comprendiendo que el desarrollo institucional requería una base académica sólida y permanente.

¹⁹ Los datos biográficos de Victorino Márquez Bustillos han sido tomados, principalmente, de: Antonio García Ponce, “Victorino Márquez Bustillos”, en *El Nacional*, Fundación Banco del Caribe, Vol. 89, Caracas, 2009, p. 97; Nikita Harwich Vallenilla, “Márquez Bustillos, Victorino”, en *Diccionario de Historia de Venezuela*, Tomo II, Fundación Polar, Caracas, 1988, pp. 836-837; Juan Cristóbal Carmona Borjas, “Sillón N.º 30”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N.º 163 (Edición 85 Aniversario 1936–2021), Caracas, marzo 2021, pp. 616-618.

Aunque su figura ha sido objeto de valoraciones contrastantes debido al régimen bajo el cual ejerció la presidencia, su actuación en favor de la Academia representa un momento de apertura hacia la institucionalización del conocimiento jurídico en Venezuela. Supo interpretar las aspiraciones de lo más granado de la intelectualidad de su tiempo, que buscaba dar forma estable al pensamiento jurídico-político nacional. Márquez Bustillos, con medida y sentido de responsabilidad institucional, elevó el respeto por la corporación y ofreció al país gestos de civismo a través de decisiones ejecutivas y legislativas. Su nombre, como el de Arcaya y Gil Fortoul, está inscrito entre los constructores iniciales de esta casa académica.

2. Presidentes y académicos contemporáneos: memoria personal y legado institucional

Sin restarle relevancia a tantos otros académicos que han honrado a esta casa con su presencia y magisterio, deseo también evocar en esta oportunidad a cuatro personalidades que presidieron la Academia en tiempos más recientes, y cuya trayectoria profesional y humana dejó una huella perdurable en la vida de la corporación. Me unieron con ellos vínculos de amistad profunda y sentí por cada uno un gran aprecio. Su recuerdo encarna, en mi experiencia personal, la vigencia de los ideales que han animado a la institución desde sus orígenes.

El primero es el doctor Tomás Enrique Carrillo Batalla, figura eminente de la vida académica venezolana. Abogado y economista, fue ministro de Hacienda en la etapa inicial del proceso democrático (1960–1961) y diputado al Congreso Nacional, cargos que desempeñó con solvencia, integridad y sentido del deber público. Presidió nuestra Academia entre 1980 y 1982, y fue presidente fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, así como Individuo de Número de la Academia Nacional de la Historia. Carrillo Batalla proyectó su erudición hacia el país, combinando investigación y docencia con servicio público. Su obra dejó una impronta permanente en la institucionalidad jurídica, económica y fiscal de Venezuela. Dejó también una huella profunda como servidor público, legislador y humanista comprometido con la modernización del país. De personalidad afable,

austera y conciliadora, fue un verdadero maestro ciudadano, ejemplo de integridad intelectual y de vocación pública. Me unieron con él lazos de parentesco y una entrañable amistad. Lo visité con frecuencia en su casa y atesoré sus consejos, su temple y su bonhomía. Carrillo Batalla fue, sin duda, uno de los hombres que construyó con lucidez y generosidad el porvenir democrático de Venezuela²⁰.

El segundo es el doctor Gonzalo Parra Aranguren, mi querido profesor y amigo, maestro insigne del Derecho internacional privado y una de las figuras más eminentes de esa disciplina en América Latina. Cate-drático, autor y juez, se desempeñó como magistrado de la Corte Inter-nacional de Justicia entre 1996 y 2009, dejando una impronta de rigor jurídico y serena autoridad. Fue también presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, institución a la que honró con su palabra y su ejemplo²¹. Con toda justicia, el académico Eugenio Hernández-Bretón lo ha calificado como el más universal de los juristas venezola-nos de las últimas décadas²². Su vasta obra doctrinaria, de proyección continental, lo convirtió en un referente indiscutido del pensamiento jurídico venezolano en el ámbito internacional.

El tercero es el doctor René De Sola, destacado jurista, diplomá-tico y académico, cuya trayectoria ilustra una excepcional combina-ción de servicio público, producción intelectual y vocación docente²³.

²⁰ Enrique Urdaneta Fontiveros, “A la memoria de Tomás Enrique Carrillo Batalla”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 154, Caracas, 2015. p. 681. Disponible en http://acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2015/Bo-IACPS_2015_154_679-683.pdf; Enrique Urdaneta Fontiveros, “Tomás Enrique Carrillo Batalla: Vida política”, en *Homenaje de las Academias Nacionales al Dr. Tomás Enrique Carrillo Batalla (en el centenario de su natalicio)*, Humberto Romero-Muci (coordinador), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021, pp. 19-53.

²¹ Enrique Urdaneta Fontiveros, “Gonzalo Parra Aranguren. Una vida ejemplar”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N.º 155, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2016, pp. 811-818.

²² Eugenio Hernández-Bretón, “Gonzalo Parra Aranguren”, en *Tesoros de Derecho Interna-cional Privado y Comparado en América Latina*, Universidad Monteávila/Baker McKen-zie, Caracas, 2020, p. 275.

²³ Los datos sobre la vida, obra y carrera pública de René De Sola han sido tomados, princi-palmente, de: Alfredo Morles Hernández, “Prólogo”, en René De Sola, *Reflexiones jurídi-cas*, Serie Misceláneas, No 5, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2008, pp. VII-IX; Gerardo Fernández Villegas, “Sillón N.º 21”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N.º 163 (Edición 85 Aniversario 1936–2021), Caracas, marzo 2021, pp. 480-484.

Fue ministro de Justicia y de Relaciones Exteriores en 1958, embajador delegado permanente ante la UNESCO y presidente del Comité Jurídico de esa organización. Ocupó la presidencia de la Corte Suprema de Justicia entre 1987 y 1989, donde también presidió la Sala Político-Administrativa. Ejerció la cátedra de Derecho Mercantil en diversas universidades venezolanas, presidió esta Academia y dirigió igualmente la Academia Venezolana de la Lengua. Fue autor de numerosos libros, artículos y decisiones judiciales que lo consagran como una figura eminente del Derecho venezolano contemporáneo. En 2015, pronunció el discurso de orden con ocasión del centenario de la Academia, institución a la que prestó brillo con su trayectoria y su palabra.

El cuarto es el doctor José Mélich-Orsini, quien también presidió esta Academia y cuya figura ocupa un lugar señero en la historia del Derecho privado venezolano contemporáneo. Regentó la cátedra Derecho Civil III (Obligaciones) durante más de tres décadas en la Universidad Central de Venezuela, fue decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas y director del Instituto de Derecho Privado. Fue autor de una obra doctrinaria monumental en materia de obligaciones, reconocida como punto de referencia en la enseñanza y en la práctica del Derecho civil.

Como lo afirmaron el doctor Román Duque Corredor y el doctor Luciano Lupini, su figura representa una verdadera inflexión en la evolución del Derecho privado venezolano. El primero afirmó que el Derecho civil puede dividirse en dos etapas -antes y después de la obra de Mélich²⁴- y el segundo lo calificó como el más grande civilista de Venezuela²⁵. Como profesor de Derecho de las obligaciones y amigo cercano suyo, tuve el privilegio de trabajar con él en importantes juicios y arbitrajes internacionales, y de recibir, en esas circunstancias, enseñanzas profundas no solo sobre el Derecho, sino también sobre la vida y la integridad profesional. Mélich fue, en el sentido más elevado del término, un maestro.

²⁴ Román J. Duque Corredor, *A nuestro Maestro Dr. José Mélich-Orsini*, Caracas, 13 de junio de 2011. Texto consultado en original, cortesía del autor.

²⁵ Luciano Lupini Bianchi, “La influencia del pensamiento de José Rafael Mélich-Orsini en la evolución del Derecho de las Obligaciones”, en *Derecho de las Obligaciones, Homenaje a José Mélich-Orsini*, Claudia Madrid Martínez (coordinadora), Caracas, 2012, p. 5.

3. Académicos en la primera magistratura

Como parte de esta memoria institucional, resulta también digno de resaltar un hecho poco común en otras Academias: el hecho de que cuatro de sus Individuos de Número hayan ejercido la Presidencia de la República. Fueron ellos el doctor Rafael Caldera, electo en dos oportunidades por votación popular, quien llevó su formación académica a la acción política con un estilo que conjugó cultura, legalidad y vocación democrática; el doctor Edgar Sanabria, presidente de la Junta de Gobierno que sucedió al régimen de Pérez Jiménez en 1958, y quien condujo con sobriedad y firmeza una delicada transición institucional; así como los doctores Victorino Márquez Bustillos y José Gil Fortoul, quienes —como ya se ha señalado—, desde las más altas responsabilidades del Estado, respaldaron de forma decisiva la creación y consolidación de esta corporación²⁶.

El paso de todos ellos por el poder no menguó su vocación académica; por el contrario, la proyectó con responsabilidad sobre el destino institucional del país.

4. La incorporación de la mujer: una evolución en la historia académica

No puede dejar de mencionarse, en esta breve memoria institucional, la incorporación progresiva de distinguidas juristas venezolanas, expresión de una evolución significativa en la historia institucional de la Academia. En 1989, la doctora Hildegard Rondón de Sansó se convirtió en la primera mujer en ingresar como Individuo de Número —y en presidir esta Academia—, abriendo camino a otras figuras de alta trayectoria académica y profesional. Le siguieron, como Individuos de Número, las doctoras Josefina Calcaño de Temeltas, Tatiana de Maekelt y Cecilia Sosa Gómez, todas con trayectorias relevantes en la docencia universitaria y en la investigación jurídica. Las doctoras Calcaño y Sosa fueron magistradas de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Suprema de Justicia, y la doctora Sosa llegó a presidir ambos tribunales. La doctora Tatiana de Maekelt, quien también

²⁶ Véase: <https://www.acienpol.org.ve/individuos-de-numero/>.

presidió esta corporación, impulsó con visión y constancia, desde la Universidad Central de Venezuela, la creación de la Maestría en Derecho Internacional Privado y Comparado, que inició sus actividades en 1997 bajo su coordinación. A través de una sostenida labor académica, formó una verdadera escuela nacional de cultivadores del Derecho internacional privado, cuyos discípulos hoy enseñan y enriquecen esta disciplina en distintas universidades del país. Más recientemente, se han incorporado las doctoras Margarita Escudero, especialista en Derecho público, catedrática y autora de una sólida obra jurídica; Nayibe Chacón de Serfaty, profesora titular de Derecho mercantil en la Universidad Central de Venezuela y directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas; y Colette Capriles Sandner, destacada investigadora y ensayista en filosofía política, profesora de teoría política en la Universidad Simón Bolívar y autora de una importante obra sobre historia de las ideas, instituciones y democracia en Venezuela²⁷. La presencia de estas distinguidas académicas ha enriquecido sustancialmente la vida intelectual de la corporación, consolidando así una participación femenina que honra y prolonga la tradición de excelencia de esta casa.

5. Vocación integradora: miembros provenientes de otras disciplinas

Finalmente, conviene recordar que, desde sus primeras décadas, la Academia ha incorporado entre sus miembros a destacadas personalidades provenientes de distintas ramas del saber, en correspondencia con su carácter plural y su compromiso con el estudio integral de lo jurídico, lo político y lo social. Monseñor Nicolás E. Navarro, prelado e historiador, y Laureano Vallenilla Lanz, sociólogo, periodista e historiador de las ideas, fueron los primeros Individuos de Número no formados en Derecho, incorporados tras la reforma legal de 1924 que amplió a 35 el número de académicos. Su presencia temprana reafirma que la misión de esta corporación no se limita al cultivo técnico del Derecho, sino que se orienta a comprender, con perspectiva humanística, los fundamentos históricos, políticos y culturales de la República.

Esta tradición integradora se mantiene hasta el presente.

²⁷ Véase: <https://www.acienpol.org.ve/individuos-de-numero/>.

IV. LA BIBLIOTECA “ANDRÉS AGUILAR MAWDSLEY”

En el año 2000, la Academia instituyó la Biblioteca “Andrés Aguilar Mawdsley”, en homenaje al ilustre jurista, diplomático y magistrado venezolano, quien fue embajador, ministro de Justicia (1958–1962), juez de la Corte Internacional de Justicia, Individuo de Número y presidente de nuestra corporación. Nacido en Caracas en 1924, el profesor Aguilar Mawdsley dejó una huella perdurable de excelencia jurídica, prestigio académico y proyección universal, que esta biblioteca honra y prolonga.

La Biblioteca reúne un fondo especializado en ciencias jurídicas, compuesto por libros, publicaciones monográficas, códigos, tesis y otros materiales, que constituye una base fundamental de apoyo para las actividades académicas y de investigación. Su misión es ofrecer servicios de información de alta calidad mediante infraestructura moderna, personal capacitado y uso intensivo de las nuevas tecnologías, con la visión de consolidarse como centro de referencia nacional en servicios bibliográficos jurídicos. Desde su creación, uno de los primeros pasos hacia la modernización fue la incorporación de una base de datos automatizada, concebida para organizar y facilitar el acceso al acervo bibliográfico de la institución. En ese contexto, se dio prioridad a la digitalización del Boletín de la Academia, cuyos artículos se incorporaron en texto completo y pueden consultarse, descargarse o imprimirse gratuitamente, mediante un sistema que permite su localización por autor, título o materia. Este servicio ha ampliado de manera significativa el alcance y la utilidad pública de los recursos de la Biblioteca.

Desde 2000, el catálogo digital permite el acceso remoto a una amplia colección: más de 14.900 registros documentales, 2.900 artículos del Boletín en texto completo (hasta el N.º 177, enero-marzo 2025), así como una selección de libros, discursos y separatas digitalizadas. Complementariamente, el Proyecto Ulpiano ofrece una base referencial con más de 16.000 registros y acceso a textos completos de numerosas publicaciones periódicas nacionales²⁸.

²⁸ Los datos e información sobre la Biblioteca “Andrés Aguilar Mawdsley” —incluyendo su origen, estructura, servicios (catálogo digital, referencia extendida) y el Proyecto Ulpiano— han sido obtenidos del sitio web de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales,

Como parte de su compromiso con la calidad del servicio, la Biblioteca también orienta a los usuarios cuando el material solicitado no se encuentra en su catálogo, indicándoles otras bibliotecas públicas o universitarias donde pueda ser localizado. En ciertos casos, gestiona además préstamos interbibliotecarios a través de convenios de cooperación, lo cual amplía de manera significativa las posibilidades de acceso a fuentes especializadas. Este servicio de referencia extendida constituye un valor añadido que fortalece su vocación de apoyo al estudio y la investigación jurídica.

Además de conservar valiosas colecciones históricas, la Biblioteca ha fortalecido progresivamente su capacidad operativa y su proyección externa. Ha impulsado la digitalización del Boletín y de obras agotadas, ha afianzado vínculos con centros e institutos jurídicos y ha garantizado el acceso libre al conocimiento, con lo cual favorece la integración entre la comunidad jurídica y académica, tanto nacional como internacional.

En suma, la Biblioteca “Andrés Aguilar Mawdsley” representa un pilar esencial de la vida académica de la institución, al constituirse en un centro de preservación, acceso y producción de conocimiento jurídico, y en un soporte fundamental para las tareas de investigación, divulgación y servicio público que caracterizan la misión de esta corporación.

V. EL BOLETÍN, EL FONDO EDITORIAL Y LA PROYECCIÓN CULTURAL DE LA ACADEMIA

La vida intelectual de una corporación como la Academia de Ciencias Políticas y Sociales no se mide únicamente por sus deliberaciones o actos públicos, sino por la huella escrita que deja en el tiempo. En este sentido, el Boletín de la Academia constituye una de las expresiones más elocuentes y perdurables de su labor institucional y doctrinaria.

Fundado en 1936, cuando el doctor José Gil Fortoul presidía la Academia, el Boletín nació con la finalidad de reunir y difundir los

en particular de las secciones “Biblioteca Andrés Aguilar Mawdsley” (<https://www.acienpol.org.ve/biblioteca-andres-aguilar-mawdsley/>) y “Servicios generales” (<https://www.acienpol.org.ve/servicios-generales/>), así como del sitio del Proyecto Ulpiano (<http://www.ulpiano.org.ve/>) y de información adicional proporcionada por la Lic. Beatriz Martínez, bibliotecóloga que dirige con competencia y dedicación las actividades de la Biblioteca.

estudios, ensayos, dictámenes, intervenciones y discursos que los miembros de la corporación consideraran dignos de preservar. El primer volumen fue dedicado al licenciado Francisco Aranda, patriarca de nuestras instituciones procesales. A la fecha se han publicado 177 números, todos disponibles en línea, lo que garantiza su preservación documental, amplía su difusión y refleja una continuidad editorial excepcional en el panorama académico venezolano.

El Boletín es el órgano oficial de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. En él se hace pública y permanente la vida institucional de la corporación mediante la difusión de sesiones solemnes, actos de incorporación, conferencias magistrales, pronunciamientos institucionales, homenajes, acuerdos de júbilo, notas de pesar y reseñas de actividades. También recoge, de manera sistemática, los trabajos más relevantes desarrollados por la Academia en el cumplimiento de su misión académica, su vocación doctrinal y su contribución al progreso de la legislación y de las ciencias políticas y sociales. Por su continuidad, contenido y rigor, constituye tanto una crónica ordenada de la trayectoria institucional de la Academia como una expresión constante de la evolución del pensamiento jurídico venezolano, en diálogo con otros saberes.

A lo largo del tiempo, el Boletín ha experimentado una evolución significativa en su formato, periodicidad y contenido. Junto a las contribuciones doctrinales de los Individuos de Número, ha incorporado colaboraciones de juristas nacionales y extranjeros, análisis históricos y estudios de carácter interdisciplinario. En sus páginas se recogen también informes, propuestas de reforma legal, análisis jurisprudenciales y reflexiones críticas sobre la institucionalidad democrática. Esta ampliación temática, sumada a la digitalización integral de sus volúmenes y a su inclusión en sistemas de indización académica como Latindex, ha favorecido su proyección nacional e internacional reafirmando su lugar como instrumento vivo del pensamiento jurídico²⁹.

²⁹ Para una exposición detallada sobre el origen, evolución, funciones, contenido y significación institucional del Boletín de la Academia, véase Rafael Badell Madrid, “El Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N.º 163 (edición aniversario 1936–2021), Caracas, marzo de 2021, pp. 9–22.

Como lo ha señalado Rafael Badell Madrid, el Boletín es hoy el medio de divulgación jurídica más antiguo y prestigioso del país, y refleja con fidelidad la continuidad doctrinal e institucional de la Academia. Por ello, en esta conmemoración de los ciento diez años de su fundación, podemos y debemos sentirnos legítimamente orgullosos de la obra que encarna y del legado que proyecta.

A la labor del Boletín se suma el fondo editorial de la Academia, que ha hecho posible la publicación de numerosas obras de elevada calidad intelectual y valor jurídico, entre ellas monografías, estudios especializados, libros homenaje y reediciones de textos fundamentales de la bibliografía jurídica nacional. Estas publicaciones, cuidadosamente editadas, han contribuido a preservar y difundir el pensamiento jurídico, político y social venezolano, ampliando la proyección de la Academia tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

La proyección cultural de la Academia se ha expresado también en una intensa y sostenida actividad pública. Foros, seminarios, conferencias, ciclos de pensamiento jurídico, mesas de análisis, presentaciones de libros y actos de homenaje conforman una agenda que, año tras año, renueva el diálogo con universidades, institutos de investigación, gremios profesionales, organismos públicos, actores de la sociedad civil, estudiantes y estudiosos del Derecho. Estas actividades cumplen una doble función. En primer lugar, alimentan la vida académica interna de la Academia; en segundo término, abren espacios de reflexión jurídica, política y social en el ámbito nacional, de cara a los desafíos institucionales del país.

Haría falta un volumen entero para reseñar todos los encuentros, foros, coloquios y homenajes promovidos por la Academia en estas últimas décadas. Por ello, este artículo se limita a destacar tres de las iniciativas más recientes y representativas, tanto por la calidad de sus participantes como por la trascendencia de los temas abordados.

El primero es el “Ciclo de Coloquios sobre la Controversia del Esequibo”, celebrado entre el 6 de mayo de 2021 y el 21 de abril de 2022, bajo la coordinación del académico Héctor Faúndez Ledesma. Este ciclo, compuesto por doce sesiones, constituyó, en palabras del académico Allan Brewer-Carías, el más profundo y exhaustivo análisis

que se haya hecho hasta la fecha sobre la reclamación territorial venezolana³⁰. Participaron en él distinguidos expertos nacionales e internacionales, cuyas intervenciones abarcaron aspectos históricos, jurídicos, geopolíticos, económicos y diplomáticos del caso Venezuela c. Guyana ante la Corte Internacional de Justicia. Las exposiciones examinaron, entre otros temas, los antecedentes del Laudo de París de 1899, el Memorándum Mallet-Prevost, el Acuerdo de Ginebra de 1966, la evolución del conflicto en el marco de la política exterior venezolana, así como las complejidades procesales del litigio en curso³¹.

El segundo es el ciclo titulado “Diálogos para una institucionalidad democrática”, realizado en cinco encuentros entre el 23 de julio y el 21 de noviembre de 2024, bajo la coordinación de la académica Cecilia Sosa Gómez. Este ciclo reunió a juristas, politólogos, historiadores y constitucionalistas venezolanos e internacionales en torno a asuntos de gran actualidad, tales como la democracia en construcción, la ciudadanía y la educación, las transiciones políticas en perspectiva comparada, el Estado de derecho, el populismo y sus efectos institucionales, la justicia como pilar de la democracia y el régimen económico de la Constitución. Por su densidad conceptual y su perspectiva comparada, este ciclo constituyó un valioso ejercicio colectivo de pensamiento crítico sobre el futuro institucional de Venezuela³².

El tercero es el ciclo de conversatorios celebrado, con participación presencial y virtual, en la sede de la Academia entre el 16 y el 27 de junio de 2025, con motivo de su centésimo décimo aniversario. Además de la sesión solemne conmemorativa, se realizaron nueve sesiones temáticas que abordaron asuntos de gran relevancia para el presente y el

³⁰ Allan Brewer-Carías, “Conclusiones: Coloquios de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre la Reclamación del Territorio Esequibo”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N.º 168 (abril-junio de 2022), Caracas, 2022, p. 257.

³¹ Las ponencias presentadas en el Ciclo de Coloquios sobre la Controversia del Esequibo fueron publicadas en los Boletines N.º 164, 165, 166, 167 y 168 de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Disponibles en <https://www.acienpol.org.ve/boletines/>.

³² Las ponencias presentadas en el ciclo “Diálogos para una institucionalidad democrática” fueron publicadas en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, N.º 176, Tomo II (julio-diciembre 2024), Caracas, 2024, pp. 957–1418. Disponible en: <https://www.acienpol.org.ve/libros/boletin-de-la-academia-de-ciencias-politicas-y-sociales-nro-176-julio-diciembre-2024-en-homenaje-a-dr-isidro-morales-paul/>.

porvenir del país, tales como el régimen socioeconómico para la libertad y la democracia, el derecho del trabajo y las relaciones laborales, los desafíos del sistema penal venezolano, las finanzas públicas y los derechos fundamentales, la revisión de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el derecho a la democracia, el derecho privado, la vida venezolana de hoy vista desde la sociedad civil, y los desafíos y perspectivas del derecho internacional en Venezuela. La pluralidad de enfoques, la calidad de los participantes y la pertinencia de los temas tratados reflejan el compromiso de la Academia con el debate jurídico y político de alta calidad³³.

Un capítulo especial merece el régimen de premios y distinciones, que a lo largo de las décadas ha consolidado un sistema de reconocimiento del mérito intelectual y profesional. Desde sus primeros años de vida, esta tradición ha estado orientada a estimular la producción doctrinal y, como se ha recordado en diversas ocasiones, a preservar la memoria de los grandes juristas venezolanos, reivindicar sus legados y proyectar, a través de su ejemplo, los valores de excelencia, integridad y sentido del deber institucional.

El Premio Anual de la Academia, instituido desde los años fundacionales, ha llevado el nombre de figuras señeras del Derecho, como Francisco Aranda, referente del pensamiento jurídico en el siglo XIX, y Cecilio Acosta, símbolo del humanismo republicano. Con el tiempo, este premio se ha diversificado en distintas modalidades, reconociendo ensayos jurídicos, trabajos de investigación universitaria, estudios de jóvenes juristas, trabajos de ascenso, tesis de posgrado y aportes realizados tanto por profesionales como por estudiantes. Estos galardones han adoptado, en cada caso, el nombre de juristas ilustres cuya trayectoria honra el desarrollo institucional del país, entre ellos, Fray Francisco del Rincón, Antolín de Liendo, Antonio José Álvarez de Abreu, Joaquín Sánchez Covisa, Hugo Mármol Marquis, Gustavo Planchart Manrique, Luis María Olaso S.J., José Santiago Núñez Aristimuño, Arístides Rengel Romberg, Gert Kummerow y Eloy Maduro Luyando³⁴.

³³ Las intervenciones del ciclo de conversatorios conmemorativo del 110º aniversario se publican en este Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

³⁴ Enrique Urdaneta Fontiveros, "Palabras en el acto de entrega del Premio Pedro R. Tinoco (h)", en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N.º 170, (octubre–

Junto a los premios ordinarios, la Academia ha creado también premios especiales, instituidos en homenaje a grandes venezolanos que dejaron una huella relevante en el ámbito jurídico, político o institucional. Tal es el caso, en tiempos más recientes, de los premios Pedro Manuel Arcaya y Pedro R. Tinoco hijo, destinados a galardonar contribuciones doctrinarias sobresalientes centradas en el estudio de la vida, la obra y el legado de esas figuras³⁵. Estos certámenes no solo preservan su memoria y alientan nuevas investigaciones sobre su pensamiento, su acción pública y su influencia en la evolución de nuestras instituciones, sino que constituyen, además, un acto de afirmación frente al olvido, una invitación a las nuevas generaciones a acercarse críticamente a las fuentes vivas del pensamiento jurídico, de nuestra historia política y de nuestra tradición cultural.

Este conjunto de certámenes ha dado lugar a una valiosa colección de obras que enriquecen el acervo bibliográfico de las ciencias políticas y sociales en Venezuela. Son instrumentos de estímulo intelectual y, al mismo tiempo, expresiones de continuidad institucional, pues reafirman el compromiso académico con la preservación del legado nacional, frente a la desvalorización del saber jurídico y al eclipse de la excelencia.

Desde 2020, la Academia confiere también la Orden Juan Germán Roscio, en clase única, destinada a reconocer públicamente a quienes, con su obra o actuación, contribuyen a afirmar los valores fundamentales del Derecho y de la democracia³⁶. Con ella se honra la memoria de una de las figuras más representativas del constitucionalismo hispanoamericano, autor civil del Acta de Independencia, cofundador del Estado republicano y defensor precoz de los principios de libertad, legalidad e igualdad. La primera imposición de la medalla tuvo lugar el 22 de febrero de 2021 y recayó en el doctor Luis Almagro Lemes, entonces secretario general de la Organización de Estados Americanos, como

diciembre 2022), Caracas, 2022, pp. 98-107. Disponible en <https://www.acienpol.org.ve/libros/boletin-de-la-academia-de-ciencias-politicas-y-sociales-n-170-octubre-diciembre-2022-homenaje-a-pedro-r-tinoco-h/>.

³⁵ *Idem*.

³⁶ El texto del Acuerdo por el cual se crea la Orden Academia de Ciencias Políticas y Sociales “Juan Germán Roscio”, puede consultarse en: <https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2025/06/Boletin-177-enero-marzo-2025.pdf> pp. 507-513.

expresión de reconocimiento a su labor en defensa del orden democrático y de los derechos fundamentales en la región ³⁷. La creación de esta orden reafirma el propósito institucional de exaltar la acción intelectual, el compromiso cívico y el ejemplo civilista como fundamentos de una vida pública orientada al bien común.

Estos instrumentos de reconocimiento —premios, distinciones y órdenes honoríficas— son parte fundamental de la misión de la Academia, pues honran la excelencia, preservan la memoria y estimulan, mediante el ejemplo, la continuidad de una cultura jurídica y cívica elevada. Así, la Academia ejerce con responsabilidad un papel orientador que refuerza los valores del mérito y del conocimiento riguroso como fundamentos de una ciudadanía consciente, participativa y comprometida con los principios del Estado de derecho.

VI. UNA HERENCIA QUE NOS COMPROMETE

Jean Cocteau (1889–1963), el gran literato francés, escribió en el prólogo a su traducción de *Antígona* (1922) una imagen que bien podría aplicarse a la tarea que aquí hemos intentado:

Fotografiar a Grecia desde un aeroplano es empresa tentadora. Puede descubrirse un aspecto enteramente nuevo. Así he querido traducir *Antígona*. A vista de pájaro, desaparecen algunas grandes bellezas y surgen otras; se forman conjuntos nuevos, bloques, sombras, ángulos y relieves inesperados³⁸.

De este modo, este recorrido ha querido ofrecer una mirada elevada, a vuelo de pájaro, sobre los grandes logros, contribuciones y obras que en once décadas ha desarrollado la Academia de Ciencias Políticas

³⁷ Al respecto, véase: “Imposición de la Orden de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales “Juan Germán Roscio” al Dr. Luis Leonardo Almagro Lemes. Secretario General de la O.E.A. Salón de las Américas Sede O.E.A., 22 de febrero de 2021”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N.º 162 (enero–marzo de 2021), Caracas, 2021, pp. 21–24. Disponible en: <https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2021/06/BOLETIN-162.-Enero-marzo-2021.pdf>.

³⁸ Jean Cocteau, *Antígona/ Reinaldo y Armida*, Emecé Editores S.A., Buenos Aires, 1952, p. 7.

y Sociales, sin la pretensión de agotar su vasta trayectoria. Un trazo libre y concentrado que ha aspirado a captar el aliento fundacional que aún recorre sus pasillos, sostenido por generaciones de juristas y pensadores que han hecho de esta Academia un faro de saber, civismo y continuidad institucional.

Somos herederos de una obra que arriba a sus ciento diez años de trayectoria, protagonistas de su presente y custodios de su porvenir. Esa triple condición nos enaltece y, al mismo tiempo, nos compromete.

La conmemoración de estos ciento diez años no es solo un acto de evocación histórica; es, sobre todo, un llamado a la conciencia institucional y ciudadana. Lo que la Academia ha sido y ha hecho impone, por tanto, a quienes hoy la integramos el deber de custodiar ese legado con entereza y visión.

Como lo he dicho en reiteradas oportunidades, el porvenir de la Academia está —y estará siempre— en manos de quienes la integran. No hay institución que sobreviva a la abdicación de sus miembros. Pero tampoco hay herencia más fértil que la que se cultiva con orgullo, devoción y responsabilidad.

Esa es, en fin, nuestra tarea: honrar con nuestras obras el legado de quienes forjaron esta casa académica.

Enrique Urdaneta Fontiveros
Con motivo del centésimo décimo aniversario
de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
Caracas, 16 de junio de 2025

**DISCURSO DE ORDEN PRONUNCIADO POR LA
DOCTORA CECILIA SOSA GÓMEZ
EL 16 DE JUNIO DE 2025 EN LA SESIÓN
SOLEMNE CONMEMORATIVA
DEL CENTÉSIMO DÉCIMO ANIVERSARIO DE
LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES (1915-2025)**



Ciudadanos Académicos, invitados especiales, señores y señoras

“El devenir de los 110 años de existencia de esta Academia significa, que su vida institucional siempre ha estado cumplida, aún ante los desafíos del tiempo que le ha tocado vivir”

Me propongo en esta gran ocasión de los 110 años de la existencia de este centro de conocimiento, investigación y reflexión de las ciencias políticas y sociales, presentarles un viaje en el tiempo hacia la conquista de la libertad, dado que esa siempre ha sido nuestra responsabilidad, actuar de manera responsable y ética.

El tiempo desde la Corporación siempre lo hemos visto como un amigo y no como un opresor. Lo que ha caracterizado a esta Academia es la sensatez en asumir, decidir, y publicar, de forma cónsona sea con el tiempo de espera o tiempo de acción, así como decidir si usarlo pasiva o activamente.

Otro matiz del tiempo ocurre cuando este nos interpela y nos pide responsabilidades que debemos asumir; esa es cualidad está íntimamente conectada en con saber utilizarlo en nuestra vida académica y combinarlo con nuestra vida personal, de una manera útil e inteligente en concordancia con nuestro enfoque institucional que no se refiere a ordenar o mandar, sino más bien proponer y razonar nuestros aportes.

Con base a estas reflexiones me atrevo a decir sobre nuestro trabajo que la Academia de Ciencias Políticas y Sociales ha estado regida por el tiempo, entendido como la sucesión y duración de acontecimientos que han permitido comprender, conceptualizar y producir, la continuidad o cambios en la política de nuestro país, analizando los principios que deben regir las instituciones y la sociedad en su conjunto, para lograr la seguridad jurídica y política, bajo el prisma del valor de la ley y su cumplimiento. De allí, que siempre esta Academia

tiene presente el pasado, actúa en el presente y está comprometida a proyectarse hacia el futuro.

Se comenta desde aquellos primeros tiempos, que existía un rumor arraigado, en algunos sectores de opinión, lo que a veces ocurre cuando hay anhelos frustrados; de que las Academias eran entidades inactivas que poco aportaban a la evolución nacional y al progreso de las ciencias, y que eran medios para la vanidad de sus miembros, cuando si ello ocurriera sería por el desconocimiento de la labor que se desarrolla en ellas; esta responsabilidad es atribuible a nosotros mismos, si fuéramos ineficientes en divulgar nuestro trabajo.

El acervo de la Academia con sus muchos años de fundada, demuestra que se ha defendido, cambiado y acumulado experiencias, permitiéndole tener memoria y sensibilidad ante las realidades políticas y sociales que le ha tocado examinar, proponer y moldear.

Quizás por ello, su evolución ha estado asociada a la condición humana, tanto desde las ciencias sociales como políticas. De allí que nuestra temporalidad como académicos, contraste con la permanencia de la Institución, por ello su existencia no cuantifica el tiempo, pero sí con la oportunidad de nuestro trabajo y la angustia de ser útiles.

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales nació en dictadura, no obstante, los primeros 30 miembros seleccionados, son reconocidos como notables juristas y sociólogos de su tiempo.

En lo que se refiere a la dictadura tenemos experiencia que ella se basa en la opresión y en la falsa figura paternalista del poder; de igual forma la farsa de libertad sin responsabilidad, alimentada por el miedo, y siendo el miedo, la herramienta utilizada para que se renuncie al libre albedrío. Eso lo estamos viviendo hoy, pero aquí estamos como Academias, dispuestas a seguir siendo el faro que alerta y conduce, y en lo que a la de Ciencias Políticas y Sociales dedicar todo nuestro esfuerzo a cumplir con las obligaciones y tareas que se nos señalaron en la Ley Fundacional de 16 de junio de 1916.

La historia de nuestras funciones en estos 110 años está disponible, para consulta de nacionales y extranjeros, por cuanto nuestra misión fijada desde el inicio de nuestra existencia, se concentra en:

- desarrollar y hacer progresar las Ciencias Políticas y Sociales;
- dedicarse al estudio de la legislación;

- redactar y revisar proyectos de Códigos y leyes nacionales;
- disponer de una Biblioteca donde se acunen las mejores obras de ciencias políticas y sociales;
- establecer relaciones con todas las academias de igual índole en el mundo, y
- todo lo demás, que sea propio de la naturaleza y carácter de la Corporación.

Es contrastante, dada la materia entregada a esta Academia, que conviviera con cinco de las Constituciones centralistas y presidencialistas del *gomecismo* (1909/1922/1925/1928/1929/1931), las cuales pueden tratarse como una unidad, ya que en la mayoría de los casos son modificaciones de la anterior para reflejar circunstancias políticas momentáneas. Destaca la Constitución de 1909, en la cual se altera el régimen electoral, sustituyendo la elección directa del presidente de la República, por una elección indirecta hecha por el Congreso, sistema que va a continuar hasta la Constitución de 1947.

Me permito rememorar el pasado, para resaltar el tiempo político en que se inician mediante elección las incorporaciones de individuos de número a esta Academia, para reconocer los temas de los primeros trabajos presentados entre los años 1926 a 1944, hace ochenta y un años, para lo cual consulté la compilación preparada por el Académico Tulio Chiossone.

Observo con beneplácito cómo los nombres de esos trabajos lo dicen todo, permítanme nombrarlos: La Necesidad de la Industrialización del País; La Incidencia Indirecta del Código Napoleónico en la Legislación Venezolana; Los Contenidos Espirituales de la Vida; la Guayana Esequiba; la Soberanía Nacional y el Concepto Moderno de Estado; la Potestad Administrativa Discrecional y su Ejercicio en el campo del Derecho Público Venezolano; El Modernismo Político en el cual se plantean los problemas del Socialismo y del Comunismo; La Ley Natural y la Ley Moral; La Política del Porvenir; La Enseñanza del Derecho Romano.

Además de sus nombres, no puedo dejar de invocar algunos de sus mensajes que advertían cómo resolver los problemas y sugerían soluciones y así constatar la reciedumbre del mensaje de los incorporados, en un período políticamente difícil y complejo. De manera que en este

magnífico salón donde nos encontramos se analizaba y proponía el sustento académico para resolver los conflictos políticos, económicos y sociales de la época.

Así, estos trabajos de incorporación se presentaron mayoritariamente durante el gobierno de Eleazar López Contreras, un régimen híbrido de transición, que practicó una política de lenta apertura; pero en el que ocurrían detenciones, allanamientos, expulsiones del territorio. En esa época se creó la Guardia Nacional, el Congreso aprobó un número importante de leyes buscando establecer la institucionalidad, entre ellas la de identificación, Aduanas, Hacienda, creación de la Contraloría General de la Nación, la tercera ley de hidrocarburos aumentando las regalías, y los impuestos de exploración y explotación; se autorizó al Estado para la creación de empresas o institutos petroleros; la ley del Servicio Nacional de Seguridad que crea el cuerpo de Investigación Nacional, se promulga la primera Ley Orgánica de Salud de Venezuela.

Recordemos de los párrafos que extraje de algunos trabajos de incorporación de académicos o de contestación, que corresponden a aquellos tiempos y demuestran, una imagen de apertura del régimen político por la creación de esta Academia abordando con temas desafiantes para la época y que aún preocupan en el presente:

El primero: “Envilecen a los pueblos las tiranías, sea cual fuera su origen, y si son crueles y nefastas las de los dictadores, poder supremo en el orden político, que tienen a su disposición la fuerza material para hacer de hecho cuanto le venga en gana, no deben olvidar tampoco los que conducen o representan a los pueblos, porque el pueblo tiene también sus cortesanos, que tiene riesgos gravísimos de tiranía tosca al mando de las muchedumbres.”¹.

El segundo: “Es necesario hacer del Estado el hogar de toda la libertad, el supremo protector del orden, de la justicia y de la ley, el amparador de la familia, la fortaleza de la propiedad, que es en suma y en realidad la representación del trabajo, del ahorro y la base del capital. Resumiendo, el Estado ha de ser y debe ser el baluarte superior de

¹ Los párrafos identificados como Primero, Segundo y Tercero, corresponden al trabajo titulado “El concepto Moderno del Estado”; discurso de incorporación a la Academia del Señor Dr. Simón Planas Suárez.

la vida social en su cuádruple función de defensor de la libertad, de la justicia, del derecho y del orden.”.

El Tercero: Hagamos lo necesario para que en la ética de nuestras leyes se cree el sentimiento público, se funde el espíritu nacional, se inculque la noción de patria se establezca así el verdadero estado para todos, ideal supremo en una sociedad bien organizada, si es verdad que aspira al progreso en el orden y a la libertad bajo el imperio de libre y civilizado, ha de ir atado a leyes ilustradas y sabias.”.

El Cuarto: “El poder discrecional no es un poder arbitrario sino una discreción legal “que no permite adoptar medidas arbitrarias, caprichosas, inquisitoriales o opresivas”. La esfera discrecional está regida únicamente por la prudencia (la esfera de lo lícito), la cual, sin embargo, no es indeterminada, sino que tiene sus límites marcados por el derecho.”²

El Quinto: “Entre lo discrecional y lo regulado está, precisamente, la lucha de los pueblos por arrebatar al déspota lo que juzga sus fueros y por el logro de perennes normas de convivencia que hacen que el Gobierno amparo y de los gobernados colaboradores, pero, útil sería que hiciéramos ese penoso recorrido: nos saldría en más de una alborada un rayo exterminador”³.

El Sexto: “...por eso no deseamos antes bien acogemos de buen agrado la fórmula de Víctor Hugo “...esclarecer lo que es falso, satisfacer lo que es justo”, pero ¿qué es lo falso y que es lo justo?”.

“Nada más irritante ciertamente, sino que nos ofrezca por generosidad lo que se nos debe por justicia.”

“Lo falso me atreveré a decirlo, lo falso son todos los medios hasta ahora propuestos para mitigar el profundo dolor de los menesterosos: los aumentos de salarios, los seguros sociales, los arrendamientos de servicios, las leyes de trabajo, las escuelas, los centros de recreo y hasta la participación de utilidades, todo esto y algunas

² Este párrafo identificado como Cuarto corresponde al discurso de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales “La Potestad Administrativa Discrecional y su ejercicio en el campo del Derecho Público Venezolano” del Dr. J. M. Hernández Ron.

³ Se identifica como Quinto párrafo un extracto de la Contestación por el Académico Francisco Vetancourt quien recibe la incorporación de J. M. Hernández Ron.

cosas más en apariencia beneficiosas obra de la filantropía o del medio, son pura falsedad, porque ni la filantropía, ni el medio, ni fundamento alguno, por noble y elevado que sea, puede sustituir a la justicia.”⁴.

Las narrativas que les he presentado, evidencian que el tiempo es un concepto fundamental en la evolución de las ciencias sociales, porque permite comprender la historicidad y la dinámica de los procesos sociales. Inicialmente, las ciencias sociales no consideraron el tiempo como una problemática central, pero desde finales del siglo XX ha cobrado relevancia para analizar el cambio social y la reproducción de estructuras sociales a lo largo del tiempo.

El único peligro de la Academia, que debemos cuidar es la cotidianidad, por ello nuestro tiempo actual es de apertura, de propuestas. Nuestra Academia está plena de Académicos competentes para emitir razones, conscientes que no estamos para convencer, estamos para ser oídos, sentir que nuestras posturas son útiles, que las nuevas generaciones tienen atrás referencias y nuevas propuestas para pensarlas y repensarlas y que ayudan a la integración social, a la garantía indivisible de los derechos humanos y al bien común.

De allí que el tiempo no es solo una dimensión externa donde ocurren eventos, sino una categoría interna que condiciona la realidad social y su interpretación. La historicidad implica que el presente se entiende en relación con el pasado y el futuro, permitiendo construir sentidos sociales y horizontes de acción para los sujetos sociales.

Además, el análisis del tiempo en las ciencias sociales ha incorporado conceptos de otras disciplinas, como la complejidad y la incertidumbre, para enriquecer la comprensión de los procesos sociales y su evolución.

La temporalidad se ha vuelto clave para analizar fenómenos como la organización social, la cultura, y la historia, mostrando que existen múltiples tiempos sociales que influyen en la experiencia y estructura social.

⁴ El párrafo señalado como Sexto se tomó del discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, del Dr. José Ramón Ayala, titulado “El Modernismo Político”.

En síntesis, la relación del tiempo con la evolución de las ciencias sociales, incluyendo el derecho, radica en que el tiempo es una categoría epistemológica y metodológica esencial para entender cómo se reproducen y transforman las sociedades, cómo se construyen las narrativas históricas y cómo se proyectan las posibilidades futuras en el análisis social.

Es por ello que después del recorrido, en que las palabras de nuestros académicos suenan con frescor y gallardía, recuerdo lo que decía *Gadamer*, el análisis de la comprensión histórica de la producción académica abre los caminos para estudiar los eventos y requerimientos, *en concordancia con nuestra finalidad como Corporación*, por cuanto el tiempo es creación, es una categoría existencial que nos exige proponer los cambios que sean necesarios, de allí que sea un movimiento vital hacia el futuro, considerando que el tiempo de la historia también enseña cómo priorizar ese futuro.

Desde su fundación y en su contexto político esta institución liberal, cultiva la **pluralidad de ideas** y propicia el **debate con la sociedad y el Estado para reflexionar y hacer propuestas sobre el progreso cultural, social y económico**. Es decir, la comunicación mutua de los resultados obtenidos.

La Academia distingue entre el poder para encarcelar cuerpos y mentes a la de proponer por medio del lenguaje, la reinstitucionalización de la vida social y política, por ello promueve el análisis objetivo y académico de cuestiones políticas, sociales y económicas.

Así, la frase “el poder se impone con la fuerza no con palabras” puede ser cierta, pero la reflexión y advertencia de corregir las derivas antidemocráticas permite moldear políticas para lograr una sociedad justa.

Somos una unidad dentro de nuestra diversidad, por ello se nos llama a ver el mundo y a nuestro país en particular, desde un enfoque novedoso que nos agrupe en libertad y nos permita ofrecer una visión dinámica e innovadora, pero sobre todo colaboradora, con el fin de coadyuvar con un país libre, próspero y en el que se garanticen los derechos ciudadanos de todos. La estructura social actual se caracteriza por su dinamismo, donde cambios tecnológicos acelerados y crisis globales obligan a la democracia a reajustes en normas e instituciones.

Tenemos el compromiso desde las Academias de apoyar la liberación de Venezuela de la pobreza humana, política, histórica, económica y espiritual.

Siendo el reloj el que mide también el tiempo de estas palabras, les doy las gracias por su paciencia⁵.

⁵ Se consultó el texto de Guadalupe Valencia García, “Pensar el Tiempo desde las Ciencias Sociales”, Entre Cronos y Kairós: las formas del tiempo histórico”, publicado por Antropos en 2007; igualmente “Constitución y Tiempo” de Fulvio Pastore, Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale. Revista de Estudios Jurídicos N° 14/2014 (Segunda Época) ISSN 1576-124X. Universidad de Jaén (España) Versión electrónica: rej.ujen.es; “Historias de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales”. Eugenio Hernández Bretón. Individuo de Número de la Academia de ciencias Políticas y Sociales. *Revista de la Facultad de Derecho* N 71 (2016-2017) pp. 269-288; “Discursos de incorporación 1926-1944” Segunda Ed. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Prólogo y montaje de Tulio Chiossone. Serie Discursos. Caracas 1989.

**PALABRAS DEL PRESIDENTE DE
LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES DOCTOR RAFAEL BADELL MADRID
EN LA SESIÓN SOLEMNE CONMEMORATIVA
DE SU 110º ANIVERSARIO (1915-2025)
16 de junio de 2025**



1.- Para cerrar esta sesión solemne conmemorativa del centésimo décimo aniversario de la fundación de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, quiero, en primer lugar, agradecer la presencia de todos ustedes, que con su asistencia no solo honran esta conmemoración, sino que nos aporta un gran estímulo a quienes integramos esta corporación.

2.- Como he dicho en otras ocasiones, las academias somos parte de la herencia cultural común recibida a lo largo de trescientos años de la Colonia. Siguiendo el movimiento académico europeo, en 1713 fue fundada en España la Real Academia Española, a lo que le siguió, en 1730, la fundación de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y sesenta años después, en 1790, fue creada en Venezuela la Academia de Derecho Público y Español y el Colegio de Abogados de Caracas y en 1841, ya como país independiente y después de la separación de Venezuela de la Gran Colombia, un grupo de profesores de derecho creó la Academia de Jurisprudencia¹.

En 1883 se creó la Academia Venezolana de la Lengua correspondiente de la Real Academia Española². Luego, la Academia Nacional de la Historia en 1888³; la Academia Nacional de Medicina en 1904⁴; la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en 1915⁵; la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales en 1917⁶; la Academia Nacional de Ciencias Económicas en 1983⁷; y la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat en 1998⁸.

¹ Rafael Badell Madrid, “Discurso del Dr. Rafael Badell Madrid en el acto de toma de posición como presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* Nro. 177, Caracas, enero-marzo, 2025. Pp. 78-79.

² Véase: <http://avelengua.org.ve/cms/>

³ Véase: <https://www.anhvenezuela.org.ve/>

⁴ Véase: <https://academianacionaldemedicina.org/>

⁵ Véase: <https://www.acienpol.org.ve/>

⁶ Véase: <https://acfiman.org/>

⁷ Véase: <https://ancevenezuela.org.ve/>

⁸ Véase: <https://www.acading.org.ve/>

En concreto esta Academia de Ciencias Políticas y Sociales fue creada durante el gobierno dictatorial de Juan Vicente Gómez, mediante la Ley sancionada por el Congreso en fecha 21 de mayo de 1915. A esta ley fue otorgado el “Ejecútese” por el Presidente provisional de la República Victorino Márquez Bustillos, el 16 de junio 1915 y fue publicada en la Gaceta Oficial del 22 de julio de 1915⁹.

Durante casi tres décadas Gómez mantuvo al país en la oscuridad y la barbarie. El papel de la academia parecía ser el de legitimación del régimen dictatorial. Pero como señaló el académico Eugenio Hernández-Bretón, hay un profundo simbolismo en el nacimiento de la Academia.

Aunque eran tiempos de turbulencia política, su origen no puede entenderse únicamente como el resultado de una ley formal, sino como la concreción de una aspiración civilizadora largamente gestada en nuestra tradición republicana.

3.- Pero para 1965 las cosas habían cambiado. En este mismo Parainfo, se celebró la sesión solemne conmemorativa del cincuentenario de la Academia, bajo un ambiente de mucho orden, respeto y grandeza institucional.

Aquel día, la presencia del Presidente Constitucional de la República, Don Raúl Leoni; de los ministros de Justicia, el académico Ramón Escobar Salom, y de Educación, Dr. José Manuel Siso Martínez; del Presidente de la Corte Suprema de Justicia; representantes del Congreso Nacional: autoridades de la Universidad Central de Venezuela, miembros de otras Academias Nacionales, representantes de instituciones fundamentales del país, y de nuestro primer cardenal, monseñor José Humberto Cardenal Quintero; confirieron al acto un aire de auténtica dignidad democrática y republicana.

⁹ Como reseña Eugenio Hernández-Bretón, la entonces vigente Ley de 21 de marzo de 1833 ordenaba que las leyes se citasen por la fecha del “Cúmplase” del Ejecutivo, y es por ello que se tiene por fecha de creación de nuestra Academia de Ciencias Políticas y Sociales es el 16 de junio de 1915. Eugenio Hernández-Bretón, “Apertura del acto de Presentación del Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el Centenario de su fundación 1915-2015”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* Nro. 154, Caracas, enero-diciembre, 2015. Disponible en: http://acienpol.abcdonline.info/bases/biblio/texto/boletin/2015/BolACPS_2015_154_351-355.pdf

Ese día el presidente de la corporación, Dr. Ángel Francisco Brice, con convicción serena y claridad de propósito, reivindicó el papel que corresponde a esta Academia en la vida nacional. Afirmó que su misión última es fomentar *“la conciencia de lo justo para que se arraiguen en un anhelo de felicidad social, la repugnancia a la arbitrariedad y a la violencia, cualquiera que sea su origen y patrocinio”*¹⁰.

Entre los actos que la academia realizó para conmemorar este cincuentenario, destacó un homenaje a la memoria de uno de sus fundadores y primer Presidente, el Dr. Pedro Manuel Arcaya. En el marco de esa sesión, fue develado el retrato del Dr. Arcaya que hoy preside el salón de sesiones de la Corporación, como testimonio permanente de su legado, ejemplaridad y probidad.

El académico Héctor Parra Márquez se refirió a nuestro primer presidente como *“Hombre de líneas rectas, [que] imprimió a sus actuaciones el sello de su probidad y de la firmeza de su espíritu, Sin que de lejos lo rozaran sentimientos emparentados con el logrerismo y menos con actitudes serviles regidas con la austeridad de su conducta, mantuvo una indeclinable lealtad a sus ideas y a sus propias convicciones políticas. De él podrían tornar lecciones de consecuencia los tráfugas y los equilibristas de oficio en la política de todos los tiempos”*¹¹.

La concurrencia pacífica, respetuosa y armónica del poder, del saber y de la fe, daba una sensación de auténtica esperanza. El Estado, la Universidad, la Academia y la Iglesia coincidían en un mismo espacio, con un mismo decoro y un idéntico propósito: celebrar la permanencia de las instituciones como cimiento de la vida nacional y honrar a los hombres prominentes de la patria.

4.- Veinte años después en 1985, le correspondió al Dr. Andrés Aguilar Mawdsley presidir el acto solemne celebrado para conmemorar el septuagésimo aniversario de esta institución. En esa oportunidad

¹⁰ Ángel Francisco Brice, “Discurso de apertura en la sesión solemne, en conmemoración del cincuentenario de la academia por su presidente”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* Nro. 31, Caracas, abril-junio, 1965. Pp. 193-194.

¹¹ Héctor Parra Márquez, “Discurso pronunciado por el Dr. Héctor Parra Márquez, Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en el acto de la Colocación del retrato del Dr. Pedro. M. Arcaya en el salón de sesiones de la corporación el día 9 de julio de 1965”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* Nro. 31, ob. cit., p. 215.

Aguilar Mawdsley reafirmó que a esta Academia le corresponde, irrenunciablemente, *“un papel activo en el examen y la discusión de los grandes problemas nacionales contemporáneos”*¹².

Aquella conmemoración culminó con un emotivo y merecido homenaje a tres célebres Individuos de Número de esta corporación: los doctores Tulio Chiossone, Luis Loreto y Alejandro Urbaneja Achelpohl, cuyas trayectorias engrandecen y honran la historia de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Eran tiempos de una gran fortaleza institucional. Se respetaban las instituciones y se honraba y enaltecía las ejecutorias de hombres sabios, prominentes y emblemáticos. La solidez institucional del país permitía que dos miembros de esta academia, en las votaciones conjuntas del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, fueran electos Magistrados de la Corte Internacional de Justicia.

Dos académicos se mudaron a La Haya para cumplir con sus funciones en el Salón de la Paz de la Corte Internacional de Justicia. El primero de ellos fue, precisamente, el Dr. Andrés Aguilar Mawdsley, quien fue juez de la CIJ desde el 6 de febrero de 1991 hasta el momento de su fallecimiento, acaecido en La Haya el 24 de octubre de 1995 por lo cual no pudo completar el período de nueve años para el cual fue electo.

El 28 de febrero de 1996 se eligió a otro académico, el Dr. Gonzalo Parra-Aranguren, para cumplir el resto del período del Dr. Aguilar Mawdsley, el cual debía terminar el 5 de febrero de 2000. Luego, el Dr. Gonzalo Parra-Aranguren fue reelecto por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU el 3 de noviembre de 1999. De manera que el Dr. Parra-Aranguren ejerció funciones como juez de la CIJ desde el 6 de febrero de 2000 hasta el 5 de febrero de 2009.

5.- La celebración del septuagésimo quinto aniversario, en 1990, estuvo presidida por el académico Dr. Leopoldo Borjas Hernández,

¹² Andrés Aguilar Mawdsley, “Palabras del Dr. Andrés Aguilar M. Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el acto solemne celebrado el 12 de junio de 1985, para conmemorar el 70º aniversario de la creación de la academia”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* Vol. 41, Nro. 101-102, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1985. P. 123.

quien, en su condición de Presidente encargado, se refirió a la continuidad institucional de la Academia y a la profundidad de su legado.

6.- En el año 2015 estuvimos aquí, en este mismo Paraninfo, en la celebración de nuestro centenario y allí el académico Alfredo Morles Hernández dijo que la academia es un *ente de lealtades*. Lealtades profundas, que no se disuelven ante los vaivenes del poder ni se diluyen en las urgencias del presente. Lealtades inquebrantables, que se explican no solo por un apego institucional, sino por el anclaje ético a una tradición intelectual y a los principios civilizatorios¹³,

El Dr. Morles Hernández acuñó ese día una frase muy elocuente: La academia, desde su puesto de vigía y como guardián intelectual de los valores superiores del ordenamiento jurídico, siempre le ha trazado al país un camino signado por la fidelidad a una herencia cultural común -alimentada por los valores republicanos- y al humanismo jurídico, entendido como la afirmación de la dignidad humana y de la libertad como punto de partida del Estado de derecho.

En esa misma ocasión, el presidente de la academia, Dr. Eugenio Hernández-Bretón, nos recordó que la Academia tiene un fin superior: el de *“iluminar la conciencia jurídica nacional”*. En esa empresa, nos instó -siguiendo a Cecilio Acosta- a sostener *“no hechos que pasan, sino principios que no mueren”*; a tener por escudo las leyes, por luz la verdad, por conciencia la buena fe; y a no olvidar que *“la justicia es eterna, que la virtud no muere, que las almas generosas dan siempre en el peligro el grito de alarma para salvarla y enaltecerla”*¹⁴.

A esas voces se sumó también la del académico René De Sola, quien nos ofreció una meditada reflexión sobre la naturaleza y misión de las academias. Recordó que, desde sus orígenes platónicos, las academias han sido espacios libres de ataduras, llamadas a confrontar el dogma y ocupar un lugar de vanguardia en la formación del pensamiento, la cultura y el juicio ilustrado.

¹³ Alfredo Morles Hernández, “Palabras del Dr. Alfredo Morles Hernández, presidente de la comisión centenario”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* Nro. 154, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, enero-diciembre, 2015. Pp. 259-266.

¹⁴ Eugenio Hernández Bretón, “Palabras de apertura a cargo del Presidente, Dr. Eugenio Hernández-Bretón”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* Nro. 154, ob. cit., pp. 249 y 250.

“Celebrar a la Academia -afirmó- es celebrar el poder civilizador de la inteligencia”. Nada más cierto. Las academias, como depositarias del juicio racional y del espíritu crítico, están llamadas a preservar la libertad del pensamiento y a ponerse al servicio del progreso de la República. Por eso, insistió, esta Corporación nació para ser “un organismo joven, vivaz, emprendedor, adecuado a nuestro medio, con temperamento impulsivo, la sangre ardorosa y el espíritu reformador de nuestra adolescente democracia”¹⁵.

7.- Las academias somos parte de la historia y de la institucionalidad del país, por eso este acto es muy importante desde el punto de vista institucional. En tiempos cuando la conciencia institucional se disuelve con facilidad, recuperar con lucidez y afecto esa trayectoria es también un modo de reafirmar nuestro compromiso con la legalidad republicana, con el conocimiento, y con la misión histórica de esta Corporación.

Por ello felicito al académico, Dr. Enrique Urdaneta Fontiveros por sus muy bien elaboradas palabras que han logrado reconstruir, parte importante de la memoria histórica de esta Academia de Ciencias Políticas y Sociales y felicito también a la académica Dra. Cecilia Sosa Gómez, por este viaje en el tiempo hacia la conquista de la libertad.

8.- A lo largo de estos ciento diez años, ciento ochenta venezolanos han recibido la alta distinción de haber sido designados individuos de número de esta Academia, elegidos por sus méritos intelectuales y su reconocida competencia en el cultivo de las ciencias jurídicas, políticas y sociales.

Entre los académicos que han honrado esta corporación y que han sido figuras prominentes en la vida pública y académica del país, se cuentan los doctores Pedro Manuel Arcaya, José Gil Fortoul, Arminio Borjas, Gustavo Manrique Pacanins, Tomás Liscano, Edgar Sanabria, Arturo Uslar Pietri, Luis Villalba Villalba, René De Sola, Eloy Lárez Martínez, Tomás E. Carrillo-Batalla, Rafael Caldera, José Román Duque Sánchez, José Muci-Abraham, José Melich-Orsini, Tomás Polanco Alcántara, Tatiana B. de Maekelt, Gonzalo Parra Aranguren, Gonzalo Pérez Luciani, Hildegard Rondón de Sanso, Josefina

¹⁵ René de Sola, “Discurso de orden a cargo del Dr. René de Sola, decano de los académicos”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* Nro. 154, ob. cit., p. 280.

Calcaño de Temeltas, Luis Henrique Farías Mata, Román José Duque Corredor, entre otros.

Hoy se perfila ya una quinta generación de académicos, herederos de una tradición intelectual y cívica que honra al país y que nos inspiramos en los méritos, esfuerzos y valores de nuestros antecesores, que nos estimulan, nos dan fuerza y resiliencia para continuar nuestra labor intelectual.

9.- Nacida en tiempos de dictadura, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales ha sido, desde 1915, un faro de luz permanente en el pensamiento jurídico, político y social del país. En más de un siglo de existencia, la academia ha sido testigo de momentos de estabilidad y de crisis; de legalidad y de arbitrariedad; de expansión y desarrollo y de retroceso y repliegue institucional: de optimismo y esperanza y de pesimismo y frustración; de luces y de sombras.

Las academias, con independencia de las cambiantes realidades a lo largo de su historia, están llamadas a erigirse en referentes éticos, en faro de luz que iluminen -con independencia, amplitud y decoro- el actuar nacional. A pesar de todo lo que ocurra, la academia debe continuar su andar con sobriedad y constancia, como una tribuna respetada para la deliberación razonada, el estudio riguroso y la defensa de los valores republicanos.

Esa continuidad no es fruto del azar ni simple inercia. Lo que ha sostenido a esta corporación a través del tiempo ha sido precisamente su profundo sentido de institucionalidad: la fidelidad a sus fines fundacionales, la seriedad y erudición de sus miembros, la autonomía de su juicio y la coherencia de su voz.

La institucionalidad -como bien lo expresó el académico Román Duque Corredor-, *“como fundamento básico de un Estado que se conceptúa como de derecho y democrático y de una República que se define independiente, se mide no solo por la existencia de poderes públicos soberanos y eficientes, sino también por la participación de la sociedad organizada en la estructura de esa institucionalidad y por la opinión pública que genere con sus actuaciones”*¹⁶.

¹⁶ Román Duque Corredor, “Prólogo”, *Doctrina académica institucional (pronunciamientos 1980-2012)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Investigaciones Jurídicas, Caracas, 2013, p. XIII.

Desde esa perspectiva, esta academia no solo forma parte del entramado institucional del Estado venezolano, sino que también contribuye a su legitimidad mediante su presencia crítica, su producción doctrinaria y el influjo moral de su conducta cívica.

10.- La Academia de Ciencias Políticas y Sociales ha asumido, desde su fundación un rol pedagógico fundamental: educar en valores para la sociedad y actuar como guardiana de la conciencia jurídica y política del país y ha hecho énfasis en que ese rol de centinela de la moral pública debe partir de la consideración de que la democracia es la base del Estado de derecho y condición indispensable para el respeto y garantía de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales). Sin democracia no pueden ejercerse plena, efectiva y libremente los demás derechos humanos.

Por ello, las academias, todas, están llamadas a reafirmar su responsabilidad como guardianas del conocimiento riguroso, del pensamiento crítico y de los principios que dan cohesión a la vida democrática. Su vocación no es la del repliegue silencioso, sino la de contribuir, desde la independencia, honestidad y responsabilidad intelectual, a preservar el sentido profundo de las instituciones y a sostener, con argumentos y valores, los cimientos del pacto republicano.

11.- La Academia de Ciencias Políticas y Sociales ha conservado siempre su autonomía, independencia y objetividad y ha asumido el compromiso de acompañar y orientar a la Nación. Como testimonio de ese compromiso ético con el país -y de su vocación por alumbrar a la sociedad civil por derroteros de luz y razón- la Academia produce sus pronunciamientos a través de los cuales ha materializado su misión de defender las instituciones democráticas, el pluralismo, las libertades ciudadanas y el fomento de una ciudadanía crítica y consciente.

Nuestros pronunciamientos, además de constituir una modalidad -de las muchas que hay- del control político que debe existir en toda sociedad, son un llamado a la reflexión y a la acción. Juntos se convierten en el faro ético que busca formar personas libres y ser un agente en la formación de valores. La Academia de Ciencias Políticas y Sociales, a través de su doctrina, se erige como una voz independiente que, desde el conocimiento experto, acompaña y orienta al país en la búsqueda de la civilidad y la democracia.

12.- Las academias han sido, son y se ofrecen para seguir siendo un espacio de diálogo y de encuentro para el debate sereno, libre, crítico, responsable y bien meditado, sobre ideas y asuntos de especial importancia de nuestra sociedad.

No estoy hablando del diálogo como un mecanismo coyuntural, sino del diálogo permanente como cultura y como medio natural mediante el cual la sociedad resuelve sus tensiones y diferencias. No hablo del diálogo como proceso, sino como compromiso con la construcción de un futuro mejor para todos.

Las sociedades que pierden la capacidad de dialogar terminan por fragmentarse. La pugna entre las instituciones y los desencuentros sociales nos recuerdan que, cuando el lenguaje del diálogo se apaga, lo que queda es miedo y la sombra del retroceso.

El diálogo no es sinónimo de debilidad, complacencia o servidumbre. El diálogo auténtico es, ante todo, un ejercicio racional de comprender al otro dentro de un espacio compartido y de reconocimiento recíproco. El diálogo no supone unanimidad ni exige renunciaciones irreflexivas. No se trata de anular las diferencias, sino de encauzarlas. No se trata de disolver el conflicto, sino de civilizarlo. Sin diálogo no hay deliberación y sin deliberación, no hay ciudadanía plena, ni democracia.

No por casualidad Hannah Arendt concebía al diálogo como la esencia misma de la vida política. Solo a través de la palabra compartida los seres humanos pueden revelarse mutuamente, reconocerse en su pluralidad y construir un mundo común. El diálogo, decía, es la manifestación de la libertad en el espacio público, el único ámbito en el que la libertad ha tenido alguna vez una realidad tangible es el de la acción política¹⁷.

Las academias, y esta en particular, tienen el deber de recordarle a todos los sectores del país que el diálogo no es un recurso para un momento de emergencia, sino un hábito civilizatorio; una forma de entender la política como la herramienta social para llegar a consensos. Recuperar el diálogo, por tanto, es recuperar el sentido mismo de lo político.

¹⁷ Véase en Hannah Arendt, *La condición humana*, traducción de Ramón Gil Novales, 1er ed. 5ta reimp., Editorial Paidós, Buenos Aires, 2009. Pp. 59 y ss.

Estimulamos una cultura que privilegie la palabra sobre la fuerza, el argumento sobre el grito, el principio sobre la oportunidad, la paz sobre la violencia. Cuando hay heridas abiertas y fracturas o hay violencia o hay diálogo. No hay camino para la paz, la paz es el camino.

**CONVERSATORIO:
EL RÉGIMEN SOCIO-ECONÓMICO PARA
LA LIBERTAD Y LA DEMOCRACIA**
Coordinadora: académica Cecilia Sosa Gómez
Moderador: académico Humberto Romero-Muci
17 de junio de 2025

**PALABRAS DE APERTURA DEL
DR. RAFAEL BADELL MADRID,
PRESIDENTE DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES, EN
EL CONVERSATORIO SOBRE
"EL RÉGIMEN SOCIO-ECONÓMICO PARA
LA LIBERTAD Y LA DEMOCRACIA",
DE FECHA 17 DE JUNIO DE 2025,
EN CONMEMORACIÓN
DEL 110º ANIVERSARIO DE LA ACADEMIA
DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



Buenos días señoras y señores. Sean todos bienvenidos al salón de sesiones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Saludo cordialmente a los señores académicos presentes y a todos los invitados especiales que nos acompañan en este evento. Doy también la bienvenida a los académicos y demás personas que nos siguen hoy a través de Zoom y del canal de YouTube de Universitas.

El conversatorio del día de hoy se enmarca dentro de la celebración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y versará sobre “El régimen socio-económico para la libertad y la democracia”. Este evento ha sido coordinado por la académica Dra. Cecilia Sosa Gómez y será moderado por el académico Dr. Humberto Romero-Muci.

En la mañana de hoy tendremos unas intervenciones muy interesantes.

El tema 1 estará a cargo del académico Dr. Jesús María Casal y está referido a la iniciativa privada en Venezuela: ¿Qué dice la Constitución venezolana? (fundamentos constitucionales de la iniciativa privada, de la libertad económica y la propiedad privada: contenido de dichos derechos y sus limitaciones).

El tema 2, concerniente a la función social de la propiedad: ¿límite o garantía de libertad? Origen, alcance y vigencia de la limitación de la propiedad en virtud de su función social y del interés general, está a cargo de la académica Dra. Margarita Escudero León.

El académico Dr. César Carballo Mena desarrollará el tema 3, sobre la libertad de empresa y la tutela del trabajador. La necesidad de protección de los derechos laborales en armonía con la libertad empresarial.

El día de hoy, también, bautizaremos la Obra “Doctrina Académica Institucional” Instrumento de reinstitucionalización democrática, Tomo III. Esta obra compila los pronunciamientos emitidos por la

Academia entre los años 2019 y 2025. Le precede, la publicación de la **Doctrina Académica Institucional** correspondiente a los años 1980 hasta el 2012 y, luego, la correspondiente al período 2012 al 2019, producto del esfuerzo e inteligencia de los Académicos Román Duque Corredor y Humberto Romero-Muci, respectivamente.

Ahora, por tercera vez, plasmamos en esta **Doctrina Académica Institucional** el testimonio de nuestro compromiso inquebrantable con Venezuela, un faro de orientación en tiempos complejos y desafiantes y, de nuevo, gracias al meticuloso trabajo de edición y compilación del académico Humberto Romero-Muci.

Una vez más, agradezco a los ponentes de hoy y a todos los participantes en este evento. Doy la palabra a la organizadores y coordinadora de este conversatorio, la académica Dra. Cecilia Sosa Gómez para que dirija la sesión conforme ella lo programó.

**PALABRAS DE LA ACADÉMICA
CECILIA SOSA GÓMEZ, EN SU CONDICIÓN
DE COORDINADORA DE LA MESA
DE TRABAJO REFERIDA
AL "EL RÉGIMEN SOCIO-ECONÓMICO
PARA LA LIBERTAD Y LA DEMOCRACIA"**



Es para mí motivo de alegría participar en los 110 aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en particular en esta Mesa de Trabajo junto a los distinguidos ponentes que aceptaron tratar este tema fundamental para el futuro de Venezuela. Bienvenidos Académicos, Profesores, Estudiantes y público interesado en estos planteamientos y reflexiones.

En el marco de la actual crisis venezolana, se mantiene el conflicto político y social entre dos proyectos políticos que han dividido profundamente a la sociedad venezolana: uno de carácter democrático encarnado en la Constitución de 1.999 (El Estado Constitucional Democrático bajo la cláusula del Estado Democrático Social de Derecho; y otro, de carácter hegemónico que postula la denominada “revolución” (Estado Comunal Socialista).

La libertad económica, consagrada en el artículo 112 de la Constitución, implica el derecho de participar libremente en una actividad económica lícita y de su preferencia, lo que conlleva la posibilidad de dedicar los recursos privados a un objetivo económico libremente escogido y, sometiéndose al ordenamiento jurídico que lo regule; realizar en atención a las demandas actuales y potenciales del mercado, entendiendo que toda actividad empresarial y comercial tiene como objetivo obtener un lucro.

El principio de libertad económica, también llamado libertad de empresa o libre ejercicio de la actividad lucrativa es una *extensión del principio general de libertad*. Es el reconocimiento expreso de la posibilidad que tienen la personas de dedicarse a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones o restricciones que aquellas establecidas en la Constitución o en las leyes, debiendo estas ser proporcionales al interés general, en el marco de la economía social de mercado.

Como la mayoría de los derechos y libertades, la libertad económica, como derivación del principio general de libertad, no puede definirse como un derecho absoluto y por lo tanto se encuentra sometido a varias condiciones, restricciones y limitaciones. Sin embargo, todas y cada una de esas restricciones, por ser excepcionales deben ser expresas e interpretadas de forma restrictiva, así como estar justificadas en razones imperiosas de interés general, debiendo ponderarse si el mismo resultado no puede alcanzarse a través de mecanismos menos coercitivos o acciones de hecho propugnadas desde el Poder Ejecutivo.

De comprobarse la existencia de un interés general, se ha exigido que la limitación impuesta no vaya más allá de lo necesario para garantizar la protección de dicho interés. En todo caso, evidentemente la libertad económica debe tutelarse judicialmente, lo que supone para llevar a cabo su ordenación, que la Administración debe ajustarse a un conjunto de garantías jurídicas, so pena de resultar nulas sus actuaciones.

La Constitución dedicó en el Título VI normar “El Sistema Socioeconómico” identificando los principios que lo rigen: democracia, libre competencia, protección del ambiente, productividad, solidaridad y justicia social, para asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. Agrega la norma que el Estado conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional para fortalecer la soberanía económica del país (artículo 299).

Debemos entonces pasar de la necesaria concepción filosófica, sus fundamentos y el diagnóstico de la realidad, a conjugarlos con la acción que exige **instaurar el sistema democrático en consonancia con las políticas públicas y el capital**; ello pasa por saber y determinar la justa medida que permita la coexistencia con los poderes legislativo y ejecutivo en un verdadero equilibrio con la garantía de los derechos humanos, toda vez que el exceso de cualquiera de ellos sobre el judicial lleva al despotismo; y, es precisamente esto lo que tenemos que cambiar.

Por lo tanto, es indispensable que dispongamos de un plan para el momento en que recuperemos la democracia liberal, en el cual se contemplen mecanismos y acciones que coadyuven a que esta no sólo se mantenga, sino que, fundamentalmente se fortalezca y se logre la

seguridad jurídica. El Plan tiene como misión rescatar la vigencia de la Constitución con énfasis en el principio de independencia y autonomía del Sistema de Justicia. La visión del Plan se ubica en el restablecimiento de la institucionalidad democrática del Estado de Derecho, es decir conectar con los requerimientos ciudadanos y lograr que el ciudadano sea su destinatario y todos tengan acceso a la justicia con la garantía del debido proceso.

**INTRODUCCIÓN AL FORO:
“EL RÉGIMEN SOCIO-ECONÓMICO PARA
LA LIBERTAD Y LA DEMOCRACIA” A CARGO
DEL ACADÉMICO HUMBERTO ROMERO-MUCI**



Señor Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Colegas académicos, estimados ponentes, profesores, estudiantes y miembros de la sociedad civil aquí presentes. Tengan todos un muy buen día.

Nos convoca hoy una de las reflexiones más trascendentales para el porvenir de cualquier nación y, en especial, para el futuro de Venezuela: el diseño, la defensa y la vigencia de un régimen socioeconómico que sea cimiento y, a la vez, motor de la libertad y la democracia.

No hablamos de un debate meramente técnico, reservado para economistas o juristas en sus cubículos. Hablamos del sistema de reglas que define cómo interactuamos, cómo producimos, cómo distribuimos y, en última instancia, cómo vivimos en sociedad. Es el esqueleto que sostiene el cuerpo de la República. Si este esqueleto es débil o está deformado, la libertad se atrofia y la democracia se convierte en una promesa vacía.

En la encrucijada histórica que atraviesa Venezuela, discutir sobre el modelo económico no es un lujo intelectual, sino una necesidad apremiante. Durante décadas, hemos navegado entre distintas visiones que han moldeado nuestra realidad: desde la promesa de un Estado garante hasta la defensa de la iniciativa individual como motor del progreso. Hoy, las consecuencias de estas tensiones son más evidentes que nunca, impactando el día a día de cada ciudadano y el destino del país entero. Es por ello que este foro se propone reabrir, con serenidad académica, pero con urgencia cívica, este debate fundamental.

Para ello, nuestra discusión se articulará en torno a cuatro ejes cruciales que son, en realidad, cuatro grandes preguntas sobre nuestro futuro:

- Primero, volveremos a nuestra ley fundamental para cuestionarnos: **¿Qué nos dice realmente la Constitución venezolana sobre la iniciativa privada?** ¿Es un derecho protegido, una concesión del Estado o un principio fundamental para el desarrollo?.
- Luego, evaluaremos los paradigmas que han dominado el pensamiento económico global y local: **¿La tesis de la economía mixta sigue teniendo vigencia en el siglo XXI?** ¿O debemos explorar nuevos modelos que respondan mejor a los desafíos de un mundo globalizado y tecnológicamente disruptivo?.
- Abordaremos también una de las tensiones más clásicas del derecho y la filosofía política: **La función social de la propiedad.** ¿Es esta un límite que restringe la libertad del individuo o, por el contrario, es una condición indispensable para garantizar que el ejercicio de la propiedad contribuya al bienestar general y, por ende, fortalezca la libertad de todos?.
- Finalmente, exploraremos el delicado equilibrio entre dos pilares de una sociedad justa y próspera: **la libertad de empresa y la tutela del trabajador.** ¿Cómo podemos fomentar un entorno donde la creación de riqueza y la innovación florezcan, al tiempo que se garantizan y protegen los derechos inalienables de quienes aportan su fuerza de trabajo?.

Estos no son temas aislados; son las piezas interconectadas de un gran rompecabezas. La forma en que respondamos a estas interrogantes definirá el modelo de sociedad que deseamos legar a las futuras generaciones.

Por eso, antes de dar la palabra a nuestros distinguidos ponentes, quisiera dejar una inquietud flotando en este auditorio; una pregunta que espero guíe nuestras deliberaciones del día de hoy:

No se trata solo de elegir entre Estado o mercado. La verdadera pregunta es mucho más profunda: **¿Cómo se construye un orden económico donde la prosperidad no sea enemiga de la justicia, y donde la libertad individual sea la energía que impulse, y no obstaculice, el bienestar colectivo?**

Con esta interrogante, declaro formalmente iniciado este foro.
Muchas gracias.

1. Iniciativa privada en Venezuela: ¿Qué dice la Constitución venezolana?

Jesús María Casal, abogado *suma cum laude* de la UCAB, Doctor en Derecho Universidad Complutense de Madrid, Profesor Titular de Derecho constitucional y Decano de la Facultad de Derecho de la UCAB, Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Se destacará la importancia de la libertad económica en la Constitución, después de aludir al marco constitucional económico.

Se subrayará la condición de derecho fundamental de la libertad económica y se abordarán las condiciones que deben cumplirse para su limitación, incluyendo una reflexión sobre la reserva al Estado de actividades económicas. Se pondrá de relieve que la jurisprudencia de la Sala Constitucional no ha reconocido a la libertad económica la fuerza jurídica que le corresponde y se aludirá a la necesaria recuperación conceptual y práctica de esta libertad.

2. ¿Tesis de la economía mixta sigue teniendo vigencia? Los distintos tipos de modelos económicos.

Leonardo Vera Azaf. Economista de la Universidad Central de Venezuela (1987), Master en Economía en Roosevelt University (Chicago, 1991), y Ph.D. en Economía en University of East London (Inglaterra, 1997). Profesor Titular de la Cátedra de Macroeconomía de la Escuela de Economía de la UCV. "Andrés Bello Fellow" de la Universidad de Oxford (2002-2003). Profesor Invitado Internacional en el programa de Economía del Desarrollo de FLACSO-Ecuador. Individuo de número y Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

El rol de la sociedad civil en el debate entre Estado y mercado. La sociedad civil actúa como un contrapeso necesario, representando intereses de bienestar colectivo y justicia. Aporta perspectivas directas sobre derechos humanos, laborales y ambientales que otros actores obvian. Se considera que su participación no es un lujo, sino una condición esencial para la democracia

3. Función social de la propiedad ¿límite o garantía de la libertad?. Origen y alcance y vigencia de la limitación de la propiedad en virtud de su función social y el interés general.

Margarita Escudero León. Abogada, *cum laude* UCAB, Magister en Derecho en la Universidad de Harvard y Doctorado en Derecho

en la Universidad Central de Venezuela. Es profesora de Derecho Administrativo y Constitucional, a nivel de pregrado y postgrado, en la Universidad Central de Venezuela y Universidad Católica Andrés Bello. Ejerce Derecho Público desde el despacho de abogados Tinoco, Travieso, Planchart y Núñez y es Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (Sillón No. 2).

Aborda la ambigüedad jurídica y política de este principio, el dilema de entenderse tanto como una restricción excesiva al derecho de propiedad o como una garantía que ancla el derecho de propiedad al orden democrático. En Venezuela, se ha favorecido una interpretación expansiva del interés social, desdibujando los límites al poder estatal y afectando gravemente al derecho de propiedad. Hoy, recuperar la función social como criterio de integración, y no de arbitrariedad, es esencial para restituir la propiedad como derecho inviolable dentro de su contenido esencial, conforme a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y control judicial efectivo.

4. Libertad de empresa y la tutela del trabajador: la necesidad de protección de los derechos laborales en armonía con la libertad empresarial.

César Caballo Mena. Abogado, especialista en Derecho del Trabajo y Doctor en Derecho en la UCAB. Profesor Titular y director del instituto de investigaciones jurídicas de la UCAB. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (Sillón No. 29).

La exposición analizará la evolución de la libertad de empresa desde el *laissez-faire* hasta el reconocimiento del trabajo como derecho fundamental. Se abordará cómo la intervención estatal y la organización sindical equilibran la iniciativa económica con la protección del trabajador. Finalmente, se explorará la necesidad de flexibilizar las normativas laborales ante los desafíos de la globalización y la revolución digital, sin desproteger los derechos esenciales del trabajador.

TEMA 1
INICIATIVA PRIVADA EN VENEZUELA:
¿QUÉ DICE LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA?
(FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE
LA INICIATIVA PRIVADA, DE LA LIBERTAD
ECONÓMICA Y LA PROPIEDAD PRIVADA:
CONTENIDO DE DICHOS DERECHOS
Y SUS LIMITACIONES)

LIBERTAD ECONÓMICA E INICIATIVA PRIVADA EN LA CONSTITUCIÓN

JESÚS MARÍA CASAL

SUMARIO

I. Introducción. II.- Constitución y economía; ¿neutralidad constitucional? III. El régimen económico en la Constitución y la libertad económica. IV. La libertad económica como derecho fundamental. V. Las limitaciones a la libertad económica. 1. Reserva legal y libertad económica. 2. La justificación de la limitación. 3. Libertad económica y reserva al Estado de la actividad petrolera o de otras industrias, explotaciones, servicios o bienes. VI. Reflexiones finales.



I. INTRODUCCIÓN

Al reflexionar sobre el régimen económico en la Constitución ha de tenerse especialmente en cuenta la libertad económica y la iniciativa privada. Son piezas de un conjunto en el que se encuentran también otros derechos e intereses públicos y principios que conforman la llamada Constitución económica, la cual se inscribe a su vez dentro del orden constitucional general.

Dentro de la Constitución económica dicha libertad e iniciativa ocupan una posición central. No siempre se les ha reconocido y la actuación oficial está muy lejos de ello, pero la libertad económica y la iniciativa privada son pilares fundamentales del orden económico según la vigente Constitución. Es discutible desde luego con qué alcance lo es, sobre lo cual volveré, pero, rectamente interpretado, el marco constitucional económico se sustenta en importante medida en la garantía de este derecho. La libertad económica y la libertad de empresa no despliegan sus efectos en forma irrestricta en el ordenamiento jurídico, sino que, como otros derechos fundamentales, debe respetar los demás derechos y el orden social, en los términos que la ley válidamente haya establecido. Se trata de derechos llamados a convivir con los derechos de los consumidores, de los trabajadores, de los distintos agentes económicos, y con los derechos referidos a la protección del medio ambiente, entre otros, y que deben observar las limitaciones derivadas de la salvaguarda del interés social.

El objeto de este trabajo no es efectuar una exposición general sobre la libertad económica y la iniciativa privada en la Constitución, respecto de lo cual se remite a estudios previos de la doctrina nacional¹. Solo se intentará introducir algunas precisiones en relación con

¹ Allan Brewer-Carías, “Reflexiones sobre la Constitución económica”, en Sebastián Martín-Retortillo (Coord.) *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor*

aspectos relevantes del tratamiento constitucional de este derecho, así como respecto del orden constitucional económico en que esa libertad se inscribe.

Después de aludir a la relación entre Constitución y economía y de discernir entre las esferas de neutralidad constitucional y las de definición en la materia, y de enfatizar los factores democráticos que impactan en la respectiva regulación constitucional, se reafirmará la condición de derecho fundamental de la libertad económica, descartando su categorización como mera garantía institucional, y luego se abordarán asuntos relacionados con las condiciones que han de cumplirse para poder fijar limitaciones al ejercicio de este derecho. Se considerarán posturas de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que han desvirtuado conceptualmente la protección constitucional de la libertad económica, a lo que se añade el desconocimiento que ha sufrido en la acción práctica de los órganos del Estado, lo cual no será objeto de análisis en el presente texto². Concluiremos con algunas reflexiones sobre la necesaria recuperación del sistema económico como parte de la reconstrucción de la institucionalidad democrática.

II. CONSTITUCIÓN Y ECONOMÍA; ¿NEUTRALIDAD CONSTITUCIONAL?

Las Constituciones contemporáneas tienden a contener normas relativas no solo a la organización del poder público y a la garantía de derechos esenciales del ser humano, sino también referidas a distintos

Eduardo García de Enterría, Vol. 5, Civitas, Madrid, 1991, pp. 3839 y ss.; *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales/Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2022, pp. 799 y ss.; José I. Hernández, *La libertad de empresa y sus garantías jurídicas: estudio comparado del derecho español y del venezolano*, Paredes, Caracas, 2004; María Amparo Grau, “Los derechos económicos de los particulares como límite a la actividad empresarial del estado”, Conferencia dictada en el VI Congreso Internacional de Derecho Procesal Constitucional y IV Congreso de Derecho Administrativo en homenaje al Dr. Carlos Ayala Corao. Universidad Monteávila, 2016, consultado en <https://badellgrau.com/maria-amparo-grau-los-derechos-economicos-de-los-particulares-como-limite-a-la-actividad-empresarial-del-estado/?print=pdf>.

² Al respecto *vid.* Margarita Escudero, *La crisis de los derechos de libertad económica y propiedad privada en el socialismo del siglo XXI*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales/Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2025.

ámbitos del quehacer social. Ello obedece a distintas causas, entre las cuales se encuentran la expansión de las tareas estatales, en conexión con el Estado de bienestar o el Estado social de Derecho, entre otras de índole político-económica, así como el afianzamiento de la fuerza normativa y simbólica de la Constitución, que ha incrementado el interés en incorporar a la Constitución exigencias y postulados de distinta naturaleza. A ello se suman motivos ligados a procesos políticos o culturales propios de determinadas realidades nacionales, que hayan apuntalado la inserción en la Constitución de reglas relacionadas con ciertos aspectos de la esfera económica, social, cultural o ambiental.

Las Constituciones no son neutrales en materia económica. En lo que dicen y en lo que callan reflejan una visión del orden económico. Con razón se ha apuntado que las Constituciones de las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII y las que les siguieron en el siglo XIX, a veces llamadas del liberalismo burgués, cuando guardaban silencio sobre la actuación del Estado en la economía presuponían un determinado sistema económico, vinculado al abstencionismo estatal o al denominado Estado gendarme³. Eso, junto a lo que sí establecían, como la garantía fundamentalmente de la libertad, la propiedad, la seguridad y la igualdad ante la ley, denotaba una concepción de las relaciones entre el individuo, la sociedad y el Estado, también en materia económica.

Pero la constatación de la ausencia de neutralidad de las Constituciones en esta materia, bien porque se inclinen por un orden esencialmente autorregulado con base en las reglas del mercado, bien porque partan de un orden económico de alguna manera conducido por el Estado, no basta para despachar la reflexión sobre las pautas o límites que una Constitución democrática debería observar en este ámbito.

El ejemplo de la Constitución alemana, la Ley Fundamental de 1949, es ilustrativo a estos fines. Se ha discutido si esta Constitución consagra un determinado orden económico y se ha llegado a hablar de su neutralidad en la materia, pero la opinión preponderante apunta en la dirección de que no cabe predicar su neutralidad en relación con la

³ Manuel Aragón, *Libertades económicas y Estado social*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, pp. 2 y ss.

economía, sino respecto de modelos de política económica o sistemas económicos⁴.

Muchos preceptos de la Ley Fundamental hacen patente la consideración de la posición y libertades del individuo en el campo profesional, laboral, productivo y de la propiedad, así como otros apuntalan títulos de intervención del Estado, todo lo cual refleja parcelas de concepciones sobre el orden económico. Pero esto no implica completa neutralidad ni equidistancia. En particular, se ha sostenido que derechos como los referidos al libre desenvolvimiento de la personalidad, a la libertad de profesión u oficio, a la libertad de asociación, y al derecho de propiedad excluyen un sistema económico de planificación centralizada. No obstante, la Constitución no impone un sistema político-económico específico⁵.

En igual sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional Federal, cuya tesis central es la de la neutralidad de la Constitución respecto de sistemas económicos o de política económica. En ese sentido es que dicho Tribunal, en su sentencia clave sobre la materia, se refiere a la “neutralidad político-económica” (*wirtschaftspolitische Neutralität*) de la Ley Fundamental⁶. Esta consiste en que la Ley Fundamental no decidió a favor de un determinado “sistema económico”; ello permite al legislador adoptar la política económica que le parezca apropiada, siempre que respete la Constitución. Jurisprudencialmente no se ha aceptado que la Constitución garantice o imponga la “economía social de mercado”.

De ello resulta que el control de constitucionalidad sobre medidas legislativas en el ámbito económico ha de tener como parámetro a disposiciones específicas de la Constitución no a postulados o doctrinas de un modelo o sistema económico. Con todo, varios componentes de la economía social de mercado se han consolidado en la interpretación de los derechos y del principio del Estado social de Derecho. A ella se hizo mención además en el tratado sobre la creación de una unión monetaria,

⁴ Vid. Hans-Jürgen Papier, “Ley Fundamental y orden económico”, en E. Benda y otros., *Manual de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 561 y ss.

⁵ Reiner Schmidt, *Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht*, Springer, Berlin, 1998.

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 20 de julio de 1954 (*BVerfGE* 4, 7); vid. igualmente, su sentencia del 1 de marzo de 1979 (*BVerfGE* 50, 290).

económica y social entre las dos Alemanias, de 1990, y está contemplada en el tratado de la Unión Europea. Examinar las implicaciones sobre el marco de lo posible en materia económica de esta consagración de la economía social de mercado a nivel de la Unión Europea escapa a los fines de este trabajo, pero permite ilustrar el impacto de lo supranacional e internacional en este ámbito. Con todo, la apertura de la Constitución en esta esfera se mantiene como principio.

En suma, la Constitución deja espacio para lo que legislativamente se resuelva en asuntos económicos, según la dinámica de los procesos democráticos, sin casarse con un sistema económico determinado, aunque evidentemente fija parámetros y límites. La Ley Fundamental es compatible con la economía social de mercado, pero no constitucionaliza o consagra ese sistema o modelo económico concreto como el único admisible. En particular, se descarta la posibilidad de que se pretenda exigir un control de constitucionalidad con base en principios teóricos o contenidos ideológicos de algún sistema económico. El parámetro de control serán las disposiciones de la Ley Fundamental, muy especialmente los derechos fundamentales, en conexión con el Estado social de Derecho, y se considera que la potestad de configuración normativa del legislador en la materia forma parte de los elementos esenciales de la “Constitución democrática”, tanto como la garantía de estos derechos, por lo que no se acepta una interpretación constitucional que restrinja ese margen de configuración del legislador, sustentada en postulados pertenecientes a determinado sistema económico, más allá de lo exigido por tales preceptos⁷.

Conviene apuntar, para precisar la significación de esta referencia a la Ley Fundamental en esta materia, que, junto a la neutralidad antes esbozada y sus bases democráticas, la parquedad de esta Constitución en relación con el orden económico guarda relación con el contexto de su gestación. Recordemos que se trataba de una norma constitucional provisoria, que debía circunscribirse a lo esencial y ampliamente compartido. Adicionalmente, se tenía como antecedente histórico a la Constitución de Weimar, contentiva de muchos preceptos sobre el ámbito económico y social que habían quedado en el papel y que se insertaban en un concepto distinto de Constitución⁸.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 1 de marzo de 1979 (*BVerfGE* 50, 290).

⁸ Hans-Jürgen Papier, *op. cit.*, pp. 561 y ss.

Por tanto, en el caso de la Ley Fundamental concurren dos tipos de bases para la afirmación de la comentada neutralidad político-económica de la Constitución: unas principistas, ligadas a su apertura al proceso democrático; otras históricas, referidas a las circunstancias y antecedentes de la formación de la Ley Fundamental.

Volviendo a una perspectiva más general, está claro que las Constituciones no son neutrales en materia económica; una rápida ojeada a los textos contemporáneos lo confirma. Pero al mismo tiempo se observa que las Constituciones democráticas y por tanto respetuosas del pluralismo dejan un campo importante para la oscilación de distintos programas económicos, sustentados a su vez en diversas doctrinas o concepciones sobre los sistemas económicos. Aunque, por otra parte, es pertinente apuntar que no siempre lo hacen en igual medida, pues algunas propenden a una regulación más densa o extensa en la Constitución sobre la materia, mientras que otras se perfilan como un marco normativo mínimo.

Ciertas Constituciones se inclinan significativamente en la dirección de un sistema económico específico, lo cual suele estar asociado a la mayor densidad de la normativa correspondiente, a menudo en una dirección de mayor intervención estatal, como se observa en la Constitución portuguesa de 1976, pero no necesariamente es así. Puede haber contradicciones o pugnas internas en textos extensos que hagan difícil reconocer un modelo económico homogéneo o depurado. Por otra parte, si bien una normativa mínima sobre el ámbito económico y social puede ser afín a posturas más liberales, también es posible que estas predominen en textos que abordan con alguna amplitud temas financieros y jurídico-sociales, como la Constitución de Fujimori de 1993, dejando ahora de lado el carácter autoritario de ese gobierno y de la gestación constitucional.

El proceso de formación de una Constitución influye en la apertura constitucional en el campo económico. Los procesos democráticos de producción constitucional pueden decantarse por un tratamiento incompleto o ambivalente, a veces parcelado o fragmentario, del orden económico en la Constitución. Ello debido a que este suele ser un campo de batalla entre las distintas visiones ideológicas que se encuentran en

un proceso constituyente y las circunstancias históricas de la creación constitucional pueden facilitar consensos sobre definiciones políticas cuya preservación aconseje posponer disputas sobre el orden económico o pueden dificultar arreglos y mayorías en esta materia.

La apertura de las Constituciones en este ámbito obedece no solo o no siempre a una opción consciente y consensuada en favor de la remisión de ciertos asuntos a la dinámica democrática, en la cual el legislador vaya tomando las decisiones que correspondan, sino al alcance del consenso posible. Concepciones que pugnan por colocar primero y con exclusividad su bandera de principio sobre el sistema económico en la cima de la Constitución no pueden hacerlo sin sacrificar el ensayo democrático mismo y las organizaciones políticas correspondientes se ven obligadas a reconsiderar, a transar y a conformarse con introducir algunos vectores, aspectos o manifestaciones de la concepción de fondo que las motiva, sabiendo además que cohabitarán en el ecosistema constitucional con las que fuerzas contrarias también lograron incorporar.

El balance no siempre es equilibrado para todos los partidos en liza, pero muchos se sentirán identificación con la obra constitucional como conjunto. Lo que resulte de la agregación de esas piezas sueltas de diversas concepciones de pensamiento o interés económico no estará completamente definido, sino que en parte se concretará mediante la interpretación constitucional y la praxis institucional. De allí la importancia de las leyes orgánicas, especialmente cuando se hayan diferido y remitido a ellas cuestiones espinosas, y en general de la evolución posterior. Será relevante también el papel de la jurisdicción constitucional, para interpretar el marco constitucional. Al hacerlo debe procurar conservar el pluralismo constitucional; hacer valer lo que la Constitución define, pero no cerrar lo que ha dejado abierto⁹.

⁹ Para un análisis de la Constitución colombiana y de las tendencias de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en la materia *vid.* Rodrigo Uprimny y César Augusto Rodríguez G. “Constitución y modelo económico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho”, consultado en <https://www.dejusticia.org/publication/constitucion-y-modelo-economico-el-colombia-hacia-una-discusion-productiva-entre-economia-y-derecho/>; Magdalena Correa Henao, “La jurisprudencia constitucional colombiana reciente en torno a las libertades económicas”, en Víctor Bazán y Marie-Christine Fuchs, *Constitución y economía*, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2019, pp. 91 y ss.

Téngase en cuenta, por otra parte, que el carácter democrático de la gestación constitucional no necesariamente conduce a regulaciones de alta tensión interna o que se distingan por la pugnacidad entre sus postulados. Puede haber una orientación general reconocible, pero que normalmente e idealmente no se identificará con las concepciones ideológicas o filosóficas omnicomprendivas, pretendidamente coherentes o depuradas que inspiran los programas y la acción política de las fuerzas que compiten en la arena pública.

Desde la perspectiva de la apertura constitucional resulta útil la distinción que ha sido planteada en el caso español entre un modelo genérico sobre el orden económico y uno específico o concreto¹⁰. El primero se refiere más a grandes trazos constitucionales sobre el sistema económico, a una aproximación relevante de la Constitución a un sistema económico, que no implica identificación total, dogmática o en los detalles conceptuales. Mientras que el modelo específico apunta más a una visión doctrinaria, acabada sobre el funcionamiento de la economía y el papel que pueda o deba tener el Estado en este campo. El concepto de modelo genérico se aviene con el tratamiento del orden económico en Constituciones democráticas, sin que ello signifique que deba exigirse a las Constituciones esa definición sin fisuras, pues son muchos los factores legítimos que pueden empujar hacia el debilitamiento o dislocamiento de los elementos conformadores de un pretendido modelo genérico.

Como muestra de la forma singular, raramente caracterizada por coherencia sistemática, en que las Constituciones abordan esta temática, se observa que no es extraño hallar en Constituciones de talante marcadamente democrático y pluralista cortes o piezas sueltas de concepciones político-económicas que encontraron plasmación en textos constitucionales anteriores más homogéneos. Así la Constitución española vigente declara que: “Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general (art. 128.1)”, frase que proviene de la Constitución de la República española (1931): “Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento

¹⁰ Manuel Aragón, *op. cit.*, p. 11.

de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes” (art. 44); hay aquí un puente o tributo histórico, aunque este principio no tenga el mismo alcance en el contexto de la actual Constitución española. Igualmente, el artículo 15 de la Ley Fundamental alemana, que prevé la socialización de recursos o de medios de producción, se inspiró en normas de la Constitución de Weimar (art. 156), pero, conviene acotar, representa, más aún en la actualidad, un cuerpo extraño en el conjunto de la Constitución, en virtud de los derechos fundamentales, de su interpretación, de los principios de la reunificación y del marco internacional de la integración europea. También la Constitución venezolana de 1999 recoge incisos de la Constitución de 1947 referidos a la materia económica, incorporados antes en la de 1961, pese a las diferencias existentes entre aquellas en ese ámbito.

III. EL RÉGIMEN ECONÓMICO EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LIBERTAD ECONÓMICA

La Constitución de 1999 da continuidad en varios aspectos al marco constitucional económico previsto en la de 1961, que fue generalmente calificado como de economía mixta. En la dirección de la intervención estatal, prevé potestades relevantes que permiten al Estado reservarse actividades, industrias, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico, a la vez que constitucionaliza la propiedad estatal exclusiva sobre las acciones de Petróleos de Venezuela; amplía las referencias a la planificación pública de la economía. Introduce como cometido estatal el de promover la pequeña y mediana industria y formas de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con lo cual parece querer apuntalar los ámbitos sociales de actuación, pero lo hace de tal forma que da lugar a que se reafirme la posición del Estado en el ámbito económico, antes que estimular espacios de auténtica autonomía social.

Sin embargo, la Constitución vigente también contiene elementos que apuntan hacia un orden económico que tiene muy presentes al mercado y a la actividad de los particulares, yendo en algunos preceptos

más allá que la Constitución de 1961¹¹. Garantiza derechos fundamentales económicos, ahora con alusión explícita a la libertad de empresa y con una regulación más apropiada de la garantía expropiatoria y del derecho de propiedad (arts. 112 y 115). Además, se incorporan la libre competencia y la seguridad jurídica como principios del orden constitucional económico (art. 299), y la prohibición de los monopolios o del abuso de posición de dominio (art. 113) se enlaza con aquel principio. Determinados derechos fundamentales, como el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad y la libertad de asociación, así como principios generales del ordenamiento constitucional, se proyectan igualmente en un sentido garantista sobre las libertades económicas. Así ocurre, por ejemplo, con el reconocimiento de la dignidad humana como límite infranqueable al poder estatal (art. 3), lo cual debe conducir a una interpretación correctiva de preceptos que, como el propio artículo 3 en su único aparte, han sido cuestionados porque propenderían a subordinar al Estado el desarrollo del ser humano, al igual que la educación y el trabajo, que no deben perder su dimensión esencial de esferas primordiales de autonomía y perfeccionamiento personal.

Por otra parte, la Constitución incluyó disposiciones orientadas a ordenar mejor el manejo de los asuntos fiscales y macroeconómicos, mediante la fijación de principios rectores de la gestión hacendística y de límites y cautelas destinados a asegurar el equilibrio presupuestario. Asimismo, se introducen controles especiales al endeudamiento público; se regula el régimen tributario y el sistema monetario, y se promueve la estabilidad macroeconómica. Se prevé la autonomía del Banco Central de Venezuela en la formulación y ejecución de la política monetaria y en el ejercicio de sus demás atribuciones. (Arts. 311 y ss.).

Se ha sostenido que la Constitución de 1999 establece, implícitamente, un sistema de economía social de mercado¹². Ya la jurisprudencia

¹¹ En relación con la evolución constitucional en la materia *vid.* Luis A. Herrera Orellana, “Sistema económico constitucional venezolano: del Estado abstencionista a la economía social de mercado”, en Jesús María Casal y Jorge Luis Suárez (Coord.), *La libertad económica en Venezuela: balance de una década (1999-2009)*, UCAB, Caracas, 2011, pp. 33 y ss.

¹² Sobre la opinión dominante en la materia *vid.* Allan Brewer-Carías, *La Constitución de 1999...*, *op. cit.*, pp. 800 y ss.; *vid.* no obstante Guillermo Gorrín Falcón, “La coordinación macroeconómica en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, en *Boletín*

cia de la antigua Corte Suprema de Justicia había expresado, refiriéndose a la Constitución de 1961, que esta consagraba dicho sistema. Ambas afirmaciones son discutibles¹³. En los dos casos, por supuesto, el orden constitucional económico resulta compatible con la economía social de mercado; incluso, cabría decir que es próximo o afín a ella, sobre todo el de la Constitución de 1999; pero es dudoso que aquellas adopten dicho sistema. La regulación de la economía contenida en la Constitución de 1999 está llena de pugnas internas por la existencia de factores contrapuestos que apuntan en la dirección tanto del control, dirección o planificación estatal, como de la economía de mercado y la libertad económica. La propia definición constitucional del régimen económico sugiere que la iniciativa privada está condicionada por la dirección estatal, bajo las pautas que se fijen en la planificación pública, ciertamente democrática, participativa y de consulta abierta (art. 299 CRBV).

Una lectura sistemática de la Constitución, la única correcta, refuerza los fundamentos del orden económico vinculados con la libre iniciativa privada, que está asociada a la libertad económica. La libre iniciativa privada no ha de secundar simplemente la acción del Estado en el desarrollo de la economía nacional, sino que está en la base del orden económico y tiene significación propia, dada su imbricación con los derechos fundamentales al libre desenvolvimiento de la personalidad, a la libertad económica y a la libertad de empresa, y al derecho de propiedad. Es deber del Estado promoverla, sin perjuicio de sus facultades reguladoras (arts. 112 y 299 CRBV). Pero aun así luce impreciso aseverar que esa Constitución incorpore el sistema de la economía social de mercado.

El asunto depende tal vez del modo en que definamos ese sistema. De manera sintética ha sido caracterizado como la “combinación del principio de la libertad de mercado con el principio de la equidad social”¹⁴, lo cual parece corresponderse ciertamente con el diseño

de la *Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, n° 176, Julio-Diciembre 2024, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2024, pp. 851 y ss.

¹³ *Vid.* Jesús María Casal, “El orden económico en la Constitución venezolana y su desnaturalización”, en Víctor Bazán y Marie-Christine Fuchs, *op. cit.*, pp. 232 y ss.

¹⁴ Según la definición de Alfred Müller-Armack, citado por Marcelo Resico, *Introducción a la economía social de mercado*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2011, p. 107.

normativo de la Constitución vigente relativo a la economía. Pero la doctrina o modelo de la economía social de mercado no solo predica la existencia de una combinación o articulación entre las exigencias del mercado y las de la equidad social, sino que también propugna una determinada manera de relacionarlas, bajo premisas conceptuales específicas, que si bien tienden a ser abiertas o a estar dotadas de cierta flexibilidad, confieren a la libertad de mercado un peso y significación particular y medular, frente a las razones que el Estado puede aducir para justificar una intervención¹⁵.

Esto, como ya se apuntó, no está reñido con el marco trazado por la Constitución de 1999, mas ello no implica que esta ordene exactamente el mismo punto o esquema de convivencia entre aquellas exigencias que el preconizado por esa doctrina o sistema. Tampoco esta Constitución asume de manera necesaria el conjunto de principios o fundamentos conceptuales en que ese sistema se sustenta. Así, el principio de subsidiaridad, que se conecta con la difundida máxima de tanta sociedad o mercado como sea posible, tanto Estado o gobierno como sea necesario, solo se refleja limitadamente en la Constitución, en lo relativo a la distribución de competencias concurrentes entre niveles de gobierno, que favorece el poder local (art. 165), y a las transferencias de servicios a las comunidades (art. 184), mientras que su significado sustantivo es de mayor calado. En este sentido más profundo de la subsidiaridad, existen más bien tensiones.

Acaso podría ser de utilidad acudir aquí a la noción antes esbozada de modelo económico en sentido genérico, diferenciado del específico. Con ese alcance genérico, y con las interpretaciones correctivas necesarias, cabría aceptar que la Constitución vigente se aviene con el orden económico de una economía social de mercado. Las interpretaciones correctivas a que se alude implican que el régimen económico debe ser redefinido conceptualmente en varios sentidos, a fin de reconocer la posición que, en una recta lectura de la Constitución, ha de otorgarse a la dimensión de libertad del orden económico constitucional. Este orden comprende también cometidos estatales relacionados con la dirección

¹⁵ Ludwig Erhard, *La economía social de mercado. Política económica de Alemania*, Omega, Barcelona, 1964.

o fomento de la economía en determinados ámbitos, el control y la regulación en otros, hasta llegar a la posibilidad de la reserva en ciertas esferas. Al mismo tiempo, la libertad económica y la libre iniciativa privada se potencian a causa de la consagración de la preeminencia de los derechos humanos, la dignidad humana, la garantía del libre desenvolvimiento de la personalidad y del derecho de propiedad.

En síntesis, la Constitución de 1999, como consecuencia, en parte, de sus tensiones internas, dibuja un amplio marco en el que caben distintas opciones de política económica y de modelos económicos, siempre que no se sobrepasen los límites que ella impone tanto a las orientaciones favorables a la libre actuación de los particulares, como a las que se inclinan por el dirigismo estatal. No sería admisible un sistema de planificación centralizada o cualquier otro que niegue o suprima la economía de mercado como componente fundamental del orden constitucional económico, como tampoco lo sería desconocer el papel que la Constitución reconoce al Estado en el ámbito de la regulación, del fomento y de la actuación económica eventualmente directa en ciertos sectores, así como de la planificación, que ha de considerarse de índole indicativa.

IV. LA LIBERTAD ECONÓMICA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Debe reconocerse a la libertad económica la condición que constitucionalmente le corresponde de derecho fundamental¹⁶. A partir de la consideración de la regulación constitucional española se ha llegado a sostener que la libertad económica o la libertad de empresa es una garantía institucional, antes que o en lugar de un derecho fundamental. Ello en virtud de lo previsto en el artículo 38 de la Constitución española, conforme al cual: “Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”.

¹⁶ Jesús María Casal, *Los derechos humanos y su protección. Estudios sobre derechos humanos y derechos fundamentales*, UCAB, Caracas, 2008. pp. 152 y ss.

Este precepto, incluido dentro de la sección referida a los “derechos y deberes de los ciudadanos”, no dentro de la reforzada Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I, relativa a los “derechos fundamentales”, ha dado lugar a algunas interpretaciones según las cuales prevalece en esa consagración la nota de garantía institucional, por lo que se resguardaría la existencia de esa libertad en el marco de la economía de mercado, quedando amparada frente al eventual intento de suprimirla¹⁷. No es preciso traer a colación la discusión suscitada en la doctrina española al respecto, que se ha pronunciado mayoritariamente en otro sentido. Baste con acotar que la Constitución venezolana no se corresponde con esas pautas normativas.

Se garantiza la libertad de toda persona de dedicarse a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y en las leyes por “razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social” (art. 112 CRBV). Además, la consagración de esta libertad se vincula con el deber del Estado de promover la iniciativa privada y de proteger la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, junto a las tareas que se le asignan con determinados fines de interés general. Aunque ya no aluda expresamente a la “libertad económica” como lo hacía el artículo 96 de la Constitución de 1961, se trata de esta misma libertad, que ahora expresamente comprende a la libertad de empresa, junto a las de comercio e industria, y a la libertad de trabajo, que también se ampara desde la óptica de los derechos laborales (art. 87 CRBV).

Desde una perspectiva comparativa se observa que la libertad económica de nuestra Constitución abraza contenidos que en otros ordenamientos, como el alemán, se reconocen bajo el paraguas de la libertad de profesión u oficio (art. 12 de la Ley Fundamental), a la cual en ese sistema se suman, aparte del derecho de propiedad (art. 14), las libertades de comercio y contratación, ligadas a su vez a la libertad de empresa, las cuales no están previstas explícitamente pero han sido adscritas a un conjunto de derechos fundamentales¹⁸.

¹⁷ Al respecto *vid.* José I. Hernández, *op. cit.*, pp. 155 y ss.

¹⁸ Franz Reimer, *Die Unternehmerische Freiheit, eine Rechtsvergleichende Perspektive*, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, 2024, pp. 12 y ss., consultado en <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/home.html>.

La libertad económica plasmada en nuestra Constitución está estrechamente vinculada con el derecho de propiedad (art. 115) y con el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad (art. 20). Además, de los artículos 20 y 112 de la Constitución se desprende la libertad de contratación, con sustento constitucional. La libertad económica se encuentra asociada también con la libertad de competencia en el mercado, con la garantía de igualdad que le es inherente.

La libertad económica es un derecho fundamental, no una simple garantía institucional. Ello por dos razones principales: primera, porque si acudimos al criterio clásico de distinción, aquella libertad se corresponde con una libertad natural del ser humano, la de proyectar su personalidad en el campo de una profesión u oficio o de la realización de actividades productivas o industriales, o comerciales; no es una simple institución o construcción jurídica. Segunda, porque la Constitución la reconoce como derecho, sin distinción.

Sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia tiende a tratarla más bien como garantía institucional. En sentencia n° 462/2001, del 6 de abril, esta Sala sostuvo que:

“el fin del derecho a la libertad de empresa constituye una garantía institucional frente a la cual los poderes constituidos deben abstenerse de dictar normas que priven de todo sentido a. Así, pues, su mínimo constitucional viene referido al ejercicio de aquella actividad *de su preferencia* en las condiciones o bajo las exigencias que el propio ordenamiento jurídico tenga establecidas. No significa, por tanto, que toda infracción a las normas que regulan el ejercicio de una determinada actividad económica, entrañe una violación al orden constitucional o amerite la tutela reforzada prodigada por el amparo constitucional”.

Aquí se afirma que la libertad de empresa, como expresión central de la libertad económica, es una garantía institucional y, por tanto, se limita a excluir regulaciones que “priven de todo sentido”, es decir, que eliminen “la posibilidad de iniciar y mantener una actividad económica sujeta al cumplimiento de determinados requisitos”. Se reduce, pues, significativamente el alcance sustantivo de ese derecho. No solo se asevera que este solo protege frente a la completa supresión de la iniciativa

privada en su vertiente empresarial, sino que se añade que esta garantía institucional en sí misma no resulta afectada por medidas contrarias a las leyes que desarrollan la libertad de empresa. Esto permitió a la Sala declarar que no es admisible el amparo constitucional ante situaciones en que se alegue violación de la libertad de empresa y de leyes dictadas en esta materia, lo cual también es un desatino, pues puede haber casos en los que exista violación de un derecho constitucional, con posibilidad de combatirla mediante amparo, aunque también se hayan vulnerado las respectivas leyes de desarrollo. Pero lo que ahora interesa resaltar son los desacertados presupuestos conceptuales de la restricción procesal.

No siempre la Sala Constitucional ha empleado la categoría de la garantía institucional para referirse a la libertad de empresa o a la libertad económica, pero en esencia persiste su visión sobre una garantía constitucional mínima de estas libertades frente al poder estatal. En otras decisiones la Sala Constitucional ha sido más explícita en cuanto a los fundamentos de esa concepción y ha considerado a la libertad económica o a la libertad de empresa como un derecho bajo sospecha o riesgoso para el sistema constitucional de valores.

Así, cuando la Sala ha vinculado las libertades económicas con la “explotación de los demás”, que no debería ser “ilimitada y desorbitada”, o cuando ha afirmado que el Estado Social de Derecho “es un Estado que protege a los habitantes del país de la explotación desproporcionada”¹⁹ a que conducirían las libertades económicas, trasluce posturas ideológicas contrarias a la iniciativa privada empresarial y al lucro, y razona anacrónicamente, porque después de explicar la evolución del llamado Estado Liberal al Estado Social de Derecho aborda a la libertad empresarial como si no hubiera existido una transformación histórica en virtud de la cual la libertad de empresa no es la libertad negocial a que alude el fallo, como libertad nociva o salvaje, asociada por definición a situaciones de explotación, sino que, como toda libertad, es legítima en su punto de partida, y a la vez está inscrita en un sistema constitucional que protege también otros derechos y otorga al Estado

¹⁹ Sentencia de la Sala Constitucional nº85/2002, del 24 de enero; la crítica se formula con prescindencia de lo que se opine sobre la decisión adoptada por la Sala en relación con los denominados créditos indexados.

competencias de regulación económica, pero que no por ello debe estar expuesta a una suerte de censura moral o presunción de lesividad desde la cual resolver conflictos u otros problemas jurídicos que se planteen en este terreno.

Los excesos en el ejercicio de la libertad empresarial deben recibir la respuesta que corresponda de acuerdo con el ordenamiento jurídico, incluyendo controles administrativos, pero no sobre la base de prejuicios ideológicos. Las razones constitucionales de la acción estatal en este campo no pueden estar en la premisa de la explotación de otros que por principio llevarían consigo las libertades económicas, que, parafraseando a la Sala, hasta cierto punto sería inevitable pero no debe ser desproporcionada.

V. LAS LIMITACIONES A LA LIBERTAD ECONÓMICA

Como sucede con muchos derechos fundamentales, la libertad económica no tiene carácter absoluto. Admite limitaciones, como el propio artículo 112 de la Constitución lo establece, las cuales pueden obedecer a fines muy diversos. Lo mismo ocurre con la libertad de empresa como vertiente de aquella. Ambas deben respetar igualmente los derechos de los demás, como los de los consumidores o los trabajadores. Al igual que se exige para los otros derechos fundamentales susceptibles de restricción, su limitación debe cumplir condiciones formales y materiales. Debe perseguir una finalidad legítima, así como estar prevista en una ley, con determinación normativa, y ha de tener una justificación material, es decir, deben existir razones suficientes para una limitación, que se miden según el principio de proporcionalidad, porque la regla es el pleno disfrute de la libertad y la restricción la excepción.

Partiendo de estos presupuestos, conviene examinar la forma en que la jurisprudencia constitucional se ha aproximado a las limitaciones a la libertad económica, en particular a las condiciones formales y materiales para una restricción²⁰.

²⁰ Para una revisión general de la jurisprudencial de la Sala Constitucional sobre los derechos económicos *vid.* Juan Alberto Berrios Ortigoza, “Interpretación judicial de los derechos económicos en Venezuela (2000-2016)”, en *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta*, Vol. XI, N° 2 Julio - Diciembre 2017, pp. 11 y ss.

1. Reserva legal y libertad económica

Este es uno de los ámbitos en que la jurisprudencia constitucional ha puesto de manifiesto el tratamiento subordinado que confiere a la libertad económica. En sentencias referidas al régimen de control cambiario la Sala Constitucional amplió los postulados que le han llevado a relativizar el alcance constitucional de la libertad económica. Lo hizo al declarar la constitucionalidad de disposiciones o estipulaciones carentes de rango legal que establecieron dicho régimen, apartándose de esta forma de lo que había resuelto años atrás al considerar inconstitucional preceptos de la Ley sobre Régimen Cambiario de 1995²¹. Ahora la Sala, al pronunciarse no ya sobre normas preconstitucionales, sino sobre un régimen de control cambiario propugnado por el nuevo gobierno, reafirmó los criterios bosquejados y añadió otros en la dirección señalada.

En relación con la denuncia de vulneración de la reserva legal, la Sala sostuvo que la exigencia de reserva legal para la limitación de derechos constitucionales no es homogénea, sino que;

“cabén diversas gradaciones según el ordenamiento sectorial en el que se haya constituido la reserva. Así, su intensidad deberá ser mayor cuanto más directamente la regulación de la materia afecte a los derechos fundamentales. No obstante, esta intensidad decrece en aquellos casos en los cuales el ejercicio de los derechos individuales se cruza con aspectos que involucran la función social o el interés general”²².

Con ello se alude a la función social de la propiedad y al interés general al cual se refiere el artículo 112 de la Constitución, cuando emplea la categoría del “interés social” para abarcar a los fines cuya consecución puede justificar la limitación de la libertad económica. Según la Sala el interés social condiciona de entrada o de plano a la libertad económica, ya que:

“la referencia al interés social como elemento estructural de la definición misma de la garantía de libertad de elección de la actividad

²¹ Ibídem, p. 28.

²² Sentencia de la Sala Constitucional n° 1613/2004, del 17 de agosto; igualmente, sentencia de esta Sala n° 2164/2004, del 14 de septiembre.

económica y delimitación de su contenido, evidencia que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de esta garantía como mero ámbito subjetivo de libertad de optar por la ocupación económica que la persona quiere desempeñar, ya que tal libertad, en virtud de su contenido supraindividual o social, dadas las exigencias derivadas de la vida colectiva, está sometida a las limitaciones generales que las leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos e intereses de terceros o el interés general, que responde a los principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución, de cuya eficacia normativa no es posible sustraerse”²³.

Vuelve aquí la Sala a restar a la libertad económica una parte importante de su contenido constitucional, pues evidentemente este derecho sí comprende el “ámbito subjetivo de libertad” del cual las sentencias pretenden privarlo. Nótese que el artículo 112 de la Constitución no dispone que la libertad económica esté directamente condicionada por el “interés social”. Lo que dice es que “razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social” pueden justificar que el legislador establezca limitaciones a esa libertad. La mención a limitaciones “previstas en esta Constitución” contenida en ese precepto no cambia las cosas, pues corresponde al legislador concretizar los límites que de allí resulten para el ejercicio de la libertad económica. La Sala aquí va prefigurando el camino que luego recorrerá de convertir las limitaciones a esta libertad en delimitaciones, que a su juicio no tendrían que satisfacer en rigor los requisitos de una restricción de la libertad.

Con estos fundamentos, las sentencias propugnan la gradación de la reserva legal respecto de la materia económica, que imprimiría a aquella mayor flexibilidad, lo cual es objetable sobre todo al apoyarse en la premisa de que la libertad económica en general se encuentra condicionada y no demanda una base legal estricta para las limitaciones que se le impongan, ya que, aunque se admita la posibilidad de gradaciones de la reserva legal, no cabría sostener que en relación con la libertad económica siempre regiría esa exigencia en su nivel mínimo.

²³ Sentencia de la Sala Constitucional n° 1613/2004, del 17 de agosto.

Por ejemplo, en perspectiva comparativa hay dimensiones de la libertad de profesión u oficio que reclaman un sustento incluso más riguroso que el habitual en términos formales y materiales para una restricción y, por otro lado, ha de tenerse en cuenta la intensidad de la injerencia en el derecho para apreciar la suficiencia de la base normativa. En lo concerniente al caso concreto resuelto, dichas sentencias propenden a la virtual negación de la reserva legal en este ámbito.

Las sentencias comentadas aducen además como fundamento de la relativización de la libertad económica ciertas consideraciones históricas sobre el sentido de la reserva legal en regímenes monárquicos no democráticos y sobre su transformación en las democracias contemporáneas. Remito a un trabajo previo en lo concerniente a esta equivocada argumentación²⁴. Baste aquí con señalar que la garantía de la reserva legal no solo tenía especial significación en regímenes monárquicos caracterizados por el dualismo rey/parlamento, en los que la ley encarnaba los espacios ganados por la representación nacional a la soberanía exclusiva de los monarcas, sino que también la ostenta en las actuales democracias, pues los pilares de esa exigencias recaen en la separación de poderes y en la naturaleza plural, deliberativa y representativa que conceptualmente distingue a los parlamentos o congresos y que determinan que sean los responsables primarios de la función legislativa, más aún en materia de limitación de derechos.

2. La justificación de la limitación

No basta que la limitación a la libertad económica esté prevista en una ley formal, ya que esta debe estar justificado, desde la óptica principalmente de la finalidad legítima, la proporcionalidad y el respeto del contenido esencial del derecho. En algunas decisiones la antigua Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, sostuvo que la licitud de las restricciones a derechos constitucionales dependía de que tuvieran base legal, por un lado, y de que no afectaran el contenido esencial del derecho, por el otro, lo cual era evidentemente insuficiente en el plano dogmático, pues se protege el derecho en su totalidad frente

²⁴ Jesús María Casal, *Los derechos humanos...*, op. cit., pp. 159 y ss.

a injerencias injustificadas, no únicamente su núcleo esencial. Pero este criterio fue corregido posteriormente²⁵.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha declarado con reiteración, en relación con la libertad económica, que las barreras materiales o sustantivas a las regulaciones legislativas se contraen al núcleo o contenido esencial del derecho que, por lo demás, ha sido definido en este ámbito con un sentido mínimo²⁶. Al respecto ha señalado que: “Además de esa exigencia formal, la Constitución de 1999 impone otros requisitos que deben respetarse. De esa manera, la regulación de precios no puede violar el contenido esencial de la libertad económica, lo que implicaría su desnaturalización en tanto derecho fundamental”. Con lo cual la exigencia de justificación de la limitación se reduce al contenido esencial del derecho, que en este caso fue ilustrado de esta forma: “Se desnaturalizaría la libertad económica, por ejemplo, si la regulación de precios se efectuara por debajo de los costos de producción”²⁷, de tal modo que la protección sustantiva de la libertad económica frente a injerencias estatales se hace nugatoria.

La Sala Constitucional, al adoptar expresa o implícitamente la tesis de la libertad económica o la libertad de empresa como garantía institucional y al degradarlas conceptualmente, según lo antes expuesto, ha reducido sensiblemente la salvaguarda por la Constitución de la libertad económica. Ello ha estado aunado al reconocimiento de una amplia discrecionalidad, casi libertad, del legislador al determinar la regulación más adecuada en materia de lo que la Sala denomina política económica, con las limitaciones de allí resultantes para el ejercicio de derechos, a lo cual se suma la reiteración de la desacertada postura según la cual la libertad económica solo protege frente a la supresión del contenido esencial del derecho:

“el legislador en materia de política económica, tiene una amplia discrecionalidad en cuanto al mérito y oportunidad de medidas económicas restrictivas, siempre y cuando las mismas se encuentren fundadas en la tutela del desarrollo humano, la seguridad, sanidad,

²⁵ Ibídem, p. 166.

²⁶ Sentencia de la Sala Constitucional n° 2641/2003, del 1 de octubre.

²⁷ Ídem.

protección del ambiente u otras causas de interés social o general... En consecuencia, para que el juez pueda declarar la inconstitucionalidad de este tipo de normas se debe demostrar que el medio elegido es arbitrario, ya porque no tiene relación con el fin propuesto o porque su incidencia en la esfera de derechos y garantías de la sociedad afecta el núcleo esencial de los mismos vaciándolos de contenido”²⁸.

Todo lo anterior ha desembocado en la tesis jurisprudencial consistente en desdibujar las limitaciones a la libertad económica, para presentarlas como mera definición del marco normativo dentro del cual el ejercicio de aquella es lícito. A este punto se ha llegado mediante la sentencia n° 1049/2009, del 23 de julio, en un caso referido a la libertad económica, pero con motivo del cual la Sala expone su visión general sobre la teoría de los derechos fundamentales aplicable a la Constitución venezolana. En esta sentencia se asevera que muchas leyes que en apariencia limitan tales derechos en realidad solo los delimitan, es decir, definen el “margen de protección” resultante de la obligación de amparar otros bienes constitucionales, dentro del cual aquellos derechos pueden disfrutarse. Se rechaza que tales delimitaciones sean restricciones que deban tratarse como excepcionales y se objeta de manera general la concepción, que la Sala identifica con la propia del Estado gendarme, según la cual las limitaciones a los derechos fundamentales deben considerarse excepcionales, pues lo que procedería es la relativización o dosificación de los derechos, en función del deber de resguardar otros derechos fundamentales o bienes colectivos: “Dicha dosificación la impone la naturaleza de la vida en sociedad, en la cual confluyen intereses de diversa entidad”; en otras palabras: “La relatividad es guía rector existencial de los derechos humanos en esta dimensión de análisis”²⁹. La relativización o dosificación resultaría de ponderaciones permanentes e indiferenciadas que permitirían determinar la protección que corresponde a cada derecho.

Esta postura de la Sala Constitucional conduciría a la liquidación de los derechos fundamentales en su dimensión esencial de garantía

²⁸ Sentencia de la Sala Constitucional n° 1444/2008, del 14 de agosto.

²⁹ Sentencia de la Sala Constitucional n° 1049/2009, del 23 de julio.

de la libertad. Sin citarla, la Sala Constitucional se inspira en una vieja posición teórica completamente minoritaria y rechazada en la doctrina alemana³⁰, a lo cual se agrega una argumentación de la Sala que sobre-dimensiona y tergiversa la ponderación, hasta transformarla en factor de ablandamiento o aplanamiento sistemático de la garantía constitucional de estos derechos, en sus aspectos formales y materiales. La naturaleza excepcional de las limitaciones a los derechos fundamentales no es un postulado ideológico del Estado gendarme ni del Estado mínimo, sino un presupuesto conceptual y metodológico de toda teoría de los derechos fundamentales de un Estado democrático de Derecho; y el carácter social que este Estado también posee en nuestra Constitución no desdice ese presupuesto. La pretensión de la Sala de normalizar las limitaciones a los derechos, de tal modo que se disuelva la faceta de resistencia (en principio) a la intervención estatal que los distingue, es una peligrosa amenaza para estos derechos.

Es preciso anotar que los derechos fundamentales están y han estado en peligro y han sido desconocidos con independencia de consideraciones dogmáticas. El trasfondo es un asunto estructural de orden político. Pero hay concepciones que propenden a cohonestar o facilitar tales vulneraciones, que a todo evento deben ser desvirtuadas.

3. Libertad económica y reserva al Estado de la actividad petrolera o de otras industrias, explotaciones, servicios o bienes

Un tema objeto de análisis y recurrente debate en el marco de la Constitución económica es el de la reserva al Estado de actividades, industrias, explotaciones, servicios o bienes, a tenor del artículo 302 de la Constitución³¹. No es objeto de este trabajo examinar las diversas implicaciones de esta regulación. Pero sí se procurará poner de relieve algunas consecuencias que en este ámbito produce el reconocimiento de la libertad económica y la iniciativa privada como derecho fundamental.

³⁰ Al respecto vid. Jesús María Casal, *Los derechos fundamentales y sus restricciones. Constitucionalismo comparado y jurisprudencia interamericana*, Temis, Bogotá, 2020, pp. 35 y ss.

³¹ José Araujo-Juárez, “La reserva al Estado y la participación del sector privado en la industria petrolera en Venezuela”, en *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Administrativo*. T. I. UNAM. México D.F., 2005, pp. 19 y ss.

Primera, la “actividad petrolera” es un ámbito económico que, según la Constitución, el Estado se reserva, previa adopción de la ley orgánica respectiva. Corresponde a esta ley orgánica definir el alcance de esta reserva, lo cual ha de hacerse respetando lo dispuesto en el artículo 303 de la Constitución respecto de la conservación por el Estado de la totalidad de las acciones de “Petróleos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera”, con las salvedades allí establecidas en relación con las filiales y otras empresas asociadas.

La reserva viene ordenada por la Constitución pero se concreta cuando se dicte la ley orgánica respectiva y en los términos que esta precise. Es importante observar que la reserva termina siendo establecida por la ley orgánica, razón por la cual es esta y no la Constitución la que sustrae una actividad económica del ámbito normal de ejercicio de la libertad económica y la iniciativa privada. Al ser la ley orgánica la determinante de la exclusión, el legislador debe tener en cuenta a la libertad económica al adoptar la regulación correspondiente, pues en principio esta libertad debería poder ejercerse en todo campo económico, al igual que la iniciativa privada, por lo que el legislador orgánico debe limitar la reserva a lo estrictamente necesario para lograr los fines de “soberanía económica, política y de estrategia nacional” a los cuales alude el artículo 302. Evidentemente, el control de constitucionalidad de dicha ley orgánica que a estos efectos eventualmente tenga lugar otorgará una amplia deferencia al legislador orgánico para valorar hasta dónde es exigible la reserva, pero es importante afirmar la existencia de esta vertiente de control constitucional. Cuando la Sala Político-Administrativa sostiene que “existe una limitación constitucional al ejercicio de la libertad económica en materia de hidrocarburos”, dice una verdad a medias, porque la limitación, en cuanto a la actividad petrolera, resulta mediatamente de la Constitución pero inmediatamente de la ley orgánica y esta, por tanto, es susceptible de control de validez con arreglo a la Constitución completa, incluyendo la libertad económica.

Segunda, la reserva al Estado de la actividad petrolera, llevada a cabo por el legislador orgánico, no implica que el derecho a la libertad económica esté necesariamente excluido de todas las facetas de esa actividad. La propia ley y con base en ella la administración pueden

reconocer espacios para la participación de particulares en el sector, y en esa medida, como lo estableció la jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia, puede invocarse esta libertad frente a actos del poder público que cercenen las posibilidades de actuación o concurrencia admitidas.

Tercera, en relación con las “otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico” la Constitución no prescribe su reserva, es decir, no hay un mandato de reserva, sino solo una habilitación para ello. Pese a que la formulación del artículo 302 podría suscitar dudas sobre la naturaleza imperativa o facultativa de la reserva de otras actividades, servicios o bienes “de interés público y de carácter estratégico”, lo cierto es que tal como este precepto está redactado no ordena directamente llevarla a cabo, porque no dice que el Estado se reserva “las demás” actividades o servicios que tengan tal carácter, sino “otras” que lo sean, y esta indeterminación juega a favor de la interpretación, apuntalada por la libertad económica y por otros derechos fundamentales, de que en estos casos la reserva resulta habilitada más no ordenada. En otras palabras, aquí en el fondo subsiste, respecto de estas otras actividades, el verbo podrá³² que se empleaba en las Constituciones de 1947 y 1961.

Corresponde en primer lugar al legislador orgánico evaluar si es preciso establecer una reserva de otras actividades o servicios económicos, por ser de interés público y de carácter estratégico, en los términos del artículo 302 constitucional, pero esta decisión debe satisfacer parámetros más exigentes y quedaría sometida a un control de constitucionalidad más intenso que el arriba mencionado, y ha de considerarse el impacto de tal medida sobre la libertad económica y otros derechos fundamentales. A falta de justificación suficiente, la reserva sería inconstitucional.

32 Durante las discusiones referidas a esta disposición, Brewer-Carías advirtió con razón sobre la necesidad de mantener el verbo “podrá” en la formulación del artículo 302, lo cual no fue aceptado, probablemente porque en relación con la actividad petrolera se quería que el enunciado fuera mandatorio, en sintonía con lo previsto en el artículo 303 de la Constitución; *vid.* el voto salvado de Allan Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III, Fundación de Derecho Público/Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, p. 210.

VI. REFLEXIONES FINALES

Es preciso reivindicar la significación y fuerza normativa de la libertad económica y de la iniciativa privada, siendo consecuentes con su reconocimiento como derecho fundamental, sin que ello implique desconocer la protección constitucional que también merecen los demás derechos fundamentales. Además, han de tenerse en cuenta las facultades de promoción, regulación y control que deban conferirse legalmente al Estado a fin de contener abusos y evitar la inequidad social.

Conviene reiterar que las causas de las desviaciones o desafueros sufridos en estos años respecto de la garantía constitucional de la libertad económica se originan en deficiencias estructurales que deben ser atendidas a fin de poder reconducir el orden económico impuesto hacia los parámetros constitucionales. Estas tienen una base principalmente política, pues la aceptación de los principios democráticos, entre ellos el respeto a la voluntad popular y al pluralismo, son indispensables para el funcionamiento de un Estado de Derecho que garantice la dignidad y derechos del ser humano. La aceptación de los límites que el Derecho fija al ejercicio del gobierno es esencial para el disfrute de las libertades, incluyendo a los derechos económicos. Junto a esto concurren postulados ideológicos contrarios a estos derechos, así como políticas y medidas estatistas y centralizadoras que estrechan las posibilidades para el despliegue de la libertad económica y la iniciativa privada.

En la práctica, ello ha sido secundado por la inclinación a tratar los bienes públicos como patrimonio del grupo en el poder. La ausencia de transparencia y de controles fiscales permite a la administración disponer libremente de los recursos de la nación, lo que ha comprendido la creación de espacios opacos de intercambio de bienes públicos y de redes paralelas de gestión de empresas públicas. Se han llegado a dictar normas legales de supuesto rango constitucional para establecer reserva o confidencialidad y procedimientos especiales respecto de operaciones económicas del Estado, con el pretexto de las sanciones internacionales, incluyendo la celebración y ejecución de contratos públicos prescindiendo de exigencias del sistema constitucional y legal de control³³.

³³ *Ley constitucional antibloqueo para el desarrollo nacional y la garantía de los derechos humanos*, Gaceta Oficial No. 6.583 Extraordinario del 12 de octubre de 2020.

El abandono del Estado de Derecho y el agigantamiento del espacio discrecional y de la solución *ad casum* han dejado amplio campo para la arbitrariedad, la inseguridad jurídica y la vulnerabilidad de los agentes económicos privados.

Solo mediante una recomposición global, desde los fundamentos del Estado Democrático de Derecho y de la garantía de la dignidad y derechos humanos, podrán alcanzar la libertad económica y la iniciativa privada el lugar que les corresponde en un orden económico libre y equitativo.

TEMA 2
LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD:
¿LÍMITE O GARANTÍA DE LIBERTAD?
ORIGEN, ALCANCE Y VIGENCIA DE
LA LIMITACIÓN DE LA PROPIEDAD
EN VIRTUD DE SU FUNCIÓN SOCIAL
Y DE INTERÉS GENERAL

LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD: ¿LÍMITE O GARANTÍA DE LIBERTAD?

MARGARITA ESCUDERO LEÓN



Me corresponde abordar un tema que hoy, en medio de tensiones estructurales entre libertad y control estatal, recobra especial relevancia como es el de la función social de la propiedad. ¿Es la función social de la propiedad un título para la restricción excesiva e innecesaria de dicho derecho o se constituye en garantía de convivencia en una sociedad libre y democrática?

I. ORIGEN

Para reflexionar sobre el tema, empecemos por analizar el origen de este concepto de función social. Desde antes de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa, la propiedad ya era considerada un derecho, junto con la vida y la libertad. En el modelo liberal, la propiedad era concebida como un derecho absoluto, vinculado casi exclusivamente a la libertad individual y a la no intervención estatal. Esta visión afirmaba que la propiedad debía estar protegida frente a toda injerencia del poder público. Se trataba de una concepción individualista de la propiedad.

Recordemos que son los excesos de este capitalismo individualista de la Europa del siglo XIX que llevan a la propuesta doctrinaria de intervención del Estado frente al conflicto social imperante. Es allí donde nace el germen de la idea de la función social como respuesta al individualismo exacerbado. Así, el principio de la función social de la propiedad tiene su origen en una transformación profunda del pensamiento jurídico contemporáneo, impulsada por el tránsito del Estado liberal clásico al Estado social de Derecho. La función social se convierte, en primer lugar, en el nuevo deber de la Administración Pública que debe actuar en contra de los excesos y desigualdades existentes. Esto se materializa en la propuesta de que la Administración asuma la prestación

de determinados servicios públicos y de determinadas acciones en vista de la función social que debe tener el Estado de asegurar una existencia digna de los ciudadanos. Pero, en segundo lugar, la función social también es considerada responsabilidad de los particulares. En este sentido se plantea la necesidad de que los ciudadanos también asuman, conjuntamente con el Estado, la responsabilidad de aportar soluciones a la problemática social. Es de esta responsabilidad social de los ciudadanos de la cual se desarrolla la idea de la función social de la propiedad privada, en virtud de la cual la propiedad asume deberes vinculados a la utilidad social que los bienes pueden cumplir.

En la delimitación de esta función social tuvo también un papel importante la llamada Doctrina Social de la Iglesia Católica, a partir de la encíclica *Rerum Novarum*¹, publicada en 1891. En ella se aboga por un término medio entre el uso abusivo e individual de la propiedad privada, propio del liberalismo clásico, y el ataque de la propiedad privada basado en las ideas del socialismo comunista. Así, a partir de los inicios del siglo XX, se empieza a imponer una visión más compleja y solidaria de la propiedad que buscaba atender los retos sociales de los Estados. Como sabemos, fue el jurista francés Léon Duguit², quien formuló con mayor claridad la idea de que el derecho de propiedad no podía concebirse como una prerrogativa individual ajena a los fines sociales. En su propuesta, el propietario debe cumplir una función socialmente útil.

Así se comienza a delinear la función social de algunos derechos fundamentales, no solo del derecho de propiedad. Por ejemplo, existen otros derechos condicionados por su función social como pueden ser la educación, la libertad de empresa o la propiedad intelectual. Estos, en consecuencia, no son solo derechos sino instrumentos para lograr el bienestar colectivo. Sin embargo, es sin duda en el derecho de propiedad donde la función social se manifiesta con especial intensidad pues el uso de la propiedad tiene un impacto determinante en el sistema económico, en la producción de riqueza, en la posibilidad de obtención de variados logros sociales y en la satisfacción de los distintos intereses

¹ Carta Encíclica *Rerum Novarum* del Sumo Pontífice León XIII sobre la Situación de los Obreros, disponible en www.vatican.va; Internet.

² Léon Duguit, *Las Transformaciones del Derecho*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1975.

generales que determinadas categorías de bienes están llamadas a satisfacer por su propia naturaleza.

Es sabido que esta función social de la propiedad se incluye por primera vez en la Constitución alemana de Weimar de 1919. Este texto, en lo que respecta a la función social, señala en su artículo 153: “La propiedad obliga. Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general.”³. Norma esta que se mantiene en la Constitución alemana vigente. Esta incorporación constitucional de la función social de la propiedad también se presenta en Venezuela en las Constituciones de 1947 y 1961, así como en una gran cantidad de ordenamientos europeos y latinoamericanos. En lo que respecta a la Constitución de 1999, si bien no se incluye expresamente el término “función social”, de la redacción del artículo 115 constitucional que consagra el derecho de propiedad, y del propio sistema económico previsto en la Constitución de 1999, así como de la interpretación jurisprudencial que se ha hecho de este artículo, queda claro el sometimiento de la propiedad a su función social.

II. ALCANCE

Esta evolución que hemos comentado brevemente revela una mutación del concepto clásico de propiedad, que pasó de ser una expresión de poder individual a una institución con responsabilidad social. Se trata de un principio estructural que busca articular el derecho individual con el interés general. Es por ello por lo que puede decirse que tanto la función social como la utilidad individual determinan en la actualidad el contenido del derecho de propiedad.

Es importante precisar que la función social de un derecho no es en sí misma una causa para su restricción. Es, más bien, un principio que orienta sobre el contenido y forma de ejercicio de la propiedad en un Estado Social de Derecho, convirtiéndose así en una parte integrante del mismo. En consecuencia, la propiedad debe cumplir con una función social, la cual puede orientar la forma de uso, goce o disposición

³ Constitución del Imperio (Reich) Alemán del 11 de agosto de 1919, disponible en ezequiel-sigman.files.wordpress.com; Internet.

de algunos bienes, dando así una mayor amplitud al legislador en la determinación de ese correcto uso, goce o disposición. La gran mayoría de los derechos pueden ser limitados, pero no todos tienen una función social explícita como la tiene la propiedad. Por ejemplo, en el caso de la libertad de culto o religiosa el Estado no puede determinar cuál es la religión correcta a profesar, pero, en cambio, en lo que respecta al derecho de propiedad, el legislador sí puede determinar, por ejemplo, cuál es el uso que debe darse a una propiedad para no afectar el medio ambiente. Como consecuencia, se puede decir que la propiedad solo se ejerce legítimamente cuando cumple esa función social.

La función social de la propiedad ha legitimado normas, por ejemplo, en los siguientes ámbitos:

- i) ámbito urbanístico y de zonificación en que se establecen qué tipos de construcciones y usos deben existir en determinadas zonas, en beneficio de una ciudad ordenada;
- ii) ámbito agrario en que se establecen determinadas exigencias en las formas de uso de tierras agrarias o limitaciones ante el abandono de tierras productivas, en pro de la seguridad alimentaria de un país;
- iii) ámbito ambiental en que se establece la forma de uso de determinados bienes o recursos naturales en protección de reservas, parques, cuencas y en protección del medio ambiente y la biodiversidad en general;
- iv) ámbito del patrimonio cultural con deberes de conservación de bienes o restricciones a las modificaciones sobre ellos, en beneficio del mantenimiento del acervo cultural e histórico de una comunidad.

Así, como vemos, la función social de cada tipo de propiedad, sea agraria, urbana o forestal exige que su uso cumpla con algunas exigencias propias de la naturaleza del bien de que se trate, pues de acuerdo con la naturaleza del bien las exigencias o necesidades colectivas pueden ser diferentes.

Sin embargo, es importante hacer énfasis en que esta función institucional de la propiedad no habilita al legislador a debilitar al extremo ese conjunto de facultades de uso, goce y disposición que se constituyen precisamente en la utilidad individual del derecho de propiedad. Si

se elimina o disminuye sustancialmente toda alternativa de utilidad y disfrute, estaría afectándose el contenido esencial del derecho de propiedad. Las modelaciones que se hagan de la propiedad, con ocasión de su función social, deben respetar el contenido esencial del derecho, estar previstas en la ley, tener un fin legítimo y ser necesarias, idóneas y proporcionales.

III. ¿LÍMITE EXCESIVO O GARANTÍA DE LIBERTAD?

Analicemos ahora brevemente el debate que existe sobre las consecuencias que la función social trae sobre el derecho de propiedad y la sociedad en general. ¿Se constituye en una afectación excesiva impuesta al ejercicio del derecho individual, o más bien es una garantía que legitima su existencia dentro de un orden constitucional democrático?,

Pensadores como Hayek, Friedman o Von Mises promueven el abandono de la concepción intervencionista del Estado. En esta línea de pensamiento se plantea la importancia de establecer la libertad como eje rector de la sociedad, en lo que se conoce como la concepción neoliberal del Estado y la economía. Esto va en contra de la noción de función social del Estado y de la función social de la propiedad, pues apunta más bien a la necesidad de una amplia libertad en el ejercicio de los derechos económicos que se plantea como elemento necesario para la producción de la riqueza y el bienestar colectivo. Se podría decir que, según esta postura, la función social la debe tener el mercado, pues mantener la función social de la propiedad tiende a habilitar al Estado a afectar excesivamente la propiedad privada, quitándole al particular la esencia de su naturaleza de propietario. Según esta postura, las necesidades sociales se satisfacen mejor en libertad, según las reglas del mercado.

Ahora bien, esta visión ha sido objeto de crítica por parte de quienes sostienen que la función social no debilita la esencia del derecho de propiedad, pues más bien dicha función social debe entenderse como un elemento legitimador. Esta segunda visión considera que la función social preserva el derecho de propiedad al insertarlo dentro de un modelo de convivencia democrática, de búsqueda de un bienestar colectivo, en que todos somos responsables del destino de la comunidad.

El principio se interpreta como la necesidad del propietario de adecuar el uso de su bien a los fines colectivos, sociales o ambientales que tenga una sociedad de la cual él forma parte. Bajo esta lectura, la función social es solo una barrera contra el uso egoísta o especulativo del patrimonio, que se traduce en normas de ordenación urbanística, protección ambiental, uso agrícola, necesarias para el buen funcionamiento de cualquier comunidad.

IV. VIGENCIA DEL PRINCIPIO Y SITUACIÓN EN VENEZUELA

¿Dónde se encuentra la opinión mayoritaria en este debate? Sin duda, el principio de función social de la propiedad se encuentra muy vigente en una gran cantidad de ordenamientos jurídicos, pues sus argumentos a favor mantienen aún legitimidad suficiente. Sin embargo, en mi opinión, los problemas se presentan en la forma de aplicación de dicho principio, como hemos visto ha sucedido en el caso venezolano. En las dos últimas décadas el uso abusivo y equivocado de la función social para legitimar afectaciones al derecho de propiedad, ha convertido a la función social en un concepto al servicio de intereses políticos y en búsqueda de la eliminación o disminución sustancial de la propiedad privada en muchas áreas.

Es de recordar que el modelo económico socialista impuesto en los últimos años se ejecutó aplicando un abundante catálogo de restricciones a la libertad económica y a la propiedad privada, que se constituyeron en violaciones inconstitucionales a dichos derechos, muchas veces en nombre de su función social. Se trató de restricciones que no cumplieron con el *test* de proporcionalidad requerido, por escogerse mecanismos de restricción del derecho no idóneos o innecesarios o que no respetaron la necesaria ponderación, pues producían mayor perjuicio que beneficio social. Algunas de estas restricciones afectaron el contenido esencial del derecho de propiedad privada al impedir de forma completa el ejercicio de los atributos de uso, goce y disposición de bienes, sin el particular poder mantener bajo su control un cúmulo suficiente de facultades propias del derecho que permita que el bien mantenga utilidad para su dueño. Es el caso, por ejemplo, de las

innumerables ocupaciones de empresas o bienes inmuebles, sin pago de indemnización, y ejecutadas de forma inconstitucional. Es el caso también de normas que, por sus características, afectan de forma grave el derecho de propiedad y exceden su función social. Dichas normas están contenidas, por ejemplo, en: a) el régimen de la propiedad agraria, con especial énfasis en la figura del rescate de tierras, b) el régimen de regularización de la tenencia de tierras en asentamientos urbanos populares, c) el régimen de tierras urbanas, d) el régimen de expropiación de emergencia para viviendas, e) el régimen de arrendamientos⁴. Así, en Venezuela se ha transitado peligrosamente a una interpretación de la función social subordinada a fines políticos que ha erosionado el contenido garantista del artículo 115 constitucional. En este sentido, la función social ha sido más una fórmula justificatoria, que un verdadero parámetro de control constitucional.

Para concluir, consideramos fundamental retornar a una lectura adecuada y ponderada de la función social de la propiedad. No debemos olvidar que el derecho de propiedad es una precondition para la libertad en general. Es fácil imaginarse la dificultad de ejercer, por ejemplo, los derechos al libre desenvolvimiento de la personalidad, a la intimidad, a la asociación, a la libertad de expresión, a la libertad económica, si las personas no cuentan con bienes y espacios propios sobre los que puedan ejecutar sus decisiones de vida y que les permitan ser independientes. Si estos espacios fueran propiedad del Estado, por ejemplo, el gobierno ejercería un excesivo control sobre la vida de los ciudadanos. La propiedad asegura la autonomía individual, al permitir a la persona no depender del Estado y decidir libremente su destino, pudiendo satisfacer autónomamente sus necesidades. Sin duda, la propiedad privada debe ser protegida.

En consecuencia, la función social de la propiedad no puede ser un instrumento para asfixiar y abusar de este derecho. Debe ser un instrumento constitucional de equilibrio, que proteja a la sociedad contra los excesos del individualismo patrimonial, pero también proteja al propietario frente a la arbitrariedad del poder, a los fines de evitar

⁴ Para un análisis detallado de estos mecanismos ver Margarita Escudero León, *La Crisis de los Derechos de Libertad Económica y Propiedad Privada en el Socialismo del Siglo XXI*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2025.

que se erosione la utilidad individual del propietario. No se trata, pues, de elegir entre propiedad o justicia social, entre libertad económica o interés general. El verdadero desafío de un orden constitucional democrático está en articular esos valores de forma coherente y razonable, reconociendo que la propiedad privada solo puede ser legítimamente limitada cuando esa limitación responde a un fin constitucional, está debidamente justificada y se aplica bajo condiciones de legalidad, proporcionalidad y control judicial efectivo. En Venezuela, recuperar esa visión equilibrada del principio de función social es una condición indispensable para reconstruir un modelo de convivencia democrática, basado en la dignidad, la libertad y el respeto al Estado de Derecho.

TEMA 3
LA LIBERTAD DE EMPRESA
Y LA TUTELA DEL TRABAJADOR.
LA NECESIDAD DE PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS LABORALES EN ARMONÍA
CON LA LIBERTAD EMPRESARIAL

LIBERTAD DE EMPRESA Y TUTELA DEL TRABAJADOR*

CÉSAR AUGUSTO CARBALLO MENA

SUMARIO

I. El trabajo en la intersección de dos revoluciones. II. El trabajo no es mercancía. III. Libertad de empresa. IV. Funambulismo virtuoso. V. Deber patronal de garantía. VI. A modo de conclusión.



* Este ensayo ensambla y reproduce algunas ideas expresadas con anterioridad en dos obras de mi autoría: (i) César Carballo, *Derecho del trabajo: trazos cardinales*, Palestra, Lima, 2025 y (ii) César Carballo y Wilfredo Sanguinetti, *Derechos fundamentales del trabajador y libertad de empresa*, 2ª edición, Fundación Electra, Montevideo, 2025.

Si me explotas, explotamos todos
Grafiti callejero, La Candelaria, Bogotá

I. EL TRABAJO EN LA INTERSECCIÓN DE DOS REVOLUCIONES

La relación jurídica entre empleador y trabajador, bajo el modelo productivo que emergió con la Revolución Industrial¹ y los cánones económicos, jurídicos y políticos del Estado liberal, devino regulada por el derecho de los contratos. En consecuencia, las partes del referido vínculo contractual fueron concebidas –en desprecio o deliberada ignorancia de su asimétrico poder de negociación– iguales y libres, y consecuentemente habilitadas para establecer, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, los términos de su interdependencia.

A su lado, es de destacar la proscripción, incluso la criminalización, de la organización de los trabajadores para impulsar y defender sus derechos e intereses, argumentándose que el reconocimiento de tales intermedias atentaría en contra de la libertad individual y del interés general que el Estado encarna².

¹ Que se origina en Gran Bretaña, en algún momento de la década comprendida entre 1780 y 1790. Eric Hobsbawm, *La era de la revolución. 1789-1848*, Crítica, Buenos Aires, 1997, p. 35.

² En esta línea ideológica se ubican, por ejemplo, el *Edicto Turgot* de 12 de marzo de 1776, el *Decreto d'Allarde* de 2-17 de marzo de 1791, y la *Ley Le Chapelier* de 14-17 de junio de 1791, que disolvieron los gremios en Francia y prohibieron su reorganización bajo cualquier forma o pretexto. Ver, Raquel Medina Plana, “Entre los viejos gremios y la liberalización del trabajo y la industria: análisis de un proyecto legislativo abandonado”, *Ius Fugit. Revista de Cultura Jurídica*, N°12 (2005): 545-608, p. 548. Recuperado de: <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/25/61/22medinaplana.pdf>.

Dicha respuesta al fenómeno del trabajo industrial, obcecadamente dogmática, engendró una intensa y extensa conflictividad en los países industrializados, que suele aludirse como la *cuestión social*.

En palabras —ciertamente abrumadoras— de Rafael Caldera, en el pórtico de su *Derecho del Trabajo*:

“La cuestión social [...] es problema integral. No constituye simplemente un problema económico. Es un fenómeno religioso, filosófico, científico, moral y político: es la forma económica del Gran Problema de la Humanidad.

Es la descomposición social que avanza; pero saturada por todas partes del amargo sabor de la angustia económica. De la miseria que destruye los cuerpos y prepara el terreno para la disolución de las almas.

La cuestión social es la forma suprema del problema de nuestra época. Del problema que hay que resolver antes que todo, para que la Humanidad pueda seguir su marcha”³.

Las consecuencias de la dislocación entre *realidad fáctica* y *realidad jurídico-ideológica* que se erigió como fuente de la conflictividad social, fueron emblemáticamente denunciadas en el *Manifiesto comunista* (1848) de Karl Marx y Friedrich Engels:

“Estos obreros, obligados a venderse diariamente, son una *mercancía* como cualquier *artículo de comercio*; sufren, por consecuencia, todas las *vicisitudes de la competencia*, todas las *fluctuaciones del mercado*.

La introducción de las máquinas y la división del trabajo, despojando a la labor del obrero de todo carácter individual, le ha hecho perder todo atractivo. El productor resulta un *simple apéndice de la máquina*...⁴.

Asimismo, la Encíclica *Rerum Novarum* del papa León XIII, de 15 de mayo de 1891, enunció lo siguiente:

³ Rafael Caldera, *Derecho del Trabajo*, Tipografía La Nación, Caracas, 1939, pp. 2 y 3.

⁴ Recuperado de: <https://sociologia1unpsjb.files.wordpress.com/2008/03/marx-manifiesto-comunista.pdf>.

“...es urgente proveer de la manera oportuna al bien de las gentes de condición humilde, pues es mayoría la que se debate indecorosamente en una situación miserable y calamitosa, ya que, *disueltos en el pasado siglo los antiguos gremios de artesanos, sin ningún apoyo que viniera a llenar su vacío, desentendiéndose las instituciones públicas* y las leyes de la religión de nuestros antepasados, el tiempo fue insensiblemente entregando a los obreros, aislados e indefensos, a la inhumanidad de los empresarios y a la desenfrenada codicia de los competidores [...Las asociaciones de trabajadores] son muy convenientes y [...] las asiste pleno derecho [...No] está en poder del Estado impedir su existencia, ya que el constituir sociedades privadas es derecho concedido al hombre por la ley natural, y la sociedad civil ha sido instituida para garantizar el derecho natural y no para conculcarlo”⁵.

Se denuncia así un sistema normativo incapaz de asegurar la paz social en el ámbito de las relaciones laborales, toda vez que, despreciando la manifiesta debilidad negocial del trabajador, prohíbe su agremiación (“...*disueltos en el pasado siglo los antiguos gremios de artesanos...*”) y se abstiene de injerir para garantizar su integridad (“...*desentendiéndose las instituciones públicas ...*”).

De lo anterior se colige que el apaciguamiento del conflicto social reclamaba el quiebre de la perspectiva formalista del derecho de los contratos –y la consecuente cosificación del trabajador– para erigir, como contracara de aquel modelo, un cuerpo normativo orientado a brindar efectiva protección al trabajador a través de una fórmula dual, es decir, la adopción de normas revestidas de orden público que fijan condiciones laborales cónsonas con la dignidad del trabajador, cuya cabal y oportuna observancia aseguren ciertos organismos estatales, de un lado, y del otro, la garantía de la libre organización de los trabajadores para la promoción y defensa de sus intereses.

⁵ Recuperado de: https://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html.

II. EL TRABAJO NO ES MERCANCÍA

El paradigma que impulsó el señalado abandono de los puntales del derecho de los contratos para, en su lugar, ensamblar un andamiaje normativo –de fuente estatal y autonómica– destinado a proteger la integridad del trabajador subordinado o dependiente, fue –y sigue siendo– *el trabajo* –inescindible de quien lo ejecuta– *no es una mercancía o artículo de comercio*⁶.

A este respecto, la Ley Antimonopolio Clayton (EE.UU., 1914), que obró como reforma de la Ley Antimonopolio Sherman (1890), declaró que “el trabajo de un ser humano no es una mercancía o artículo de comercio”, razón por la que “nada de lo contemplado en la legislación antimonopolio será interpretado en el sentido de prohibir la existencia y funcionamiento de organizaciones [...] con fines laborales, constituidas con propósitos de ayuda mutua” (Sección 6). En complemento, prohibió a los órganos judiciales dictar órdenes de restricción o interdictos con ocasión de disputas laborales, salvo que ello resultase necesario para prevenir un daño irreparable a la propiedad, o a un derecho de propiedad del solicitante, para cuyo daño no existiese un adecuado mecanismo legal de reparación (Sección 20). En los términos expuestos, a partir de la Ley Clayton quedó claro que, por ejemplo, la acción sindical dirigida a pactar tarifas salariales no podía seguir siendo considerada, como lo había declarado la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de 3 de febrero de 1908 (caso *Loewe v. Lawlor*, 208 US 274), una práctica monopólica contraria al libre comercio.

No resulta poco curioso advertir que la sanción textual de un principio de extraordinaria resonancia ético-jurídica haya tenido por única finalidad “consentir la exención de los sindicatos de las responsabilidades que gravaban a los *trust* comerciales por violaciones de las normas sobre tutela de la libertad de comercio”⁷. Sin embargo, a través de este

⁶ Mario Garmendia, “La evolución de la tutela jurídica del trabajo”, en *Provocaciones de Mario Ackerman. Libro en homenaje a un profesor*, coordinado por Horacio las Heras, Alejandro Sudera y Diego Tosca, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2017, p. 49.

⁷ Mario Grandi, “«El trabajo no es una mercancía»: reflexiones al margen de una fórmula para volver a meditar”, en *Evolución del pensamiento Juslaboralista. Estudios en homenaje al Prof. Héctor-Hugo Barbagelata*, FCU, Montevideo, 1997, p. 194.

“singular itinerario”, además de la consagración de la referida idea basal del derecho del trabajo, se puso en evidencia la función protectora del sindicato, en tanto “organización económica no sujeta a los vínculos de la ilegal restricción del comercio”⁸.

La referida Ley Clayton dejó su impronta en la icónica Constitución de Querétaro (1917), cuyo artículo 28, luego de proclamar que en los Estados Unidos Mexicanos “no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase”, advirtió que “no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses”.

Siguiendo su “singular itinerario”, la fórmula de la Ley Clayton aparece, luego, inserta en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁹, esta vez a manera de imperativo global de eficaz protección de los trabajadores:

“...el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio, [razón por la cual, independientemente de las diferencias] de clima, de costumbres y de usos, de oportunidad económica y de tradición industrial, [...existen ciertos] métodos y principios para la reglamentación de las condiciones de trabajo que todas las comunidades industriales deberían esforzarse en aplicar...”¹⁰.

Al vislumbrar la adopción de “un régimen de trabajo realmente humano”, basado en “métodos y principios de reglamentación de las condiciones del trabajo que todas las comunidades industriales” se esfuerzan en aplicar, la Constitución de la OIT colocaba la piedra fundacional del puente que habría de conectar su sistema de control normativo con el derecho internacional de los derechos humanos.

Un segundo y decisivo momento se producirá con la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo o Declaración de Filadelfia (1944), al proclamar, antes que la

⁸ *Ídem*.

⁹ El texto fue adoptado por la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo –presidida por Samuel Gompers, a la sazón presidente de la *American Federation of Labor*– el 11 y el 28 de abril de 1919, bajo el título “Trabajo”. Recuperado de “La OIT durante el Período de Entre Guerras 1919”, OIT: <https://www.ilo.org/legacy/spanish/lib/century/>.

¹⁰ Tratado de Paz de Versalles de 28 de junio de 1919, artículo 427.

Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (1948), que “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades” (II.a)¹¹.

El aludido objetivo aparece reflejado en la Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945¹², por cuya virtud dicha organización se comprometió a promover, en particular, “niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”, y “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades” (art. 55).

Finalmente, la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998, enmendada en 2022) se configurará en un tercer y trascendental hito, en la esfera de la OIT, al contemplar que los principios y derechos fundamentales en el trabajo –libertad de asociación y negociación colectiva, abolición del trabajo infantil, prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, y entorno de trabajo seguro y saludable– deben ser observados por todos los miembros de la organización, aunque no hayan ratificados los convenios que regulen sus contenidos esenciales. De este modo, se confi-

¹¹ Dicha norma fue reproducida, casi íntegramente, en la Carta de la Organización de Estados Americanos de 30 de abril de 1948, art. 45.a: “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica”.

¹² “La Declaración de Filadelfia de la OIT, serviría como modelo para la Carta de las Naciones Unidas [...] El preámbulo [...] muestra una clara compatibilidad con el Proemio de la Constitución de la OIT, al reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas y promover el progreso económico y social, el nivel de vida de todos los pueblos; se pueden advertir puntos de contacto, como son poner de relieve a los derechos humanos y la dignidad; y reafirmar el importante papel de la igualdad entre hombres y mujeres; así como en la promoción del progreso social”. Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Los derechos humanos laborales*, CNDH, México, 2017, p. 46. Recuperado de: <https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/DH-Laborales.pdf>

gura una especie de *ius cogens oitiano*, esto es, un acervo de normas imperativas expresamente aceptadas y reconocidas por la comunidad de Estados miembros de la OIT en su conjunto como normas que no admiten acuerdo en contrario¹³.

III. LIBERTAD DE EMPRESA

En el ámbito iberoamericano, el derecho a la libertad de empresa resulta revestido de carácter *ius fundamental* en no pocas ocasiones, siendo integrado en los catálogos de derechos de las normas constitucionales.

Según han delimitado los altos tribunales de la región, el núcleo esencial de esta –*ius fundamental*– libertad abarca:

“(i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los *asuntos internos de la empresa* como la *organización empresarial* y los *métodos de gestión*; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable”¹⁴.

En el plano abstracto del sistema constitucional todos los *derechos fundamentales* revisten idéntica trascendencia y, por tanto, reclaman *eficacia concurrente*. En otras palabras, la *ponderación* entre *derechos fundamentales* sólo procede en caso de antinomias trabadas en el plano concreto¹⁵, es decir, dentro del perímetro de las relaciones laborales, y no en el plano abstracto de la validez de las normas constitucionales:

¹³ Paráfrasis del art. 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

¹⁴ Corte Constitucional (Colombia), sentencia C-263/11 de 6 de abril de 2011. En sentido análogo, ver sentencia N°001/2005/PI/TC de 12 de julio de 2006, proferida por Tribunal Constitucional (Perú).

¹⁵ Véase, Luis Prieto Sanchís, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Ed. Trotta, Madrid, 2003, págs. 178 y 179.

“...las específicas controversias que surjan en las relaciones particulares no son entre derechos, sino entre pretensiones o intereses que *prima facie* son consideradas por las partes como ejercicio legítimo de un derecho fundamental, y cuya actividad irregular o anormal desequilibra la relación. La delimitación consistirá en armonizar estas pretensiones de la mejor forma posible, analizando las circunstancias específicas en las que se desarrolla la relación jurídica, para determinar si, en razón de los fines que se proponen conseguir las partes, se podría permitir modificar sus normales condiciones sin causar perjuicios, en tanto la pretensión, aunque suponga una actividad irregular o anormal en la relación jurídica, puede quedar incluida dentro del marco del contenido de algún derecho fundamental que en su virtud se desarrolla”¹⁶.

Por tanto, en aquellos supuestos donde se entabla una verdadera colisión entre intereses de raigambre *ius fundamental* será necesario someterla, a la luz del *principio de proporcionalidad*, al *juicio de ponderación*, en tanto *modo constitucionalmente idóneo* para armonizar, en el mayor grado posible, los referidos intereses en pugna¹⁷.

En este sentido, se ha sostenido, a propósito de las restricciones estatales a la *libertad de empresa*, relevantes en la esfera de las relaciones laborales por virtud de la *eficacia horizontal y concurrente* de los *derechos fundamentales*, que:

“...las colisiones o conflictos entre valores o derechos, que lleva inherente el carácter mixto de la denominada Constitución económica, permite mantener la armonía del sistema, no mediante la sumisión total de unos valores sustentada en alguna pretendida

¹⁶ Rebeca Aparicio Aldana, “Derechos fundamentales y relación laboral. A propósito de una sentencia del Tribunal de la Unión Europea, referida al ejercicio de la libertad religiosa en el trabajo”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 51, N° 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2024, p. 77.

¹⁷ Incluso cuando se presenta a la *técnica de determinación de los límites de los derechos fundamentales* como contrapuesta al *juicio de ponderación*, éste, o al menos algunos de sus componentes, es decir, idoneidad, necesidad y ponderación en sentido estricto, sigue resultando recomendable en tanto metodología que restringe la discrecionalidad del juzgador. Ver, Oscar Hernández A. y Jorge Rosenbaum. R., “Conflictos y límites entre derechos fundamentales vinculados con el trabajo”, *Revista Jurídica del Trabajo*, V. 4, núm. 11, 2023, p. 205.

prevalencia abstracta u ontológica de uno sobre otro, sino mediante el aseguramiento, en la mayor medida posible, de la observancia de cada valor, fijando el punto de equilibrio en atención a las circunstancias del caso y a los principios del ordenamiento.

El comentado punto de equilibrio, se logra a través del principio de compatibilidad con el sistema democrático, que impera en materia de limitación de derechos fundamentales y de acuerdo al cual, las citadas restricciones deben responder al contexto constitucional en el que habrán de ser dictadas. Así, a través del denominado control democrático, que no es más que un análisis de la vigencia del principio de racionalidad, debe constatarse que la actuación del Estado sea idónea, necesaria y proporcional al objetivo perseguido, es decir, que sea apta para los fines que se buscan, requerida ante la inexistencia de una medida menos gravosa para el derecho y finalmente, que la intervención no resulte lesiva, sino suficientemente significativa, pues de lo contrario se plantea una limitación injustificada.

De esta forma, si el ejercicio del derecho se ve limitado excesivamente, la medida devendrá en desproporcionada y por ende, inconstitucional, con lo cual no es suficiente su idoneidad, sino la valoración de un propósito donde deben preponderar los requerimientos sociales del pleno goce de los derechos involucrados, sin trascender de lo estrictamente necesario, pues tal como se desprende del artículo 3 del Texto Fundamental vigente¹⁸, el Estado venezolano tiene una vocación instrumental que como todo Estado constitucional de derecho, propende al goce y salvaguarda de los derechos fundamentales en un contexto social.

En el referido marco constitucional, la injerencia pública sobre el principio general de *libertad de empresa*, debe basarse en la salvaguarda del desarrollo humano, la seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social y someterse al comentado principio de racionalidad o test democrático”¹⁹.

¹⁸ Artículo 3 CRBV: El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.

La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.

¹⁹ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (Venezuela), sentencia núm. 2.152 de 14 de noviembre de 2007.

Es de destacar que el *juicio de ponderación* pretende, como premisa, *armonizar* los derechos en pugna, y sólo cuando ello no fuere posible, establecer, en el caso concreto, aquel que ha de revestir *preeminencia transitoria*.

IV. FUNAMBULISMO VIRTUOSO

El estatus de empleador entraña de modo necesario el poder de organización, dirección y disciplina del proceso productivo, cuyo ejercicio resulta potencial y efectivamente capaz de lesionar los *derechos fundamentales* de sus trabajadores. Así, la *empresa*, entendida como actividad que deriva de la conjugación de factores humanos, materiales, y/o inmateriales, bajo el poder hegemónico de su titular²⁰, se configura en espacio que reclama la adopción de medidas idóneas para garantizar el pleno ejercicio de tales derechos.

De allí que las conductas que pudiesen restringir el ejercicio de tales derechos subjetivos habrán de someterse, como fue advertido en su momento, a las *justificaciones materiales*, e incluso *formales*, que resulten pertinentes, es decir, *compatibilidad* con el sistema de reglas, valores y principios constitucionales, *proporcionalidad*, esto es, *idoneidad*, *necesidad*, y *proporcionalidad en sentido estricto*, e *intangibilidad del núcleo esencial* del derecho objeto de restricción; además de emanar de la instancia empresarial competente, y explicitar —como carga que debe asumir el detentador del poder hegemónico para permitir el control de sus acciones— la *razón* o *propósito* de la medida que se pretende adoptar.

En términos simples, son los poderes patronales, con todo y la *fundamentalidad* que podría también revestirlos, a propósito —principal,

²⁰ En este sentido: (i) “La empresa es un conglomerado de elementos o factores que participan en ella y que tienen un fin primordial: la producción de bienes, no interesando que sea o no lucrativa...”. Alfredo Ruprecht, “La unificación de la empresa en el Derecho del Trabajo”, *Revista del Instituto Venezolano de Derecho Social*, N°43, Caracas, 1976, p. 25; y (ii) “[L]a empresa es una actividad que, pudiendo valerse de bienes materiales o inmateriales, con un conjunto de personas y con una dirección común, tiende a la producción de bienes y servicios”. Humberto Villasmil Prieto, “Apuntes a una revisión de las nociones de empleador y empresa en el Derecho Laboral venezolano”, *Revista del Instituto Venezolano de Derecho Social*, N°51, Caracas, 1989, p. 72.

más no exclusivamente— de la *libertad económica* o *de empresa*, los que deberán *justificarse*²¹ si tienen por objeto o efecto restringir el pleno y eficaz ejercicio de los *derechos fundamentales* del trabajador.

Este reconocimiento de la eficacia de los *derechos fundamentales* en la órbita empresarial implica un sensible avance hacia la finalidad última del Derecho del trabajo, esto es, la racionalización de los poderes patronales en resguardo de la dignidad del trabajador.

Bajo una tal concepción, el empleador es compelido a *traslucir las razones y propósitos* perseguidos en el ejercicio de su poder subordinante, y *conjugarlos con las medidas adoptadas* a tal fin, permitiendo así el *control de su proporcionalidad* en resguardo de los *derechos fundamentales* de los trabajadores²². En otros términos, el poder patronal no se justifica a sí mismo, sino que, constatada la efectiva o potencial lesión de los *derechos fundamentales* de quienes se encuentran a él sujetos, ha de evidenciarse armónico con el sistema de valores, principios y reglas constitucionales.

En este contexto, el contrato de trabajo y los reglamentos internos de las empresas han de percibirse no sólo ni básicamente como catálogos de deberes y derechos de los sujetos de la relación de trabajo sino, sobre todo, como evidencias de la concepción empresarial que demarca el lícito ejercicio de los poderes patronales y el umbral de tolerancia

²¹ En este sentido se inserta la técnica de la inversión de la carga probatoria, tal como reflejan, por ejemplo, la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143), en relación con el despido o desmejora de un representante de los trabajadores (párr. 6.2.e); y la Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206), en materia de quejas por violencia y acoso por razón de género (párr. 16.e). De otra parte, la Corte-IDH ha enfatizado la necesidad de invertir la carga probatoria en los casos de discriminación (*Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, sentencia de 24 de octubre de 2012, párr. 229; *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*, sentencia de 1 de septiembre de 2015, párr. 257; *Atala Riffó y niñas Vs. Chile*, sentencia de 24 de febrero de 2012, párr. 125; etc.), y ha reconocido que el acceso a la justicia en materia laboral debe asegurar, entre otros aspectos, “la distribución de las cargas probatorias [...] conforme a principios que compensen las desigualdades propias del mundo del trabajo” (Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021, párr. 116).

²² “...la apelación al clima organizacional, a las necesidades de la empresa, a la imagen corporativa y otras razones del mismo nivel de vaguedad, no logran generar una genuina colisión que deba ser resuelta en el marco de la proporcionalidad laboral, en cuanto no forman parte del contenido de algún derecho de rango constitucional del empleador”. José Luis Ugarte, *Derechos fundamentales, contrato de trabajo y proporcionalidad*, Tirant lo blanch, Valencia, 2023, p. 80.

de las eventuales restricciones sobre los derechos fundamentales del trabajador.

Como se señaló, la *libertad económica* o *de empresa*, como *derecho fundamental*, debe someterse en su ejercicio al cúmulo de valores, principios y reglas que integran el *bloque de constitucionalidad*, de los cuales dimana el catálogo de derechos subjetivos específicos e inespecíficos de los trabajadores²³.

A su vez, los referidos derechos subjetivos de los trabajadores no pueden pretender tutela constitucional si hacen nugatoria la particular concepción económica que el sistema constitucional consagra y que, en términos generales, suele delinearse a partir de valores tales como la justicia social, la solidaridad, la equidad, la generación de fuentes de trabajo, la elevación del nivel de vida de la población, el fortalecimiento de la soberanía económica, la garantía de la seguridad jurídica, y/o la eficiencia.

V. DEBER PATRONAL DE GARANTÍA

La *eficacia horizontal* de los *derechos fundamentales*²⁴ no sólo entraña, en el espectro de la relación de trabajo, el deber patronal de respeto u observancia, de acuerdo con lo reseñado, sino que, además, habrá de desplegar sus poderes de organización, dirección y disciplina de la actividad empresarial para garantizar su pleno ejercicio.

En otras palabras, el empleador deberá ejecutar, dentro del perímetro de la actividad productiva de la que es titular, las medidas idóneas de *prevención*, *reparación* y *sanción* de las conductas que tengan por finalidad o efecto lesionar los *derechos fundamentales* de los trabajadores y de terceros que se desenvuelvan en el ámbito de la empresa de la que es titular²⁵.

²³ Manuel Carlos Palomeque, *Los derechos laborales en la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 32 y ss.

²⁴ Los *derechos fundamentales* revisten eficacia *erga omnes*, es decir, resultan plenamente ejercitables tanto frente al Estado (*eficacia vertical*), como en el ámbito de aquellas relaciones *inter privados* (*eficacia horizontal*). Desde esta perspectiva, los *derechos fundamentales* obran como garantías de la persona humana frente a los poderes públicos y privados, es decir, frente al poder sin adjetivación. Ver: Juan María Bilbao Ubillos, ob. cit., p. 51.

²⁵ Dicha perspectiva, por ejemplo, es adoptada por el Convenio sobre la violencia y el acoso,

En consecuencia, el empleador, con el objeto de tutelar eficazmente los *derechos fundamentales* de los trabajadores deberá, observando estrictamente las garantías del derecho fundamental al debido proceso y practicando las notificaciones que fuesen menester ante las autoridades competentes, ejecutar eficazmente, entre otras, las siguientes actuaciones:

- En clave *preventiva*, diseñar, en consulta con los trabajadores y sus representantes, una política del lugar de trabajo relativa a la promoción y defensa de los *derechos fundamentales*²⁶; concebir mecanismos de *tutela reforzada* respecto de las *personas vulnerables*²⁷; proporcionar a los trabajadores y otras personas concernidas, en forma accesible, según proceda, información y capacitación acerca de las medidas de prevención y protección de estos derechos²⁸; ofrecer medios idóneos para denunciar las violaciones o amenazas de violación de los *derechos fundamentales*; adoptar las medidas cautelares que se estimen idóneas; y, con ánimo coactivo, acordar y divulgar el catálogo de sanciones disciplinarias susceptibles de aplicarse a los victimarios.
- En el plano *reparatorio*, recibir y tramitar con celeridad toda denuncia de lesión de *derechos fundamentales*, y adoptar

2019 (núm. 190), al precisar que su normativa protege “a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo, con inclusión de los trabajadores asalariados según se definen en la legislación y la práctica nacionales, así como a las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes y los aprendices, los trabajadores despedidos, los voluntarios, las personas en busca de empleo y los postulantes a un empleo, y los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador” (art. 2.1).

²⁶ En términos análogos a los previstos en el art. 9.a del Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190).

²⁷ Siguiendo la jurisprudencia de la Corte-IDH: “...toda persona que se encuentre en una situación de *vulnerabilidad* es titular de una *protección especial*, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento [...] es necesario para satisfacer las obligaciones generales de *respeto* y *garantía* de los derechos humanos [...]. No basta que los Estados [o los titulares de poderes privados hegemónicos] se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su *condición personal* o por la *situación específica* en que se encuentre”. *Ximenes Lopes v. Brasil*, sentencia de 4 de julio de 2006, párr. 103.

²⁸ En términos análogos a los previstos en el art. 9.d del Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190).

oportunamente las medidas tendentes a *reparar integralmente a las víctimas*²⁹, cuando ello fuese posible; y

- En la esfera *sancionatoria*, determinadas las responsabilidades, en el marco del debido proceso, aplicar las *medidas disciplinarias* –despido, traslado, suspensión, amonestación, imperativa capacitación; etcétera– que resulten *proporcionales* a la gravedad de la conducta lesiva de los *derechos fundamentales*; y, en todo caso, analizar dichas conductas para adoptar –articulándose sistémicamente con la faz preventiva de la política relativa a la promoción y defensa de los *derechos fundamentales*– las medidas que eviten su reedición.

Resulta imperativo destacar también que, en la esfera del deber patronal de garantía de los derechos fundamentales, la trascendencia de garantizar y promover el pleno y eficaz ejercicio del *derecho humano*³⁰ y, por lo menos en Iberoamérica, *derecho fundamental*³¹ de *libertad sindical*.

²⁹ Siguiendo, una vez más, la jurisprudencia de la Corte-IDH, la reparación integral de las víctimas abarcaría, en la medida de que ello resultase razonable, la restitución de la situación jurídica infringida, la rehabilitación física, psicológica y/o social de las víctimas y/o sus familiares, la compensación por daños materiales e inmateriales, la investigación, identificación y sanción de los responsables, la adopción de medidas de satisfacción, y garantías de no repetición. Ver, Sergio García Ramírez, “Los sujetos vulnerables en la jurisprudencia «transformadora» de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 41, julio-diciembre 2019, UNAM, México, pp. 6 y ss.

³⁰ Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (art. 26, en concordancia con los arts. 7 y 27), COEA (art. 45.c), DADH (art. XXII), DUDH (art. 23.4), Convenio para la Protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (art. 11.1), Carta Social Europea (arts. 5 y 6), PIDESC (art. 8.1), PIDCP (art. 22.1), CADH (art. 16.1 y 26), PSS (art. 8), Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores (arts. 11-13), Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 10), Declaración Sociolaboral del Mercado Común de Sur (arts. 8-13), Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (arts. 12.1 y 28), y Carta Árabe de Derechos Humanos (arts. 24.5 y 35.1).

³¹ Constituciones de Argentina (art. 14 bis), Bolivia (art. 51), Brasil (arts. 8 y 37.6), Chile (art. 19.19), Colombia (art. 39), Costa Rica (art. 60), Cuba (art. 56), Ecuador (art. 326.7), El Salvador (art. 47), España (arts. 7 y 28), Guatemala (art. 102.r), Honduras (art. 128.14), México (art. 123.A.XVI), Nicaragua (art. 87), Panamá (art. 68), Paraguay (art. 96), Perú (arts. 28 y 42), Portugal (art. 55), República Dominicana (art. 62.3 y .4), Uruguay (art. 57), y Venezuela (art. 95).

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

El modelo de relaciones laborales tradicional, bajo los preceptos de una etapa pasada del Estado liberal, concibió el contrato de trabajo entre partes que, aunque formalmente iguales, presentaban una asimetría de poder notable. Esta concepción, sumada a la proscripción de la organización obrera, generó una profunda y extensa cuestión social, derivada del tratamiento de los trabajadores como mera mercancía, sujetos a las vicisitudes del mercado.

Sin embargo, el principio cardinal de que *el trabajo no es mercancía* emergió como un punto de inflexión. Esta idea se convirtió un imperativo ético-jurídico de protección, sentando las bases para un nuevo andamiaje normativo enfocado en la dignidad del trabajador y el reconocimiento de su capacidad de organización en defensa de dicha dignidad.

En este marco, la *libertad de empresa*, entendida como un derecho fundamental, debe coexistir y armonizarse con la tutela efectiva de los derechos fundamentales del trabajador. Ante la colisión de estos derechos en el plano concreto, la solución no radica en la prevalencia abstracta de uno sobre otro, sino en la aplicación del *juicio de ponderación* y el *principio de proporcionalidad*.

Los poderes patronales de organización, dirección y disciplina, inherentes al empleador, deben someterse a *justificaciones materiales y formales* que demuestren su compatibilidad con los valores constitucionales y la intangibilidad del núcleo esencial de los derechos del trabajador.

Pero la eficacia horizontal de los derechos fundamentales impone al empleador no solo el deber de respeto, sino también la obligación ineludible de *garantía*. Esto implica la implementación de medidas preventivas, reparatorias y sancionatorias, asegurando especialmente el derecho humano y fundamental a la libertad sindical. Solo así se logra el equilibrio exigido por el sistema constitucional entre la libertad de empresa y los derechos fundamentales de los trabajadores.

CONVERSATORIO: DERECHO DEL TRABAJO Y RELACIONES LABORALES

**Coordinador-Moderador:
académico César Carballo Mena
18 de junio de 2025**

**PALABRAS DE APERTURA DEL
DR. RAFAEL BADELL MADRID,
PRESIDENTE DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES,
EN EL CONVERSATORIO SOBRE
"DERECHO DEL TRABAJO Y RELACIONES
LABORALES", DE FECHA 18 DE JUNIO
DE 2025, EN CONMEMORACIÓN
DEL 110º ANIVERSARIO DE LA ACADEMIA
DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



Buenos días a todos. Extiendo mi saludo cordial y les doy la bienvenida a los señores académicos presentes, a los invitados especiales a este acto y a todas las personas que nos acompañan aquí en el salón de sesiones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Doy también la bienvenida a los académicos y demás personas que siguen este evento a través de Zoom y del canal de YouTube de Universitas.

El conversatorio del día de hoy se enmarca dentro de la celebración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y versará sobre “Derecho del trabajo y relaciones laborales”. Este evento ha sido organizado y coordinado por el académico Dr. César Carballo Mena. En esta mañana tendremos la participación de miembros de esta Corporación y de notables profesores nacionales y extranjeros especialmente invitados.

El tema 1, referido al trabajo en el modelo productivo venezolano, será desarrollado por el académico Dr. Juan Carlos Pró-Rísquez y la Directora de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, Profesora Clemencia Abad.

Los académicos Dr. Luis Napoleón Goizueta y Dr. Oscar Hernández Álvarez; y la profesora de la Universidad Católica Andrés Bello Irma Bontes, se encargarán del tema 2, sobre “La Remuneración: salario, bonificaciones y prestaciones”.

El Tema 3: Trabajo y nuevas formas de organización empresarial, estará a cargo del académico Dr. Humberto Villasmil Prieto, del profesor de la Universidad Católica del Uruguay Federico Rosenbaum Carlo y de la profesora de la Universidad Javeriana de la República de Colombia Juliana Morad Acero.

La sesión “Conclusiones: Relaciones laborales: desafíos y oportunidades”, estará a cargo del académico Dr. César Carballo Mena.

Aprovechamos la presencia de relevantes figuras del derecho laboral para bautizar la obra del Académico Dr. Oscar Hernández Álvarez “Derecho Constitucional del Trabajo”. Esta obra constituye un aporte significativo al estudio y consolidación de esta materia; ofrece una visión sistemática, comparada y actualizada del Derecho Constitucional del Trabajo en Iberoamérica y es un llamado del Dr. Oscar Hernández Álvarez a reforzar el papel de la Constitución como manto de protección del Derecho del Trabajo. Es fruto de décadas de docencia, investigación y compromiso de su autor.

Doy entonces la palabra al coordinador de este evento Dr. César Carballo Mena para que dirija la sesión conforme él la programó.

TEMA 1
EL TRABAJO EN EL MODELO PRODUCTIVO
VENEZOLANO

BREVE RESEÑA SOBRE EL CONCEPTO DE TRABAJO EN CONSIDERACIÓN DEL MODELO PRODUCTIVO VENEZOLANO

CLEMENCIA ISABEL ABAD GONZÁLEZ*



* Industrióloga y Especialista en Gerencia de Proyectos graduada en la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad Simón Bolívar. Directora de la Escuela de Ciencias Sociales de la UCAB donde ha ejercido como docente desde hace una década.

Herbert Applebaum (1995)¹ se refirió a “el trabajo” en su escrito “*The Concept of Work in Western Thought*”, como una condición innata de la vida, una a través de la cual la humanidad construye su entorno. Me gusta este concepto pues de forma sencilla orienta la comprensión del trabajo reconociendo que es un asunto concerniente a la condición “humana”, y no solamente una práctica concreta que facilita la creación, sostenimiento y en ocasiones la destrucción de los medios en los que dicha condición se desarrolla.

Esta aproximación habilita entender que el trabajo es un fenómeno que incorpora al menos dos perspectivas conceptuales:

- El trabajo como proceso: cuando son considerados sus aspectos intrínsecamente técnicos, como el diseño de las actividades y tareas, o los factores (como los legales y los económicos) que se asocian a su estudio en los distintos mercados.
- El trabajo humano: cuando es considerada la comprensión del ser humano en el trabajo y respecto a este.

Estas dos perspectivas se vinculan, incluso se integran, y dan paso a las abstracciones concernientes a la institucionalidad de las relaciones que ocurren en ocasión del trabajo. Esta institucionalidad en parte influye sobre esas realidades que construimos: cada persona y grupo de personas contendrá las acciones más adecuadas según su juicio en función de intereses que pueda satisfacer en determinado plazo teniendo en cuenta la capacidad de dicha institucionalidad de hacerse efectiva. Aquí observamos un fenómeno: la institucionalidad asociada a las relaciones laborales desde una perspectiva sistémica, puede resultar en habilitadora de conductas ¿Cuáles? eso es lo más difícil de establecer, pero resulta

¹ Herbert Applebaum . @The Concept of Work in Western Thought”. En *Meanings of Work: Considerations for the Twenty-first Century*, ed. FC Gamst, pp. 46-78. Albany, SUNY Press, NY, 1995.

un asunto crucial a explorar si nos interesa habilitar, en conjunto con otras áreas por ejemplo vinculadas a la socialización primaria y secundaria tempranas, suficientes y mejores trabajos, contando con suficiente talento para atenderlos.

Me remito ahora a dos conceptos planteados por Luis Reygadas (2002)²: la eficacia simbólica del trabajo y la eficacia laboral de la cultura, la primera vinculada a una dimensión simbólica, la segunda más bien a una dimensión productiva. Cito: “El primer proceso tiene que ver con un vector que va desde la esfera productiva hacia la cultural, o sea, con la manera en que el trabajo determina a la cultura. El segundo proceso opera en sentido inverso, de la cultura hacia el trabajo, es decir, se refiere a la influencia que ejerce la cultura sobre el ámbito del trabajo.”. Esta es una idea que podemos ver muy bien reflejada hoy mirando en retrospectiva los cambios asociados a los mundos del trabajo en las transiciones del siglo XIX hacia el siglo XX a nivel global, sin ser la excepción Venezuela, y el desarrollo de esta perspectiva va de la mano justo con el desarrollo de las ciencias sociales y del comportamiento.

Sin pretender un repaso exhaustivo, pongo como referencias tres tiempos clave del funcionamiento de las relaciones laborales en nuestro país.

I. En sus orígenes, hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX, las relaciones laborales en Venezuela eran predominantemente informales y carecían de regulación. La economía agraria y la explotación minera (especialmente petróleo a principios del siglo XX) configuraron un panorama donde los trabajadores tenían escasos derechos y condiciones laborales precarias.

- En cuanto al actor empresarial: grandes latifundios y, posteriormente, compañías petroleras extranjeras dominaban el panorama. Su objetivo principal era la maximización de ganancias en un contexto de escasa o nula regulación ocupada del bienestar de los trabajadores.

2 Luis Reygadas. “Producción simbólica y producción material: metáforas y conceptos en torno a la cultura del trabajo”. En *Nueva Antropología*, vol. XVIII, núm. 60, Asociación Nueva Antropología A.C. Distrito Federal, México, febrero, 2002. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/159/15906007.pdf>

- Los trabajadores eran mayoritariamente campesinos y obreros en condiciones de vulnerabilidad, con poca capacidad de organización y negociación. La migración del campo a las ciudades y a las zonas petroleras marcó un cambio en las características de la fuerza laboral.
- El Estado inicialmente tuvo un papel pasivo, que promulgó leyes laborales en principio incipientes y con poca aplicación práctica.

II. La promulgación de la Ley del Trabajo en 1936 marcó un antes y un después. Esta ley, aunque pudiendo ser vista como imperfecta, sentó las bases para una regulación más formal de las relaciones laborales, impulsada por las crecientes demandas sociales y la influencia de movimientos obreros. La transformación del petróleo como motor económico también dio un nuevo impulso a la organización sindical. Luego, avanzando hacia finales del siglo XX, durante el período democrático, las relaciones laborales se institucionalizaron aún más. Se profundizó en la protección de los derechos, se fortaleció la seguridad social y se promovió la participación de los trabajadores. Sin embargo, también surgieron nuevos desafíos derivados de la globalización, la inestabilidad económica y los cambios políticos.

- En cuanto al actor empresarial: las organizaciones se vieron obligadas a adaptarse a marcos legales más complejos y a la negociación colectiva.
- Los trabajadores continuaron ejerciendo su derecho a la sindicalización y la huelga, logrando importantes conquistas en materia de salarios, beneficios y condiciones laborales. Sin embargo, no se libraron e incluso se profundizaron fenómenos como la fragmentación sindical y la injerencia política en algunas organizaciones.
- El Estado buscó un equilibrio entre la protección de los trabajadores y la promoción de la inversión privada. Se crearon instituciones para la resolución de conflictos laborales y la inspección del trabajo. No obstante, la dependencia de la renta petrolera y las crisis económicas generaron tensiones recurrentes en las relaciones laborales.

III. Entrado el siglo XXI en las relaciones laborales venezolanas hemos transitado una fase de reivindicación y protección legal de avanzada, pero también hemos pasado a una realidad de deterioro extremo y desestructuración del mundo del trabajo. Es importante reconocer que, particularmente en los primeros años del siglo XXI hubo una serie de logros y avances en el marco legal y la protección de los derechos laborales que representaron una visión complementaria y, para muchos, un progreso sustancial. Así por ejemplo:

La Constitución de 1999 y la Ley Orgánica del Trabajo reconocieron el trabajo del hogar como una actividad económica generadora de valor, abriendo la puerta a la inclusión de este perfil de trabajadores en el sistema de seguridad social. También la protección de trabajadores informales, cuando se plantearon mecanismos para la inclusión progresiva del sector informal en el sistema de seguridad social, buscando reducir la precariedad.

Sin embargo, por otro lado, asuntos como la intervención de empresas de producción privada por años afectó la inversión en nuestro país, una de las bases de la generación de empleos. Luego, en años más recientes se ha hecho regular una política de “salario integral” que incluye bonificaciones que no forman parte del salario base ni de las prestaciones, lo que lleva a la evasión de costos laborales otorgados por Ley. La hiperinflación, fenómeno abierta y ampliamente discutido, ha afectado los salarios mínimos y las prestaciones sociales. De esta forma, y considerando apenas tres de sus aspectos, se constituye una crisis que ataca directamente las condiciones laborales y, por tanto, las características del trabajo en nuestro país. Una crisis además que se va enraizando conforme pasa el tiempo en la dimensión humana antes descrita: la cultura asociada al trabajo se relaciona directamente con su institucionalidad. En perspectiva respecto a uno de los conceptos propuestos por Reygadas, lo hace desde la *eficacia simbólica del trabajo*.

Conformar la institucionalidad con cierto sentido o vulnerarla cuando su propósito ha sido el resguardo de lo que es humano, ataca y puede transformar directamente al tejido social, el valor dado al trabajo, la experiencia de trabajar y el sentido que ello tiene para las personas. Si esto también es trastocado, seremos frágiles como nación en relación

a las perspectivas más avanzadas que enlazan el resguardo de los derechos del trabajo para las personas con el desarrollo económico.

Es diverso lo que habría que repasar e integrar considerando discusiones y perspectivas multidisciplinarias para elaborar planes de acción respecto a este tema de “el trabajo” y su potencial desvalorización en contextos de crisis, que incluyan la formación ciudadana y la educación para el trabajo en distintas etapas de la vida. Justo por ello resulta inminente que sea lo antes posible su habilitación.

El trabajo sin el cuidado de la condición y la voluntad humana resulta en no más que la acumulación de preceptos y prácticas inocuas a la consolidación y verdadero desarrollo de nuestras sociedades.

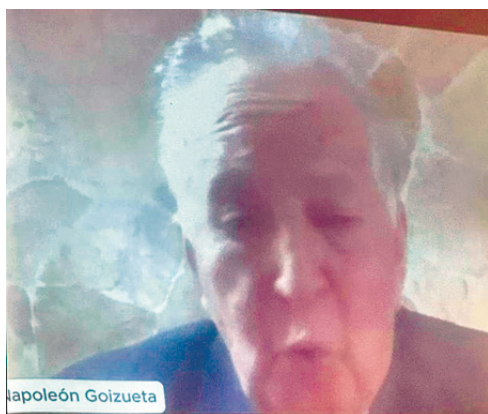
TEMA 2
REMUNERACIÓN: SALARIO, BONIFICACIÓN
Y PRESTACIONES

IMPORTANCIA Y PERSISTENCIA DEL SALARIO EN EL PROCESO EVOLUTIVO INDUSTRIAL CON ESPECIAL REFERENCIA AL CASO VENEZOLANO

LUIS NAPOLEÓN GOIZUETA

SUMARIO

Introducción. I. Aspectos importantes o relevantes del salario. II. El carácter persistente del salario. II.1. Perspectivas. III. Consideraciones sobre el salario en Venezuela con especial referencia al salario mínimo. III.1. Régimen Salarial. III.2. Política Salarial. III.2.1. Medidas de Política Salarial que se han dictado. Un deseo a manera de conclusión.



* Abogado y doctor en Derecho en la Universidad de Carabobo. Postgrado en Derecho Sindical y del Trabajo en la Universidad de Roma “La Sapienza”. Profesor jubilado activo de la Universidad de Carabobo. Individuo de número incorporado a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

INTRODUCCIÓN

Es para mí un honor participar en este Evento de nuestra Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en la conmemoración de su 110 aniversario, por lo que agradezco a la Junta Directiva y su Presidente Dr. Rafael Badell Madrid, la organización del mismo así como la invitación a participar como ponente, compartiendo con los amigos laboristas Irma Bontes y Oscar Hernández Álvarez en el tema “Remuneración, Bonos y Prestaciones”, teniendo como coordinador-moderador al académico César Carballo Mena, correspondiéndome en el tiempo asignado, abordar el punto referente al salario, teniendo como única intención la de destacar su importancia y persistencia a través de las diferentes eras en que se desarrollan las Revoluciones Industriales, sobre todo porque en nuestro país el salario está al borde de la desaparición.

El tema, a los efectos de facilitar la exposición lo desarrollaré destacando tres aspectos, como lo son:

1. En primer lugar, señalando algunos aspectos que considero importantes o relevantes del salario.
2. Continuar destacando el carácter persistente del salario en el proceso evolutivo de las eras o épocas de la humanidad relativas al proceso de industrialización, así como las perspectivas que se vislumbran en el nuevo contexto mundial.
3. Para concluir con unas consideraciones sobre el salario en Venezuela, con especial referencia al salario mínimo.

I. ASPECTOS IMPORTANTES O RELEVANTES DEL SALARIO

Sobre este aspecto vamos únicamente a señalar en razón del tiempo disponible:

Que el salario ha sido el medio más idóneo y eficaz para la incorporación de los trabajadores a la empresa.

Que el salario dio origen a una nueva clase social, como lo es la de los trabajadores asalariados.

Que fue el motor para impulsar el surgimiento del movimiento obrero y de su principal manifestación como lo ha sido el movimiento sindical.

Que en su interesante proceso evolutivo legislativo ha llegado a ser reconocido como un Derecho Humano Fundamental.

Que el salario es un elemento esencial del contrato de trabajo.

Que ha sido el eje central en nuestro país para el cálculo de conceptos y beneficios laborales, así como de las Prestaciones Sociales y por mandato constitucional para establecer el mínimo del monto de las pensiones y jubilaciones otorgadas bajo el sistema de la seguridad social.

Y que ha sido el corazón de la negociación colectiva con su principal producto, como lo ha sido la Convención Colectiva de Trabajo.

Que, además, el salario mínimo ha sido una preocupación de importantes organismos como:

La Organización Internacional del Trabajo con los Convenios Números: 26, 99 y 131 y la Recomendación N° 135.

La Organización de las Naciones Unidas, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece en el artículo 23.3 el derecho de toda persona que trabaja a recibir “una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como familia, una existencia conforme a la dignidad humana”.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que prevé en el artículo 7 el “derecho a una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores, condiciones de existencia dignas para ellos y para su familia conforme las disposiciones del presente Pacto”.

II. EL CARÁCTER PERSISTENTE DEL SALARIO

Sobre este segundo aspecto deseamos destacar, la presencia constante y relevante del salario, como elemento esencial de la relación de trabajo subordinada, en un mundo caracterizado por cambios y

transformaciones del proceso productivo, tal como se puede observar en las Revoluciones Industriales, que brevemente señalaremos.

Comenzando con la primera Revolución Industrial que se produjo en la segunda mitad del Siglo XVIII (1760-1840), época en que se produce la sustitución del taller artesanal por la empresa, en que se incorpora la máquina del vapor, y en el que el salario se convirtió en el medio de incorporación a esta incipiente empresa, con salarios insuficiencia, sin norma protectora del trabajador, ni gremios, como bien sabemos, habían sido eliminados por ley (Ley de Chapelier promulgada en Francia el 14 de junio de 1791).

La Segunda Revolución Industrial (desde mediados del Siglo XIX y principios del Siglo XX, finalizando en 1914, fecha en que se inicia la 1ª guerra mundial), caracterizada por ser un período de avances tecnológicos, científicos y económicos, con la introducción de la electricidad y el modelo de producción Fordista, época en que se consolida el movimiento obrero, así como el surgimiento del nuevo Derecho del Trabajo, que le dan entre otros, un gran impulso al salario hasta su culminar con su reconocimiento como Derecho Fundamental.

La Tercera Revolución Industrial o de la Sociedad de la Información, que se desarrolla a finales del Siglo XX, entre las décadas de 1970 y 1980, con la introducción de conocimiento de informática y la robótica en los procesos productivos, la modernización o reconversión de la empresa para hacerla más productiva y competitiva en un mundo globalizado, época en que se incorporan nuevas formas de trabajo, y se cuestionan principios de la Seguridad Social, como el de la solidaridad intergeneracional, así como los del Derecho del Trabajo, en que se habla de flexibilización y desregulación laboral y del retorno a la individualización de la relación de trabajo, en especial en la materia salarial.

Para llegar a la Cuarta Revolución Industrial o de la Industria 4.0, o de la Era Digital, que tuvo como fecha de inicio a finales de la primera década del presente Siglo XXI, caracterizada por constantes y veloces transformaciones al proceso industrial, en el que el salario mantiene su importancia en la forma de remunerar al trabajo, junto con los modelos compensatorios que lo complementan, más no lo sustituyen, Era esta, en que lo digital transforma no solo la forma de trabajar, sino también,

la de valorar el trabajo, lo cual se ha facilitado por la incorporación de la Inteligencia Artificial (IA), en la que entre otras, se nos habla del llamado método de la transparencia salarial, como medio de atraer y conservar talentos en la plantilla de trabajadores, transformaciones estas que están en pleno desarrollo, en que el salario mantendrá su importancia, así como también la forma de valorar el trabajo por parte de la empresa.

II.1. Perspectivas

Como el proceso de los cambios no se estanca, ni se detiene, sino que por el contrario está en constante y permanente evolución, diremos:

- a) Que ya comienza a observarse en un futuro muy cercano la denominada Quinta Revolución Industrial o de la Industria 5.0, que tendría como objetivo, la búsqueda del bienestar de todos, mediante la armonización o punto de equilibrio entre lo humano y las nuevas tecnologías con el fin de alcanzar procesos productivos eficaces que redunden en bienestar humano, teniendo presente que los avances tecnológicos no pueden redundar en perjuicios para la humanidad.
- b) Que con la reciente elección del Papa León XIV, es muy probable la promulgación de una encíclica, que siguiendo las directrices del papa León XIII en su encíclica Rerum Novarum, publicada en la última década del Siglo XIX (15 de mayo 1891) en que analiza la llamada Cuestión Social, y sus posibles remedios y soluciones, en el que el Papa retomará el tema de la nueva Cuestión Social, la humanización del trabajo y en especial la del llamado Salario Digno.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL SALARIO EN VENEZUELA CON ESPECIAL REFERENCIA AL SALARIO MÍNIMO

Para desarrollar el tercer y último aspecto de nuestra exposición referente al salario en Venezuela, nos vamos a permitir a los fines de facilitar la exposición, realizar dos distinciones, en base a dos conceptos, como lo son: el de régimen salarial y el de política salarial, entendiendo:

- a) Por régimen salarial, al conjunto de normas que regulan al salario, así como su fijación y reajuste.
- b) Por política salarial, al conjunto de normas que regulan los reajustes generales de salario con el objetivo de controlar y eliminar la inflación.

III.1. Régimen Salarial

Con relación al Régimen Salarial, podemos destacar la existencia de un importante conjunto de normas de fuente interna y externa, heterónomas y autónomas, que se caracterizan en líneas generales a nuestro criterio, el de haber sido concebidas, con sus excepciones, bajo los principios clásicos del Derecho del Trabajo, con un criterio proteccionista moderado, en que se le atribuye al Estado el deber de ser protector y garante del trabajo y del trabajador, principio protector este que se acentúa en lo atinente a la materia salarial, teniendo como máxima expresión normativa salarial al emblemático artículo 91 de la CRBV, en el que el Constituyente del año 99, consagró en forma expresa:

- a) El derecho de todo trabajador a un salario suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para él y su familia las necesidades básicas.
- b) Así como la garantía para los trabajadores del sector público y privado, de un salario mínimo vital, ajustable cada año, tomando como referencia el costo de la canasta básica.

Recordemos que, en cuanto a la garantía del salario mínimo, se le adiciona la norma contenida en el artículo 80 del texto constitucional, que obliga entre otras al Estado a garantizar a los ancianos y ancianas, el pleno ejercicio de sus derechos y garantías, así como el respeto de la dignidad de la persona humana y el otorgamiento de pensiones y jubilaciones mediante el sistema de seguridad social que “no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano”.

Esta norma constitucional del artículo 91, ha sido desarrollada en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (DLOTTT) en el CAPITULO I Del Salario, del Título III denominado, De la Justa Distribución de la Riqueza y las Condiciones de Trabajo (art. 96 al 130); y en el Reglamento de la

Ley Orgánica del Trabajo de 2006 (RLOT), en lo que no colida con el DLOTTT (artículo 50 al 70), así como por el mecanismo de la negociación colectiva y su principal fruto como lo es la Convención Colectiva de Trabajo, que como bien sabemos es el medio idóneo para lograr beneficios superiores a los mínimos legales, sobre todo en lo atinente a la materia salarial, teniendo además presente, que nuestro país ratificó el Convenio N° 26 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre los métodos de fijación de salarios mínimos, 1928. G.O. N° 118 Extraordinario de 04/01/45, así como el C. OIT N° 95, sobre Protección del Salario, 1949, y el C. N° 100 sobre igualdad de remuneraciones, 1951.

III.2. Política Salarial

Sobre este segundo aspecto relativo a la política salarial actual, diremos que es un tema de gran interés y preocupación para todos los sectores de nuestro país, en virtud de que como desde hace varios años hemos vivido en un contexto inflacionario, el Ejecutivo Nacional ha dejado de lado los lineamientos contenidos en el vigente Régimen Legal, al cual arriba hemos hecho brevemente referencia, así como la búsqueda concertada de posibles soluciones, aplicando la fórmula de una política de bonificaciones, desprovista del carácter salarial, que ha sido desarrollada en forma unilateral y discrecional, y que no ha podido lamentablemente contener la inflación, así como tampoco el deterioro del salario, institución esta, que además de ser un elemento esencial del contrato de trabajo, es la principal obligación del empleador, y que el salario está a punto de su destrucción y convertirse en algo inexistente, así como también lo estarían, las pensiones y jubilaciones de los trabajadores pasivos.

Situación que se está agravando, en virtud de que hace pocos días, el denominado dólar Banco Central de Venezuela (dólar BCV), superó la barrera de los 100 bolívares, y como el incremento de esta moneda no ha sido posible de controlar, se presenta el escenario de que pudiera el citado dólar BCV, superar muy pronto, el monto de los 130 bolívares y con ello, el del salario mínimo, que como bien sabemos está, a pesar del mandato constitucional, congelado desde el 15 de marzo de 2022 en 130 bolívares mensuales, lo cual ocurriría también con el de las

pensiones y jubilaciones, por lo cual estaríamos próximo a la desaparición del citado salario mínimo, y las pensiones y jubilaciones, teniendo además un impacto directo con la cláusula tabulador o escala salarial en las convenciones colectivas de trabajo, que por el Lineamiento Segundo del Memorando-Circular 2792, tienen como base de arranque al Salario Mínimo Nacional.

Esta situación de que el valor del salario mínimo está a punto de ser desbordado por el valor del dólar BCV, lo cual ya aconteció con el Euro (131,23), nos hace expresar una inquietud relativa, a qué pasará cuando eso llegue a acontecer, y lo primero que pienso ocurrirá, con el tantas veces citado salario mínimo, es que ya no diremos que es el más bajo de Latinoamérica y el mundo, porque simplemente el salario mínimo será inexistente en nuestro país, y lo más preocupante es que retornaremos con ello, a la aplicación del principio del liberalismo económico, de la libre estipulación del salario entre las partes, todo ello al margen de lo establecido en el régimen salarial venezolano, al cual arriba nos referimos.

III.2.1. Medidas de política salarial que se han dictado

Sobre este importante punto de las medidas dictadas, podemos observar que, al margen de la ley, en forma unilateral y discrecional se han dictado medidas para el Sector Público extensivas algunas de ellas al Sector Privado, como lo son:

1. El Memorando-Circular 2792 de 11 de octubre de 2018, instrumento de rango infra legal emanado del Ministro del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo Eduardo Piñate Rodríguez.
2. El denominado e inexistente Instructivo ONAPRE con destino al Sector Público, marzo 2022.
3. La fijación unilateral e inconsulta del Salario Mínimo.
4. El achatamiento de las tablas salariales.
5. El congelamiento del Salario Mínimo desde el 15 de marzo de 2022 en 130 bolívares mensuales.
6. La aplicación de la fórmula del Ingreso Mínimo Legal Integral en base a bonificaciones sustitutivas del salario 2024.

Ahora nos vamos a permitir emitir unos breves criterios sobre alguna de estas medidas, que a pesar de que su finalidad ha sido la de controlar la inflación, lamentablemente la han agravado, comenzando con:

1. El Memorando-Circular 2792 de 11 de mayo de 2018

Creemos conveniente recordar que ya para el año 2018 el país se encontraba sumergido en una situación de crisis y deterioro progresivo general, con profundas implicaciones que trascendían a toda la sociedad sin distinción de ninguna naturaleza, que requería de urgentes y necesarias medidas correctivas consensuadas debido al desbordamiento del flagelo de la inflación, así como del esfuerzo mancomunado de todos, en la búsqueda del logro del bienestar social a través de una política social, en el marco del Estado Social de Derecho o del Bienestar que consagra el vigente texto constitucional en el artículo 2.

No obstante y a pesar de estas circunstancias adversas, el ciudadano Presidente, el día 17 de agosto 2018 anunció sorpresivamente un conjunto de medidas aplicando un método mágico que denominó “El Plan de Recuperación Económica y Productiva”, con una serie de medidas en materia económica (El Paquetazo) en el marco de la reconversión monetaria, y entre ellas, fijó el salario mínimo, las pensiones y la base del salario para todas las tablas del país en 1.800 Bolívares Soberanos, que equivalían a 180.000.000 de los Bolívares Fuertes (BsF), lo cual significaba un incremento salarial “que representaba un 5.900% adicional al que se tenía para el momento”, aumento sorpresivo e inesperado que era imposible alcanzar por las partes a través de la negociación colectiva.

Posteriormente en fecha 11 de octubre del mismo año 2018, el Ministro del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo Eduardo Piñate Rodríguez, emite un MEMORANDO-CIRCULAR N° 2792, en el cual dicta los “Lineamientos para ser implementados en las Negociaciones Colectivas de Trabajo en el marco del “Programa de Recuperación, Crecimiento y Prosperidad Económica”, contentiva de ocho lineamientos destinados tanto al Sector Público como al Privado, que debieron ser puestos en práctica por las Salas de Derecho Colectivo de todas las Inspectorías del Trabajo a nivel nacional y las direcciones que

tramiten la negociación colectiva de trabajo, cuyo contenido van más allá de sus facultades legales y constitucionales que les competen, por cuanto a través de un documento interno de rango infra legal como lo es el citado instructivo, que se conoció porque se filtró a la comunidad, lineamientos estos que produjeron una reforma de hecho del marco regulatorio laboral venezolano, desposeyendo a los trabajadores del derecho a la negociación colectiva.

Tal como se puede constatar por ejemplo, en lo contemplado en el segundo lineamiento, en el que se establece una vinculación directa entre el salario mínimo, que como bien sabemos ha sido fijado unilateralmente por el Ejecutivo Nacional, con la Cláusula Tabulador o escala salarial, al establecer obligatoriamente como arranque de estas, al salario mínimo nacional y permitiendo además, que para el supuesto de convenciones colectivas de trabajo suscritas con anterioridad al mencionado programa y en ella se haya pactado como inicio de la escala o tabla o tabulador un valor porcentual por encima del salario mínimo nacional o factor multiplicador de este, el deber de someterse a revisión, produciéndose imperativamente con ello, un cambio sustancial de las condiciones de trabajo o novación objetiva, al margen de lo contemplado en el DLOTTT de forma excepcional en el artículo 148, así como en lo dispuesto en el artículo 89 de la CRBV, que estableció en el numeral 1º, que ni siquiera por ley y en consecuencia, mucho menos por un instructivo, se pueden establecer disposiciones que alteren la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales.

2. El Instructivo ONAPRE

Con relación a esta segunda medida de política salarial diremos, que en fecha 22 de marzo de 2022 la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) que es un órgano integrado al Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior, emitió el Instructivo sobre el “Proceso de Ajustes del Sistema de Remuneración de la Administración Pública, Convenciones Colectivas, Tablas Especiales y Empresas Estratégicas”, que fue enviado vía *Telegram* a los entes del sector público del país, mediante el cual este órgano gubernamental, a través de órdenes, establece los criterios y lineamientos para la

aplicación del incremento salarial decretado unilateralmente por el Ejecutivo Nacional a partir del 15 de marzo de 2022.

Desconociendo este los derechos de los trabajadores de este importante sector, contemplados en convenciones colectivas de trabajo suscritas y debidamente homologadas, violando así un principio rector de la negociación colectiva denominado “buena fe”, contemplado en el artículo 150 del vigente Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, en que se establece que “Las partes de la convención colectiva cumplirán de buena fe los deberes y obligaciones que de ella dimana para cada uno, en los términos y condiciones en que fueron pactados”, así como los principios de intangibilidad y progresividad consagrados en el numeral 1 del artículo 89 de la vigente CRBV, violando además por ejemplo, las cláusulas contenidas en el acta de acuerdos entre los entes ministeriales educativos y la FTUV de fecha 28-07-2021, relativas a la IV Convención Colectiva Única Trabajadores Universitarios, modificando arbitrariamente criterios para la aplicación del incremento salarial con la finalidad de disminuir beneficios y montos de primas a los trabajadores de este sector.

Debemos recordar que la vulneración de derechos y beneficios laborales de los trabajadores del sector público además de generar protestas y pronunciamientos en la defensa de los derechos conculcados, dio origen a la interposición de varios recursos, por la vía del Contencioso Administrativo de nulidad, conjuntamente con amparo cautelar, exigiendo la derogatoria del citado Instructivo por ante la Sala Político-Administrativa del TSJ, que como bien sabemos fueron declaradas inadmisibles bajo el criterio de la inexistencia del Instructivo.

3. La fijación unilateral del Salario Mínimo, su congelamiento y achatamiento de las tablas salariales

Me voy a permitir, a los fines de la exposición de este punto, considerar dentro de los múltiples aspectos importantes relativos al salario como sistema de retribución al trabajo, el de su fijación, para lo cual vamos a recordar una vez más la regla, de que las partes fijan libremente el salario, pero que este principio de la plena libertad para su fijación ha sido superado y tiene sus limitaciones, destacando entre estas, la

del salario mínimo, principio incorporado en el artículo 99 del vigente DLOTTT bajo la denominación “Libre estipulación del salario”, cuyo texto me permito transcribir:

“Artículo 99.- El salario se estipulará libremente garantizando la justa distribución de la riqueza. En ningún caso será inferior al salario mínimo fijado por el Ejecutivo Nacional, conforme a la Ley”.

En igual forma vamos a recordar, que el salario mínimo nacional fue fijado por vez primera en Venezuela el 4 de junio de 1974, durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, mediante Decreto Ley Nro. 122 publicado en Gaceta Oficial Nro. 30415, con un monto de 15 bolívares por jornada diaria de trabajo, o sea 430 bolívares mensuales, que a la tasa de 4,30 bolívares por dólar, equivalía, a 104,65 dólares por mes.

Que como bien arriba señalábamos, en el artículo 91 de la CRBV se establece el deber del Estado de garantizar a los trabajadores y trabajadoras tanto del sector público como del privado un salario mínimo vital, con ajuste anual, tomando como referencia el costo de la canasta básica, reenviando a la Ley la forma y el procedimiento, siendo el DLOTTT el instrumento que desarrolla la garantía constitucional en el artículo 129, en que al Ejecutivo Nacional, se le atribuye previo estudio y mediante decreto fijar cada año el salario mínimo, para lo cual mediante amplia consulta conocerá las opiniones de las organizaciones sociales e instituciones en materia económica, a lo cual se suma lo establecido en el Convenio 26 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928, ratificado en el año 45, es conveniente destacar que en la derogada Ley Orgánica del Trabajo (LOT) en el artículo 167 contemplaba la participación de los empleadores y trabajadores en una Comisión Tripartita Nacional.

Creemos también conveniente recordar que en junio de 2015 fue presentada una Queja por 33 delegados de empleadores en la Conferencia Internacional del Trabajo en que se denunciaba la inobservancia de los Convenios OIT num.26 (Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928), núm.87 (Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación) y núm. 144 (Convenio sobre la consulta tripartita y exclusión del diálogo social), a la cual

se adicionó la Queja Múltiple presentada el 27-04-2018 por la Central de Trabajadores/Trabajadoras Alianza Sindical Independiente por ante el Comité de Libertad Sindical, que fue acumulada, y que El Consejo de Administración en marzo de 2018, estableció una Comisión de Encuesta, con el propósito de elaborar un Informe, el cual fue elaborado y presentado bajo la denominación: “Por la reconciliación nacional y la justicia social en la República Bolivariana de Venezuela”, en que en la parte III exponen las conclusiones y recomendaciones de la Comisión, en la que nos permitimos destacar la alerta contenida en las conclusiones del punto iii: La inobservancia de las obligaciones de consulta tripartita sobre la fijación del salario mínimo (Convenio núm. 26).

En cuanto al monto del salario mínimo en la actualidad, volvemos a recordar que fue fijado en forma unilateral el 15 de marzo de 2022 en 130 bolívares mensuales, que era el equivalente para esa fecha a 30\$USD mensuales, manteniéndose congelado hasta el día de hoy en dicha cantidad de los 130 bolívares mensuales, que equivalen, teniendo como punto de referencia al dólar BCV, con fecha valor, 07 julio 2025 en \$USD 111,41, a 1.16 \$USD mensuales (pobreza extrema), teniendo presente que de acuerdo información del Centro de Documentación y Análisis Social de la Federación Venezolana de Maestros (Cendas-FVM) que el precio de la Canasta Alimentaria Familiar (CAF) correspondiente a abril 2025, alcanzó a los \$503,7 equivalente a 45.335,73 bolívares.

4. ¿En qué consiste y cuál es el contenido de la fórmula sustitutiva del salario?

La fórmula consiste en el ajuste del ahora denominado Ingreso Mínimo Mensual, utilizando bonificaciones sin carácter salarial, mediante el Decreto 4.805 publicado en G.O. N° 6.746 Ext. del 1° de mayo 2023, contentiva de:

- a) Un ajuste del Bono de Alimentación o Cesta Ticket.
- b) Y la creación de un bono complementario contra la Guerra Económica.

Es conveniente recordar que anuncio de esta política salarial implementada por el Ejecutivo Nacional, generó inquietudes confusión

y frustración, por cuanto lo esperado era, un ajuste del salario mínimo debido a que ya se estaba en mora en virtud a que había pasado más de un año de su última fijación y porque además para ese momento, ya se había instalado el Foro Diálogo Social con la asistencia técnica de la OIT, aspectos estos que le corresponden desarrollar a la Dra. Irma Bontes, y el de las prestaciones sociales al Dr. Oscar Hernández Álvarez.

Un deseo a manera de conclusión

Pero lo que sí deseo destacar ya para concluir mi exposición, es la necesidad imperiosa de rectificar esta política salarial, que ha generado desconfianza y pérdida de credibilidad, que está haciendo recaer la carga de la crisis sobre los más vulnerables, como lo es la clase trabajadora y retomar el sendero del diálogo social permanente entre los interlocutores sociales, buscando lograr entre todos un punto de equilibrio en los sacrificios, sobre todo cuando estamos a punto de darle la estocada final al salario, a las emblemáticas prestaciones sociales y a las pensiones de la seguridad social.

TEMA 3
TRABAJO Y NUEVAS FORMAS
DE ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL

TRABAJO Y NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL

HUMBERTO VILLASMIL PRIETO*

SUMARIO

i. Las relaciones laborales del *post-fordismo*. ii. *La deconstrucción* de la relación de trabajo clásica: de los contratos atípicos al trabajo mediado por plataformas digitales. iii. El mundo que tuvieron ante sí los codificadores del derecho del trabajo latinoamericano. iv. Empresa y empleador: la distinción casi siempre pospuesta. v. El *estado del arte*. vi. La *Industria 4.0* (la industria inteligente): las plataformas digitales. vii. De nuevo y más que nunca: *la relación de trabajo*. viii. Bibliografía citada.



* Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) de Caracas, Venezuela, de la Universidad Central de Venezuela (UCV) y de la Universidad Montevila. Miembro de número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela (e). Presidente honorario y ex Secretario General de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Todas las negrillas, cursivas y subrayados son del autor, salvo indicación en contrario.

i. LAS RELACIONES LABORALES DEL *POST-FORDISMO*

A comienzos del siglo pasado, la segunda Revolución Industrial estaba en pleno desarrollo, signada por la aparición de la energía eléctrica y los motores impulsados por derivados del petróleo, lo que dio lugar a la producción en masa de bienes manufacturados. La concentración en centros fabriles urbanos de importantes contingentes de trabajadores generó cambios sustanciales en la organización del trabajo. Esa nueva organización del trabajo tuvo como arquetipo el modelo de fábrica *fordista*.

Como principio general de organización del trabajo (o <<paradigma industrial>>), el fordismo es el taylorismo más la mecanización. El Taylorismo significa una estricta separación entre la concepción del proceso de producción, como tarea del departamento de métodos y de organización, y la ejecución de tareas estandarizadas y formalmente prescritas. Según ese principio, la implicación de trabajadores directos, se supone, no es un requisito para la ejecución de prescripciones del departamento de métodos¹.

En el modelo fordista, la empresa se entendió como un lugar, un espacio, donde se desarrollaba un trabajo por cuenta ajena. Ese espacio fue el ámbito de imputación de los derechos y deberes surgidos de la relación de trabajo.

Pero todo aquello ameritaba ser juridificado, normado. A partir de la reunión masiva de trabajadores, surgió el concepto de *categoría* a la que se le asignaba un trabajo arquetípico, fijo, con tiempos de trabajo predeterminados, una estructura salarial proporcional y jerarquizada y

¹ Alain Lipietz. “El mundo del Postfordismo” en *Ensayos de economía, [1995l-es] Cuadernos del CUCSHI, Guadalajara (Mex), 1997 y Ensayos de Economía n°12, vol.7.1997, p. 13.*

una supervisión directa de los representantes del empleador. Esto reclamó un modelo de contrato de trabajo estándar (unitario), que se levantó sobre el paradigma de una relación de trabajo estable –requisito de la promoción en cuanto se fuese capaz de escalar en la estructura jerárquica de la empresa– y a tiempo indeterminado, de modo que la relación tendiera a durar. Esa relación laboral fue la base de los modelos solidarios de seguridad social.

El Derecho del Trabajo fue, para la más clásica y reputada doctrina, un derecho en expansión, lo que se justificó por un aumento del número de asalariados, la llamada proletarización:

A medida que los instrumentos de producción se concentran en las manos de poderosos grupos económicos, y aumenta sin cesar el número de personas que se convierten *latu sensu* en trabajadores subordinados que prestan su trabajo a cambio de una remuneración. Llegará un día en que toda persona física tendrá la cualidad jurídica de asalariado y en que toda actividad profesional estará regulada por el Derecho del Trabajo, mientras solamente las personas jurídicas serán empleadores”².

En efecto, la tendencia a la expansión se dio desde que el derecho del trabajo, que fuese inicialmente el de los obreros industriales, terminó extendiéndose a todo el trabajo por cuenta ajena o bajo dependencia de otro.

Como lo explicaron Camerlinck y Lyon-Caen:

El fenómeno de extensión no coincide con el de proletarización. Al contrario, las nuevas capas de asalariados pertenecen a menudo a un nivel elevado. Si el dominio del Derecho del Trabajo se extiende, es precisamente porque se aplica a nuevas categorías (cuadros y técnicos) y a capas sociales muy alejadas del proletariado del siglo XIX, que tienen sus propias preocupaciones y sus propias reivindicaciones³.

² G. Camerlynck y G. Lyon-Caen: *Derecho del Trabajo*. Biblioteca Aguilar Jurídica. 1ª. edición, 1974, p. 17.

³ Ibidem, pp. 18-19.

Lo dicho explica que obras clásicas sobre la disciplina que tuvieron enorme influencia se intitularon, precisamente, derecho obrero o legislación industrial. Por todas, *Droit Ouvrier* de Georges Scelle⁴, el *Traité élémentaire de Législation Industrielle* de Paul Pic⁵ o el *Tratado de Derecho Obrero* de J. Jesús Castorena⁶.

Con todo, a partir de ese momento de expansión vemos hoy como tendencia consolidada la contracción (encogimiento) del ámbito de trabajo protegido: el *efecto centrípeto e inclusivo* del Derecho del Trabajo tradicional se vio desafiado por otro de signo contrario, *centrífugo* que suscita “una diáspora de las leyes laborales hacia otros campos que no son los clásicos” (Ojeda Avilés)⁷, o lo que es igual, la expulsión de muchos trabajadores de su ámbito de protección.

ii. LA **DECONSTRUCCIÓN** DE LA RELACIÓN DE TRABAJO CLÁSICA: DE LOS CONTRATOS ATÍPICOS AL TRABAJO MEDIADO POR PLATAFORMAS DIGITALES

El Derecho del Trabajo fue un Derecho *de conquista y de expansión* que comenzó regulando el trabajo de los obreros bragas azules del sector industrial y terminó por normar todo tipo de trabajo por cuenta ajena, incluyendo el de los altos gerentes de las empresas.

En desmedro del trabajo industrial que fue lo que las legislaciones laborales en el momento de su surgimiento miraron y pretendieron regular, las relaciones *posfordistas* muestran la eclosión del trabajo en el sector de los servicios y, sobre todo, la irrupción de las nuevas tecnologías,

a. El lugar de trabajo se desplazó producto, sobre todo, del impacto de las nuevas tecnologías: en casos, el trabajo se hizo domiciliario o a la distancia, con lo que la concentración de trabajadores, el presupuesto del derecho de coalición, se difuminó.

⁴ Georges Scelle, *Le droit ouvrier : tableau de la législation française actuelle*. Editor A. Colin, 1922.

⁵ Paul Pic, *Traité élémentaire de Législation Industrielle*. Paris : Arthur Rousseau, 1912.

⁶ J. Jesús Castorena, *Tratado de derecho obrero*. Editorial Jaris, 1942.

⁷ Antonio Ojeda Avilés: “La externalización del Derecho del Trabajo” en *Revista Laborem, Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, No. 10, Lima, p. 498: <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem10-473-487.pdf>

b. A partir de los llamados en su día *contratos laborales atípicos* (Córdova Cordobés)⁸, pasando por los contratos precarios, se nos ha estado revelando que el paradigma contractual de tiempo fijo, de jornada completa y estable en su permanencia y remuneración sobre el cual se había diseñado el clásico Derecho Laboral Latinoamericano, comenzaba a dar paso a formas más bien plurales de contratación.

c. La unicidad contractual parece cosa del pasado. En efecto, con todo y que algunas de esas modalidades contractuales relajasen los estándares tradicionales de protección para admitir, *vgr*, regímenes salariales sobre la base de la productividad, jornadas flexibles o parciales, la reordenación del tiempo de trabajo o la terminación predeterminada de la relación de trabajo, se trata, en principio, de regulaciones que surgieron, en su caso, de reformas a la legislación laboral.

d. Esto explica que algunas de ellas relativamente recientes se hayan centrado precisamente en estos tópicos, por todas, la Ley Federal del Trabajo de México de 2012 se ocupó, particularmente y de modo primordial, de la regulación del llamado *outsourcing*.

e. Pero distinto es el segmento del mercado de trabajo que conforman quienes prestan servicios por cuenta ajena y lo hacen, no obstante, al margen de la normativa laboral, bien por prácticas de fraude, de simulación -no pocas veces “pactadas” a fin de acceder a un puesto de trabajo- o, por fin, por el arraigo de lo que la más reputada doctrina latinoamericana denominó en su día *la flexibilidad de desaplicación*.

f. En este escenario, el crecimiento de la economía informal está gravitando de un modo determinante: de una parte, porque en ella se incluye un segmento de trabajo autónomo llamado a ser protegido y que muy frecuentemente no lo está; de la otra, porque de ordinario se ubicarían en ese ámbito trabajos falsamente autónomos, de la mano de *relaciones laborales encubiertas o ambiguas* -en los términos de la Recomendación 198 de la OIT de 2006⁹-, trabajos y trabajadores que en realidad muchas veces están vinculados al sector formal, aunque no se reconozca.

⁸ Efrén Córdova Cordobés: *Nuevas formas y aspectos de las relaciones de trabajo atípicas*, ponencia general sometida al 11.º Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social (Caracas, septiembre de 1985).

⁹ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE%2CP55_LANG%2CP55_DOCUMENT%2CP55_NODE:REC%2Ces%2CR198%2C%2FDocument

g. Por otra parte, con frecuencia, las cadenas de comercialización del sector formal o estructurado trasladan la tarea de compra/venta al detal a la economía informal, con lo que se verifica la externalización de las llamadas *actividades misionales* de la empresa, para decirlo en los términos de la Ley N° 1429, de Colombia, del 29-12-2010¹⁰.

h. La empresa y *el modelo de producción escueta* (Rivero Lamas)¹¹ reinará muy probablemente donde otrora lo hacían grandes establecimientos industriales al extremo de justificar el poder imaginar empresas sin trabajadores o empresas apenas de gerentes, si llegara a externalizarse toda su actividad. El tema no tiene nada de novedoso, pero sí lo es una intensidad del fenómeno hasta ahora desconocida.

i. Esta *externa o descentralización* opera en un sentido *vertical*, la *tercerización en cascada* (o *subcontratación en serie*) ocurriendo que, en veces, la empresa termina externalizando incluso lo que es el corazón o el núcleo de su objeto o de su giro, esto es, sus competencias nucleares; y, en un sentido *horizontal*, cuando se diversifican lo que fueron antes empresas unitarias que ahora se expanden y difuminan en *grupos de empresas*, lo propio del *modelo reticular* de la acción económica que prevalece hoy (Supiot)¹², que muchas veces propicia la transferencia y/o rotación de trabajadores entre las empresas del grupo, desagregando lo que en el pasado fueron procesos integrados o unitarios de producción de bienes y de servicios.

j. Hoy día, “en lugar de inscribirse en organizaciones colectivas estables y altamente jerarquizadas, el trabajo responde cada vez más a procedimientos de sometimiento a redes de contornos inciertos” (Supiot)¹³.

k. Es este el sentido y la razón de la anomia que identifica con creces las relaciones de trabajo de este tiempo para un segmento creciente de trabajadores.

¹⁰ Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html

¹¹ Juan Rivero Lamas. *La democracia en la empresa*. Editorial Comares. Colección Crítica del Derecho. Arte del Derecho, 2010

¹² Alain Supiot: *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho*, Siglo XXI, Buenos Aires 2007, p. 25.

¹³ Alain Supiot: *Derecho del Trabajo*, Editorial Heliasta, Buenos Aires 2008, p. 75.

iii. EL MUNDO QUE TUVIERON ANTE SÍ LOS CODIFICADORES DEL DERECHO DEL TRABAJO LATINOAMERICANO

El proceso de codificación laboral en América Latina había iniciado en 1931 con la Ley Federal del Trabajo mexicana y el Código del Trabajo chileno. En ese lapso, que se extendió entre 1931 y 1963, con el Código del Trabajo de El Salvador, trece países adoptaron Códigos o Leyes Generales del Trabajo.

El mundo que tuvieron ante sí los redactores de los primeros Códigos del Trabajo o leyes generales del trabajo en América latina, así como los redactores de los Convenios de la OIT adoptados en los treinta años iniciales de vida de la Organización a partir de su fundación en 1919, fue, en efecto, un *modelo fordista-taylorista* de relaciones de trabajo. Este se levantó sobre la piedra fundacional de una relación bilateral que suponía la prestación de un servicio personal en favor de otro (la ajenidad en su sentido más clásico) bajo dependencia o subordinación.

Pero la subordinación, que se entendió como un concepto único, plenamente delimitado y no menos atemporal, comenzó a dar paso a otras manifestaciones de ella, con lo que en rigor ya no cupo hablar de subordinación, sino de subordinaciones. En América Latina, la crisis del derecho laboral, en cuanto a la reducción sistemática de su ámbito de aplicación, se produjo por la crisis de la subordinación, sobre la cual aquel se había levantado. Lo que en verdad acontecía fue que el segmento del trabajo efectivamente protegido tendió a reducirse de manera visible y sostenida. Si bien el *efecto centrípeto o de inclusión* por el cual el derecho del trabajo desde siempre fue reconocido como un derecho inclusivo y expansivo a la vez —desde que fuera el de los trabajadores industriales primero y el de todos los trabajadores después— el ámbito del trabajo desprotegido devino cada vez mayor.

Muchos trabajadores que habían estado vinculados por relaciones de trabajo perfectamente delimitadas se vieron expulsados de ese núcleo de protección, lo que, entre otras cosas, desafía los sistemas de seguridad social de carácter solidario y debilita las instituciones colectivas, porque allí la implantación sindical es muy débil, cuando no inexistente.

En ese contexto, no hay duda de que la expansión de la economía digital o *gig economy* está retando la propia pervivencia del derecho del trabajo.

a) La relación de trabajo fue siempre personal (*intuitu personae*), de allí la presunción, por lo demás típica del derecho laboral latinoamericano, que la Recomendación núm. 198 de la OIT de 2006 sobre la relación de trabajo recogió expresamente “11. A fin de facilitar la determinación de la existencia de una relación de trabajo, los Miembros deberían considerar (...) (b) consagrar *una presunción legal de la existencia de una relación de trabajo* cuando se dan uno o varios indicios”.

b) En el marco de la relación de trabajo que fue paradigmáticamente bilateral, esta tenía carácter personal pero específicamente en lo que hacía al trabajador, pues el empleador, pudiendo ser una persona natural, asumía de ordinario personalidades jurídicas muy distintas, según el caso: asociaciones civiles, sociedades mercantiles, etc.

c) La plataforma, en principio y al menos en apariencia, desvirtúa los rasgos típicos de la relación laboral. Se trataría de una *relación cuadrangular*, uno de cuyos vértices es una plataforma digital; el otro, el que la controla; el tercero, el que presta el servicio y, por fin, un usuario. Conviene señalar que, con todo, la plataforma y quien la controla no son diferenciables.

d) De otra parte vale la pena agregar que no estamos necesariamente ante el supuesto de relaciones *ambiguas o encubiertas*, categorías que hace suyas igualmente la Recomendación núm. 198 que en este sentido dispuso: “(...) que existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera condición jurídica, y que pueden producirse situaciones en las cuales los acuerdos contractuales dan lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho”.

e) En rigor, las relaciones mediadas por plataformas, se entiendan o no como de trabajo, no dejan de ser relaciones bilaterales que trascurren en el marco de una organización que preexiste a su inicio. Este es verdaderamente el tópico que interesa destacar.

f) La tendencia que pretende negar la relación laboral del servicio que se presta mediante plataformas digitales trata de desvirtuar los indicios típicos de la relación de trabajo. Esto no representa una práctica novedosa. De hecho, todas las legislaciones laborales iberoamericanas incluyen, con distintas redacciones, disposiciones que indican que, en general, *se presume la relación de trabajo entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe*.

g) Se trata de una presunción desvirtuable desde luego y, por ende, *iuris tantum*, que, como tal, va a determinar una inversión de la carga de la prueba que descansaría no sobre quien afirma –regla clásica de la prueba en el proceso civil–, sino sobre la parte que pretenda desvirtuar el carácter laboral de la relación. Dicho en otras palabras, si el demandante trabajador en un juicio hipotético alegase su condición de tal e invocase en su favor la presunción de laboralidad de la relación, en tanto y cuanto afirme y ofrezca un principio de prueba suficiente de que prestó servicios personales a nombre de otro, la carga de la prueba se invertirá. De modo tal que correspondería al empleador que quiere destruir esa presunción demostrar que la causa del servicio no fue un contrato de trabajo, sino otro distinto.

h) Desde luego, esa presunción de laboralidad se levanta bajo un cúmulo de indicios –la *teoría del haz de indicios*– que por primera vez en la historia de la legislación internacional del trabajo la OIT sistematizó en una norma internacional: la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)¹⁴.

i) En efecto, en el párrafo 13, ítems a) y b) de dicho instrumento, se sistematizan los indicios que permitirían reconocer una relación laboral frente a circunstancias donde pueda aparecer ambigua, encubierta o simplemente inexistente. Desde luego que esos indicios no pueden operar sino de la mano del *principio de la primacía de la realidad*, principio transversal de interpretación y de aplicación que se reitera en toda la legislación laboral iberoamericana y según el cual no importa la denominación jurídica que las partes le den, sino el tipo de relación que

¹⁴ “9. A fin de facilitar la determinación de la existencia de una relación de trabajo, los Miembros deberían considerar, en el marco de la política nacional a que se hace referencia en la presente Recomendación, la posibilidad de (...) (b) consagrar una presunción legal de la existencia de una relación de trabajo cuando se dan *uno o varios indicios*”.

surge de la manifestación factual de esta. Este principio lo recogió explícitamente la Recomendación núm. 198 y también el Convenio núm. 95 de la OIT¹⁵.

j) Junto al *principio de primacía de la realidad y la presunción de la existencia de la relación de trabajo*, que operan de la mano de los *indicios de la laboralidad*, será posible entonces abordar la determinación de la relación de trabajo.

k) Los indicios que ordena la Recomendación 198 aceptan todavía una distinción que vale la pena destacar, entre: los *indicios cerrados*, que responden a la relación laboral más clásica (fordista-taylorista), entre otros, el servicio de tipo dependiente prestado dentro de un horario de trabajo y bajo supervisión directa del empleador, con percepción de un salario, derecho a vacaciones, derecho a descanso, etc., y los *indicios abiertos*, que, pareciendo de ámbito indeterminado, resultan finalmente los más inclusivos y expansivos y por eso pueden tener un impacto mayor a propósito de la determinación de la naturaleza de la relación y de la prestación de servicios que se dan bajo la intermediación de plataformas digitales.

l) En particular, la Recomendación núm. 198 establece como indicio “el hecho de que el trabajo: (...) implica la integración del trabajador en la organización de la empresa”. Se trata de un indicio no solamente abierto, sino también complejo porque incorpora tres categorías jurídicas distintas de una evidente repercusión (integración, organización y empresa). La integración del trabajador a la organización de la empresa -que no se define explícitamente- sugiere si un tipo

¹⁵ “11. A los fines de la política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo, la existencia de una relación de trabajo debería determinarse principalmente de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, sin perjuicio de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario, ya sea de carácter contractual o de otra naturaleza, convenido por las partes” (Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198): Disponible en: [15. “\(...\) el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo \(...\)” \(Convenio sobre la protección del salario, 1949 \(núm. 95\): Disponible en \[233\]\(https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C095, consultado en 03/08/2025.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE%2CP55_LANG%2CP55_DOCUMENT%2CP55_NODE:REC%2Ces%2CR198%2C%2FDocument, consultado en 03/08/2025.</p>
</div>
<div data-bbox=)

abierto y plural que pudiera incluir las distintas formas que ella (la empresa) adopte.

m) El corolario de este indicio abierto y complejo tiene que ver con la concepción que se tenga de la empresa en el marco de las relaciones laborales posfordistas, que rigen en un mundo donde la mayoría de los trabajos se da en el ámbito de los servicios y ya no en el sector de la industria como fue la tradición¹⁶.

n) Por eso, aquella relación centrípeta e inclusiva que se valió de la confluencia de trabajadores en el espacio de la empresa presenta hoy una tendencia de signo contrario, más bien centrífuga, donde la empresa ya no requiere de un espacio físico. Esta nueva empresa puede estar en el sitio de un móvil conectado a una aplicación que conduce a una plataforma digital capaz de vincular a demandantes y ofertantes de un servicio.

o) Por lo tanto, es imperativo repensar la noción de la empresa. En la época fordista-taylorista era un espacio donde se verificaba la imputación de los derechos y las obligaciones que surgían del trabajo; por esa misma razón era posible una supervisión verificable y la concentración de trabajadores, sin la cual la coalición no hubiera sido posible y menos el derecho a la libertad sindical. Hoy en día, la empresa puede ser una actividad que ya no requiere de un lugar físico donde se concentre el trabajo, y sí más bien, muchas veces, de plataformas digitales y formas cibernéticas de relacionamiento donde aquel espacio tradicional no existe. Ese es realmente el nudo del problema.

p) Por eso el indicio más abierto y más trascendente que incluye la Recomendación núm. 198 es el del ítem a) del párrafo 13, esto es, el que permite presumir la relación de trabajo cuando un trabajador se *entienda integrado a la organización de la empresa*.

q) En el marco de estas coordenadas es que se va a seguir suscitando el debate sobre las relaciones que surgen bajo el manto de las plataformas digitales. Ese es el sentido, por ejemplo, de la sentencia que el 22 de julio de 2019 dictó el Juzgado N° 19 de lo Social de Madrid al declarar con lugar una demanda interpuesta por la Inspección del Trabajo contra la empresa *Deliveroo*, en cuyo texto se lee:

¹⁶ Esa misma razón explica que el Convenio núm. 1 de la OIT (1919) se denominara Convenio sobre las horas de trabajo en la industria.

(...) los repartidores esencialmente han ejecutado un trabajo personal en unas condiciones organizadas y dirigidas por la empresa, que es la única que controla la marca Deliveroo, su aplicación informática y toda la información que se desprende de ella. De hecho, a contrario, es patente la falta de una organización empresarial en un sentido mínimamente estricto de los repartidores aisladamente considerados (...).

r) De momento, ha tomado la palabra la jurisprudencia. En muchos países se debate judicialmente si bajo el trabajo mediado por plataformas se suscitan o no relaciones de trabajo. Para ello pueden verse, entre otras, la Sentencia del Juzgado de lo Social de Madrid, Nº 53/19, ROJ SJSO 279/2019, del 11 de febrero de 2019; y para el Reino Unido, *Aslam v Uber BV [2016] EW Misc B68 - Employment Tribunal*.

s) En una perspectiva comparada, las legislaciones que se vienen adoptando progresivamente sobre el tópico han preferido no definir de modo explícito que el trabajo mediado por plataformas digitales determina una verdadera relación de trabajo¹⁷. Con todo, la presión de la jurisprudencia va a lograr que se regule por fin este fenómeno creciente y de indudables consecuencias para el derecho del trabajo.

t) En medio de todo este contexto, la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT de 2025 adoptó la *Resolución relativa a la inscripción en el orden del día de la próxima reunión ordinaria de la Conferencia de un punto titulado «El trabajo decente en la economía de plataformas»* que dispone:

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo,
Habiendo aprobado el informe de la Comisión encargada de examinar el quinto punto del orden del día,

¹⁷ Chile. Ley 21.431. MODIFICA EL CÓDIGO DEL TRABAJO REGULANDO EL CONTRATO DE TRABAJADORES DE EMPRESAS DE PLATAFORMAS DIGITALES DE SERVICIOS, 11-3-2022: Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173544&idParte=10316506&idVersion=2022-09-01>, consultado en 03/08/2025.

Uruguay: Ley Nº 20.396 de fecha 13/02/2025 Se establecen niveles mínimos de protección para los trabajadores que desarrollen tareas mediante plataformas digitales: Disponible en <https://www.gub.uy/presidencia/institucional/normativa/ley-n-20396-fecha-13022025-se-establecen-niveles-minimos-proteccion-para>, consultado en 03/08/2025.

Habiendo adoptado en particular como conclusiones las propuestas para la elaboración de un convenio complementado por una recomendación sobre el trabajo decente en la economía de plataformas, Tomando nota de que, por falta de tiempo, la Comisión se ha limitado a examinar el texto de las conclusiones con miras a la adopción de un convenio y ha alcanzado un acuerdo sobre la forma de las normas (...)

Decide inscribir en el orden del día de su 114.ª reunión (2026) un punto titulado «Trabajo decente en la economía de plataformas» para una segunda discusión con miras a la adopción de un convenio complementado por una recomendación¹⁸.

iv. EMPRESA Y EMPLEADOR: LA DISTINCIÓN CASI SIEMPRE POSPUESTA

La Legislación del Trabajo prescindió, en general y con las excepciones del caso, de definir a la empresa: reguló sí, de ordinario, al titular de ella (el patrono, inicialmente, el empleador, más modernamente), pero no propiamente a la empresa. Así, y en general, el Derecho del Trabajo supuso una noción de la empresa, pero no la definió propiamente. Esa fue una carencia que no dejó de tener consecuencias futuras.

Desde luego, y como toda generalización, admite excepciones muy relevantes, por todas: la Ley del Contrato de Trabajo de la República Argentina¹⁹ que distingue entre empresa y empresario:

Art. 5º — Empresa-Empresario.

A los fines de esta ley, se entiende como ‘empresa’ la organización instrumental de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección para el logro de fines económicos o benéficos.

A los mismos fines, se llama ‘empresario’ a quien dirige la empresa por sí, o por medio de otras personas, y con el cual se relacionan jerárquicamente los trabajadores, cualquiera sea la participación que las leyes asignen a éstos en la gestión y dirección de la ‘empresa’.

¹⁸ Disponible en. <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-06/ILC113-Resolution%20V-%5BRELMEETINGS-250612-016%5D-Web-SP.pdf>, consultado en 03/08/2025.

¹⁹ LEY Nº 20.744 - TEXTO ORDENADO POR DECRETO 390/1976.

Por su parte, el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo de Chile²⁰, dispone en su Art. 3º:

“Para los efectos de la legislación laboral y de seguridad social, se entiende por (...) empresa toda organización de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo la dirección de un empleador, para el logro de fines económicos, sociales, culturales o benéficos, dotada de una individualidad legal determinada”.

En Venezuela la tradición fue distinta: la Ley del Trabajo de 1928 no definió propiamente lo que entendía por empresa. La Ley del Trabajo de 1936 definió al patrono propiamente y no a la empresa: Artículo 2º. “Se entiende por patrono, la persona natural o jurídica que por cuenta propia o ajena tenga a su cargo la explotación de una empresa o faena de cualquier naturaleza o importancia, en que trabajen obreros o empleados, sea cual fuere su número”.

El Decreto N° 8.938, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (DLOTTT) de 2012 introdujo la noción de *entidad de trabajo* bajo la cual se incluye la de la empresa:

Artículo 45. Para los fines de esta Ley se entenderá por entidad de trabajo lo siguiente:

- a. La empresa o unidad de producción de bienes o servicios constituida para realizar una actividad económica de cualquier naturaleza o importancia.
- b. El establecimiento o la reunión de medios materiales y de trabajadores y trabajadoras permanentes que laboran en un mismo lugar, en una misma tarea, de cualquier naturaleza o importancia, y que tienen una dirección técnica común.
- c. Toda combinación de factores de la producción sin personalidad jurídica propia, ni organización permanente que busca satisfacer necesidades y cuyas operaciones se refieren a un mismo centro de actividad económica.
- d. Toda actividad que envuelva la prestación del trabajo en cualesquiera condiciones.
- e. Los órganos y entes del Estado prestadores de servicio.

²⁰ D.F.L. Núm. 1.- Santiago, 31 de julio de 2002.

v. EL ESTADO DEL ARTE

Al menos esquemáticamente, conviene precisar las coordenadas de los desafíos que tiene ante sí el Derecho del Trabajo.

A. Un desenfoque a propósito de la relación laboral y su ámbito:

a. Si se revisan los Códigos latinoamericanos (o Leyes generales) se observa un desajuste normativo entre el precepto (diseño) y la manifestación real de la prestación de los servicios por cuenta ajena.

b. Expansión de las relaciones encubiertas y de las relaciones confusas o no nítidas: *relaciones de trabajo ambiguas*;

c. La necesidad de repensar el sentido del *principio de la primacía de la realidad*;

d. La *dualización* del mercado de trabajo

B. La confusión entre patrono y empresa o entre la empresa y su titular.

a) La empresa no es más necesariamente un ente corpóreo delimitable en un espacio;

b) La empresa es por sobre todo actividad;

c) Estamos comenzando a conocer la empresa *panóptica, reticular, invisible* o las *empresas sin trabajadores*;

d) Las cadenas mundiales de suministro diluyen por completo *el principio de aplicación territorial de la ley*;

e) La necesidad de repensar la noción de “empresa” desde la perspectiva del Derecho del Trabajo.

C. La dimensión cibernética del trabajo:

a. Teletrabajo (TT);

b. Trabajo mediado por plataformas digitales (TPD);

c. Trabajo a distancia (TAD);

d. Trabajo en el hogar/trabajo en casa (TEC);

e. Trabajo remoto, excepcional y obligatorio en tiempos de pandemia (TREO).

vi. LA INDUSTRIA 4.0 (LA INDUSTRIA INTELIGENTE): LAS PLATAFORMAS DIGITALES.

Como se apuntó, las plataformas digitales dicen de una modalidad de intermediación laboral, despersonalizada y más propiamente matemática, que posibilita una relación cuadrangular que se suscita entre:

- a) El que demanda el servicio (usuario);
- b) una aplicación/plataforma que conecta la demanda y la oferta,
- c) el titular de esta y
- d) quien finalmente prestará el servicio: *los jornaleros digitales*:
 - a. El problema más relevante, jurídicamente hablando, resulta, desde luego, quién está detrás de la plataforma y quién la controla, puesto que esta por sí sola no tiene una entidad jurídica que de cara a las obligaciones surgidas de una eventual relación de trabajo la haga imputable.

- b. En ese contexto, poca duda cabría de que la expansión de la economía digital o *Gig economy* está retando la propia pervivencia del Derecho del Trabajo y, más aún, de su componente colectivo.

- c. El trabajo se ha «movido» del terreno donde se prestó tradicionalmente, pero ello, al mismo tiempo, mostró la cara postmoderna de la desigualdad: el riesgo de la obsolescencia tecnológica, el de no estar «a tono» con una vorágine que penetra los trabajos y requiere otro «perfil» de trabajadores.

- d. Muchos trabajadores una vez vinculados por relaciones de trabajo reconocidas se vieron expulsados de ese núcleo de protección, lo que, entre otras consecuencias, desafió los sistemas de seguridad social de carácter solidario, al tiempo que debilitó las instituciones colectivas pues la implantación sindical en el sector es débil, cuando no inexistente.

- e. “Se trata de un modelo de negocios simple que consiste en una intermediación: personas que ofrecen productos y servicios, clientes que los buscan, ambos se encuentran y se entrega lo solicitado. La empresa solo ofrece el motor de búsqueda y gestiona el pago. Pero ¿es solo eso?”, escribía y terminaba por preguntarse Sofía Scasserra en un trabajo más que sugerente²¹.

²¹ Sofía Scasserra: “El despotismo de los algoritmos. Cómo regular el empleo en las plataformas”: *Nueva Sociedad*. Enero-Febrero 2019, número 279.

f. Para el Derecho Laboral el problema más relevante resulta, desde luego, develar quién está detrás de la plataforma y por ende la controla, desde que esta -por sí sola- no tiene una entidad jurídica que la haga imputable de cara a las obligaciones surgidas de una eventual relación de trabajo.

g. Es claro que la empresa es por sobre todo una *actividad* acomodada a la producción de bienes y de servicios que ya no requiere necesariamente de un lugar físico donde se concentre el trabajo.

h. El problema fue siempre, y lo sigue siendo, el del poder y su reparto, a propósito del gobierno de las relaciones laborales. Si en virtud de la nueva organización del trabajo la implantación de sindicatos en el mundo digital siguiera debilitándose no será posible perfilar un modelo democrático de relaciones de trabajo sino exactamente uno contrario.

i. La tensión histórica vuelve a ser entre un modelo democrático y otro autoritario de relaciones laborales. El sensor de un modelo democrático de relaciones laborales resulta del grado de tutela de la libertad sindical en tanto ella —como derecho fundamental que es— procura el reparto del poder decisorio del sistema.

j. A la par del interés de las organizaciones sindicales en búsqueda de implantarse en el mundo del trabajo mediado por las plataformas digitales, es crucial que la negociación colectiva penetre el núcleo de control de las plataformas y de los algoritmos pues sin ello será imposible equilibrar el poder decisorio en las relaciones que gobiernan: humanizar las calificaciones algorítmicas pareciera ser la consigna que este tiempo reclama.

k. El poder del algoritmo, y por ende de quien es su titular y lo controla, es del todo desproporcionado y arriesga, destacadamente, la discriminación algorítmica con todos sus efectos circulares. Contenido esencial de esta negociación sería el tiempo de trabajo y de descanso, el derecho y el deber de desconexión, el costo de la intermediación, las tarifas de servicios y el retorno salarial, las calificaciones sobre el servicio y los estándares de calidad, el límite y la razonabilidad de la decisión de desvinculación de los trabajadores, etc.

l. No vale la pena reiterar que la relación que vincula a los prestadores del servicio con las empresas que controlan las plataformas digitales -capaces de “conectarles” con el demandante de una prestación-

quedó tradicionalmente en una *zona gris* que desde mucho antes del COVID-19, que como tal supuso un momento de extensión mundial de esta modalidad de trabajo, estaba llamando la atención de la jurisprudencia antes que de la legislación.

vii. DE NUEVO Y MÁS QUE NUNCA: LA RELACIÓN DE TRABAJO

El informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo reconocía que “[l]as relaciones de trabajo siguen siendo la piedra angular de la protección laboral”²². Por su parte, el Estudio General de la Comisión de Expertos de 2021 (*Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante*) reconocía que:

La relación de trabajo es un concepto conocido en países de todo el mundo, al margen de las diferencias que existen entre los ordenamientos jurídicos nacionales. Se refiere a la relación entre un asalariado (o trabajador) y un empleador, para el cual el asalariado/trabajador realiza un trabajo en condiciones específicas y a cambio de una remuneración. La relación de trabajo da lugar a derechos y obligaciones recíprocos por parte del empresario y el trabajador en virtud de la legislación nacional. *Mediante la relación de trabajo se asegura el acceso a los derechos y las prestaciones relacionados con el empleo*²³.

Una de las caracterizaciones más lúcidas sobre la relación de trabajo la definió como un *acto-condición*²⁴ que, de una parte, incorpora a unos sujetos (trabajador y empleador) y, de la otra, a la relación jurídica que les vincula (*la relación de trabajo*) a un estatuto protector y garantista llamado a regular el trabajo por cuenta ajena²⁵.

²² Trabajar para un futuro más prometedor. Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, p. 39:

²³ Párrafo 157: <https://www.ilo.org/es/resource/conference-paper/ilc/109/promover-el-empleo-y-el-trabajo-decente-en-un-panorama-cambiante> https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/Informe_ComisionFuturoTrabajo.pdf

²⁴ Alain Supiot. *Crítica del derecho del trabajo*, Edición del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Madrid, 1996, p. 11.

²⁵ Por eso mismo se dijo que “el presupuesto de acceso a los derechos de ciudadanía” era precisamente la relación de trabajo: Ibidem, p. 11.

En la hora que vivimos lo anterior resulta crucial. Sobre el tópico las normas de la OIT se ocuparon desde mucho tiempo atrás. Por de pronto, la *Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006* (núm.198) dijo en su número 4 que “la política nacional debería incluir, por lo menos, medidas tendentes a: *luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas*, en el contexto de otras relaciones que puedan incluir el recurso a otras formas de acuerdos contractuales que ocultan la verdadera situación jurídica (...)”²⁶.

Incluso antes, la *Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002* (núm. 193) incluyó en su Artículo 8, literal b) que: “(1) Las políticas nacionales deberían, especialmente: (b) velar por que no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo *ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas* (...)”.

Por fin, la *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015* (núm. 204) dispuso en su párrafo 4, d), que: “La presente Recomendación se aplica a todos los trabajadores y todas las unidades económicas de la economía informal, incluyendo las empresas, los empresarios y los hogares, *y en particular a: (...) los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas.*”.

Como se muestra, el tema no solamente suscitó la adopción de normas a lo largo de la historia centenaria de la OIT sino también reflexiones a propósito de lo que, con más o menos fortuna, se dio en llamar la *dualización del mercado de trabajo*, que dice del crecimiento progresivo de un sector no protegido por estar precisamente al margen de una relación de trabajo. Ahora se percibirá de particular manera que la relación de trabajo significa el canal más seguro de acceso, no solo a un estatuto laboral de protección, sino al que pueda ofrecer la seguridad social. Quizás nunca como ahora se impone preguntar, ¿cuánto costó y sigue costando la ambigüedad respecto de la determinación de las relaciones de trabajo?

²⁶ La mención a las relaciones de trabajo encubiertas se repite en los artículos 6.a) y 17 de la misma Recomendación.

Dentro de su elenco centenario de normas la OIT adoptó convenios que por ser *convenios fundamentales* se aplican universalmente a todas las categorías de trabajadores, por ejemplo, los convenios 29 o 111²⁷. A su lado, la noción de *trabajadores autónomos o independientes* no fue extraña al sistema normativo de la OIT como lo evidenciarían las Recomendaciones 172 y 189²⁸; por fin, otros convenios como el 158²⁹ y el 189³⁰ están dirigidos específicamente a *trabajadores vinculados por una relación de trabajo*.

Claro está que el lindero con frecuencia impreciso entre los trabajadores autónomos, independientes -incluyendo a los falsos autónomos- y los trabajadores bajo relación de trabajo ahora incide de un modo hasta hace muy poco inimaginable.

Develar lo que la Recomendación 198 llamó *relaciones encubiertas* interpela hoy inevitablemente a toda política pública dirigida a asistir a quienes van a resultar más particularmente afectados por esta desconstrucción de la relación de trabajo. Lo que desde siempre interesó a la legislación laboral y a su derecho -el derecho y el deber de protección- expresa ahora el más elemental sentido de solidaridad y de justicia.

viii. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- CAMERLYNCK, G y LYON-CAEN, G: Derecho del Trabajo. Biblioteca Aguilar Jurídica. 1ª. edición, 1974.
- CASTORENA, J. Jesús: Tratado de derecho obrero. Editorial Jaris, 1942.
- CÓRDOVA CORDOBÉS, Efrén: Nuevas formas y aspectos de las relaciones de trabajo atípicas, ponencia general sometida al 11." Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social (Caracas, septiembre de 1985).
- LIPIETZ, Alain: El mundo del fordismo. Ensayos de economía, [1995]-es] Cuadernos del CUCSHI, Guadalajara (Mex), 1997 y et Ensayos de Economía nº12, vol.7, Julio 1997, Medellín (Colombie). 1997.

²⁷ Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111);

²⁸ La Recomendación sobre el asbesto, 1986 (núm. 172), Art. 1.2 y la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), Art. 17.e.

²⁹ Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158).

³⁰ Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

- OJEDA AVILÉS, Antonio: “La externalización del Derecho del Trabajo”. *Revista Laborem*, Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, No. 10, Lima.
- PIC, Paul: *Traité élémentaire de Législation Industrielle*. Arthur Rousseau, París, 1912.
- RIVERO LAMAS, Juan: *La democracia en la empresa*. Editorial Comares. Colección Crítica del Derecho. Arte del Derecho, 2010.
- SCASSERRA, Sofia: “El despotismo de los algoritmos. Cómo regular el empleo en las plataformas”. *Nueva Sociedad* 279 / Enero - Febrero 2019.
- SCELLE, Georges : *Le droit ouvrier: tableau de la législation française actuelle*. Editor A. Colin, 1922.
- SUPIOT, Alain: *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho, Siglo XXI*, Buenos Aires 2007.
- SUPIOT, Alain: *Derecho del Trabajo*, Editorial Heliasta, Buenos Aires 2008.
- SUPIOT, Alain. *Crítica del derecho del trabajo*, Edición del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Madrid, 1996.

Legislación:

- Argentina: Ley del Contrato de Trabajo de la República Argentina. LEY N° 20.744 - TEXTO ORDENADO POR DECRETO 390/1976.
- Chile: Código del Trabajo. D.F.L. Núm. 1.- Santiago, 31 de julio de 2002.
- Ley 21431 MODIFICA EL CÓDIGO DEL TRABAJO REGULANDO EL CONTRATO DE TRABAJADORES DE EMPRESAS DE PLATAFORMAS DIGITALES DE SERVICIOS Fecha Publicación en Diario Oficial: 11-MAR-2022 | Fecha Promulgación: 08-MAR-2022
- Colombia: Ley N° 1429, de Colombia, del 29-12-2010. Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo: Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010.
- México: LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Última Reforma DOF 30-11-2012. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de abril de 1970. TEXTO VIGENTE.
- Venezuela: Decreto N° 8.938, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (DLOTTT). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, lunes 7 de mayo de 2012. NO. 6.076 Extraordinario.
- Uruguay: Ley N° 20.396 de fecha 13/02/2025 Se establecen niveles mínimos de protección para los trabajadores que desarrollen tareas mediante plataformas digitales. Diario Oficial, 18/02/2025

Instrumentos normativos de la OIT:

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).

Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95).

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158).

Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

Recomendación sobre el asbesto, 1986 (núm. 172).

Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).

Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).

Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

Informes y Resoluciones OIT:

Trabajar para un futuro más prometedor. Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 2019.

Estudio General de la Comisión de Expertos de 2021 (Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante).

Resolución relativa a la inscripción en el orden del día de la próxima reunión ordinaria de la Conferencia de un punto titulado «El trabajo decente en la economía de plataformas», 2025.

**CONVERSATORIO:
DESAFÍOS DEL SISTEMA
PENAL VENEZOLANO.**

**Coordinador-Moderador:
académico Alberto Arteaga Sánchez
19 de junio de 2025**

**PALABRAS DE APERTURA
DEL DR. RAFAEL BADELL MADRID,
PRESIDENTE DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES,
EN LA CONFERENCIA "DESAFÍOS DEL
SISTEMA PENAL VENEZOLANO",
DE FECHA 19 DE JUNIO DE 2025,
EN CONMEMORACIÓN
DEL 110° ANIVERSARIO DE LA ACADEMIA DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



Buenos días a todos. Extiendo mi saludo cordial y les doy la bienvenida a los señores académicos presentes, a los invitados especiales a este acto y a todas las personas que nos acompañan aquí en el salón de sesiones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Doy también la bienvenida a los académicos y demás personas que siguen este evento a través de Zoom y del canal de YouTube de Universitas.

El conversatorio del día de hoy se enmarca dentro de la celebración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, y versará sobre los “Desafíos del sistema penal venezolano”. Este evento fue organizado y coordinado por el académico Dr. Alberto Arteaga Sánchez. A su vez, en la sesión tendremos la participación de miembros de esta corporación y de notables profesores de varias universidades nacionales.

El tema 1, referente a las Consideraciones generales acerca de la reforma del Código Penal, será desarrollado por el académico Dr. Alberto Arteaga Sánchez.

La académica Magaly Vásquez González, junto a los profesores de la Universidad Católica Andrés Bello Franco Puppio y Daniel Badell Porras, expondrán lo relativo al tema 2: La reforma del sistema procesal penal.

El tema 3: Código de Derecho Penal Internacional, será presentado por el profesor de la Universidad Monteávila Fernando Fernández.

Por último, el profesor de la Universidad Central de Venezuela Dr. Carlos Simón Bello dirigirá el tema 4, relativo a la Reforma de la Ley Contra la Corrupción.

Una vez más, agradezco a los ponentes, y a todos los participantes en este evento. Doy la palabra al coordinador, Dr. Alberto Arteaga Sánchez para que dirija la sesión conforme él la programó.

TEMA 1
CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA
DE LA
REFORMA DEL CÓDIGO PENAL

DESAFÍOS DEL SISTEMA PENAL VENEZOLANO: LA REFORMA DEL CÓDIGO PENAL

ALBERTO ARTEAGA SÁNCHEZ*



* Individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

1. IMPORTANCIA DEL CÓDIGO PENAL

En un Estado de derecho y de justicia es incuestionable la importancia del Código Penal, siendo así que se trata de la respuesta del Estado ante los hechos más graves que afectan la convivencia en sociedad. Sin duda, por lo demás, esa respuesta debe estar enmarcada en la afirmación y defensa de los valores constitucionales, con énfasis en la protección integral de la persona y su dignidad, estableciendo claros límites a la potestad sancionadora del Estado, proclive al abuso y a la arbitrariedad.

Precisamente, por lo afirmado antes, resulta mucho más comprometido el diagnóstico que hoy cabe formular sobre nuestro código penal, próximo a cumplir 100 años en 2026, inspirado en el modelo de Zanardelli de 1889 y en la legislación de España de 1850 y 1870.

Las últimas reformas del código penal, de 1958, 1964, 2000 y, en particular, la de 2005 (G.O. N.º 5768 del 13-04-2005) simplemente trastocaron el sistema y la coherencia de un instrumento elaborado por grandes juristas de la época, de corte liberal y afincado en el principio de legalidad, y nos han colocado ante un texto plagado de errores que clama por su revisión integral, para ajustarse a las exigencias de un estado social de derecho y de justicia.

El código penal “vigente” sin más, se nos presenta como un instrumento maltrecho, con innumerables errores de ortografía y redacción¹; como un estropicio legal, como una colcha de retazos, con disposiciones incoherentes, como las penalidades para el homicidio simple, agravado y calificado; con omisiones graves, como la de los lapsos de prescripción de los delitos con pena de presidio; o con la inclusión en

¹ Mauricio Pérez Badell, entre nosotros, señala con detalle los innumerables errores de ortografía, de redacción, de concordancias y referencias en el texto del código reformado. Evaluación del nuevo Código Penal, correo electrónico personal del 06-04-2005.

el texto de artículos que han sido derogados por leyes especiales o declarados nulos por la Corte Suprema o el Tribunal Supremo de Justicia; como es el caso del uxoricidio por adulterio; todo ello unido a un Libro Tercero, De las Faltas, en auténtico olvido y desuso, a tal punto que la previsión de la disposición transitoria última del COPP sobre el procedimiento no se ha dictado, aunque se reformaron algunos artículos de este Libro o se declararon nulos (artículos 502 y 506)².

Pero, por supuesto, lo más alarmante es el contenido de las normas que han sido modificadas o introducidas por primera vez en nuestro Código Penal, en manifiesto atentado contra las exigencias de un estado de derecho democrático y de justicia.

El sesgo de la reforma de 2005 y la inserción del código penal en nuestro contexto normativo y leyes especiales en definitiva nos conduce a la conclusión de la carencia de un auténtico código penal como compendio sistemático y coherente de principios, normas fundamentales y descripción de las infracciones más graves que comprometen la paz social o la vida en comunidad.

Lo apuntado constituye una expresión de alarma institucional que pone de manifiesto la carencia de normas que regulen e impongan límites al derecho de sancionar penalmente por parte del Estado, lo cual ha sido un signo de nuestra vida republicana marcada por el afán de dictar leyes para todo, que no cumplimos³, con un largo trecho sin código penal y en medio de un disperso e inorgánico universo de normas penales contempladas en leyes especiales.

2. A continuación de esta primera observación que pone de manifiesto que pura y simplemente no tenemos un auténtico código, sino la apariencia de una ley penal fundamental, es importante hacer referencia al recorrido de la legislación penal y su reforma, a través de nuestra vida republicana⁴.

² Freddy José Díaz Chacón, “Anécdotas y curiosidades de los Códigos Penales”, Videoconferencia dictada en la Cátedra Jorge Rosell, Universitas, 2 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mVe6A6aorp4>

³ Juan Liscano “Legislación”, El Nacional, Caracas, 27 de diciembre de 1984, C-1.

⁴ José Luis Tamayo, *La Codificación Penal en Venezuela. Análisis histórico jurídico*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2012; Jorge Sosa Chacín, *Derecho Penal*, Tomo Primero, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1978; Federico Fuenmayor G., “Con-

En el Siglo XIX, declarada nuestra independencia y vigente la Constitución de 1811 no constituyó una prioridad el código penal, sino que se continuaron “acatando” las leyes españolas, salvo en lo relativo a los delitos de traición a la patria y de rebelión, que fueron objeto de leyes especiales, verdadero inicio de nuestro proceso descodificador ampliado al máximum en nuestros días.

Después de 53 años sin Código Penal, el primero que se dictó fue el de 1863, bajo la presidencia de José Antonio Páez, redactado por el jurista y académico Julián Viso, de inspiración hispana. De efímera vigencia (34 días), la inestabilidad política nos condujo a la reinstauración de las normas de la colonia, manteniendo en vigor disposiciones atinentes a delitos calificados como políticos.

En 1873 se dictó un nuevo Código Penal sobre el modelo de España de 1848 y 1870, con normas originales adaptadas a nuestra realidad, encomendada su redacción a Cecilio Acosta, quien asumió la responsabilidad de la propuesta. Sin duda, ha sido el primer código de perdurable vigencia e indiscutible importancia por la calidad de su normativa y por lo atinado de su redacción inspirada en modelos extranjeros, pero tomando en cuenta las condiciones y necesidades del medio⁵.

En 1897, se abandona la línea y la inspiración hispana y se toma como modelo el Código Zanardelli de 1889, obra maestra de las figuras más preclaras del pensamiento jurídico del momento (Mancini, De Falco, Carrara, Pessina, Tolomeo), bajo la orientación de los principios liberales e iluministas del Siglo XVIII, con particular énfasis en la legalidad de los delitos y las penas para poner freno a la arbitrariedad del soberano. Se ha considerado como un modelo de código, apuntando Jiménez de Asúa, no dado a los fáciles elogios, como una “obra casi perfecta”, técnicamente⁶.

sideraciones sobre la reforma legal en materia penal. Una reforma sustancial del Código Penal en el marco de la Constitución de 1999”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2003; Alberto Arteaga Sánchez, *Derecho Penal Venezolano*, 12ª Edic., A. Nora, Caracas, 2012.

⁵ Tulio Chiossone, *Formación jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Ciencias Penales, Caracas, 1980.

⁶ Luis Jiménez de Asúa, *Tratado de Derecho Penal*, Tomo I, 2ª Edición, Editorial Losada, S.A., Buenos Aires, 1956, p. 425.

En 1904 y 1912, se dictan nuevos códigos, que no son tales, sino apresuradas reformas, uno por decreto de Cipriano Castro y el otro por una ley, bajo el gobierno de Juan Vicente Gómez, los cuales mezclan, sin mayores reparos, normas correspondientes a la tradición hispana y al código italiano.

En 1915 y 1926, también bajo el régimen gomecista y bajo el impulso de Pedro M. Arcaya, primer presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y Ministro del Interior, en un significativo esfuerzo de depuración técnico-jurídica, se propuso restituir la integridad y coherencia del código, corrigiendo las antinomias que se presentaban entre algunas normas de origen español, de 1873 y las de origen italiano de 1897⁷. Asimismo, esta propuesta legislativa mantuvo los principios y la orientación general de Zanardelli con elementos propios ajustados a la realidad venezolana y una manifiesta y notoria acentuación de la amenaza represiva con relación a los denominados delitos políticos, lamentable leitmotiv de nuestra tradición de reforma penal, la cual se muestra con mayor evidencia en 1926, nueva reforma que centró su atención en los delitos contra la seguridad de la nación y las armas, con la severa advertencia de mayores sanciones y ampliación de supuestos para perseguir a conspiradores y desestabilizadores alzados contra el Gobierno⁸.

Finalmente, en 1958, 1964, 2000 y 2005 se promulgaron reformas parciales del código penal de 1926 que, de nuevo, han ido desdibujando el sistema coherente del código que nos sirvió de modelo, requerido, por supuesto, de una reforma a la altura de los tiempos y no según el mandato de intereses políticos.

La reforma de 1958, dictada por decreto de la Junta de Gobierno presidida por Wolfgang Larrazábal el 4 de octubre de ese año, ha sido considerada sin validez por no haber sido publicado el texto refundido del código con todas sus modificaciones, nulidad declarada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en 1964. En esa reforma, se aumentó el límite máximo de la pena corporal de 20 a 30 años y se previeron aumentos en la penalidad de los delitos políticos y en el homicidio.

⁷ Pedro M., Arcaya, “Exposición a la cámara de Diputados”, Caracas, 26 de abril de 1915.

⁸ José Luis Tamayo, *La Codificación Penal...*, ob. cit., p. 612.

En 1964, bajo la Constitución de 1961, se llevó a cabo una nueva reforma, que abarcó un mayor número de artículos del Libro Segundo, sobre los delitos en particular, con modificaciones por lo que respecta a los delitos contra la independencia y seguridad de la Nación, delitos contra la seguridad de los medios de transporte “obstaculización de vías”, delitos contra las personas y contra la propiedad, siendo muy desafortunadas muchas de las innovaciones que solo han respondido a circunstancias o coyunturas de nuestro acontecer político (secuestro con fines políticos) o al simple propósito de recurrir al enunciado innecesario de casos o ejemplos que se encuentran comprendidos en acertadas descripciones delictivas (casos demostrativos de estafa y otros fraudes).

En el año 2000, en vigencia la Constitución de 1999, se aprobó una apresurada reforma que incluyó, con errores, el delito de desaparición forzada de personas y modificaciones en los delitos contra la seguridad de los medios de transporte “obstáculos en las vías”.

El proceso que ahora reseñamos llega hasta el año 2005, año de la cuarta reforma del código penal de 1926, propuesta legislativa vigente (G.O. N° 5.768 del 13 de abril de 2005), la cual ha sido, sin duda, en mi opinión, uno de los más notorios entuertos de la legislación penal venezolana. Se trata de un grave atentado en contra de lo que quedaba de la gran obra a cargo de los juristas de mayor prestigio de la época, redactores del código de Zanardelli⁹.

El proyecto de reforma parcial del código penal, que culminó en 2005 fue presentado en 2004 en la Asamblea Nacional por el Bloque del Cambio, a cargo de los diputados Lesvia Silva, Pedro Carreño, Gonzalo Gabaldón, Cilia Flores, Tania D'Amelio, Darío Vivas, Nicolás Maduro, Luis Tascón y María Iris Varela, entre otros, quienes justificaban su propuesta en la “profundización del Estado de derecho democrático replanteado en el texto constitucional vigente de 1999”, invocando la protección y vigencia de los derechos humanos conforme a los principios de progresividad, indivisibilidad, interdependencia e irrenunciabilidad, sujetándose “al modelo de derecho penal propio de un estado democrático y social de derecho y de justicia”;

⁹ Alberto Arteaga Sánchez, “Atentado contra el Código Penal”, El Universal, 20 de abril de 2005; “La Reforma Cavernícola Penal”, El Universal, 21 de enero de 2005.

comprometidos con los tratados internacionales, así como con el esfuerzo por sistematizar las leyes en un código único y ajustándose a los principios rectores del ordenamiento jurídico penal, fundamentalmente, al principio de legalidad (de la *lex praevia, scripta, publica y certa*) y restantes exigencias constitucionales propias del derecho penal garantista, a la espera de “continuar con el estudio y redacción de un mejor y evolucionado Código Penal”¹⁰.

Por supuesto, la reforma concreta del articulado, que alteró innecesariamente la numeración del código, no se ajustó a estos principios fundamentales de la Constitución. Antes, por el contrario, incluyó la referencia a delitos inexcusables; tipos penales abiertos, como el del denominado terrorismo mediático (artículo 297-A); la ampliación de tipos, como el de “obstaculización de vías” (artículo 357); así como sanciones más severas y alteración de reglas de valoración de la prueba, en delitos de expresión, como la difamación y la injuria (artículos 442 y 443); además de mantener y repotenciar los delitos denominados de desacato (artículo 147 y ss.).

Dado el atropello a los derechos consagrados en la Constitución y por los errores manifiestos de la reforma, el Presidente de Hugo Chávez vetó la ley aprobada por la Asamblea, formulando diversas observaciones con relación al principio de legalidad y la determinación o necesaria precisión de los tipos penales, a la exigencia de la proporcionalidad de las penas y al derecho a ser juzgados en libertad con referencias específicas, entre otras, a los artículos 215, 297-A y 357¹¹.

Por otra parte, casi de inmediato a la entrada en vigencia del Código reformado, se intentaron varios recursos de nulidad por inconstitucionalidad de un abultado número de artículos del nuevo texto por parte del Fiscal General Isaías Rodríguez, del Foro Penal Venezolano y de profesores de derecho penal. En estos recursos se cuestiona, con fundadas razones, la mayoría de las disposiciones en la reforma de 2005 por ser contrarias a los principios de un derecho penal garantista y por

¹⁰ Proyecto de Ley de Reforma Parcial del Código Penal, presentado por el Bloque del Cambio, Exposición de motivos, escrito de fecha 27 de marzo de 2003.

¹¹ Observaciones acogidas por la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales con relación al veto Presidencial a la Reforma Parcial del Código Penal, Caracas, 23-02-2005.

insertarse en consecuencia, en el denominado derecho penal del enemigo o derecho penal de guerra¹².

3. Ante el decaimiento de los recursos a los que he hecho mención antes, lo cual incrementó la gravedad del mal que nos aqueja como sociedad, y dado el cuadro patético de una legislación que se proclama fundamental en un estado de derecho, parece lo indicado concluir en la necesidad de una seria labor de revisión y reforma del código penal, tarea que cuenta con antecedentes y valiosos trabajos emprendidos después de 1926 y que constituyen material de estudio que debe ser tomado en cuenta, ahora a la luz de la Constitución de 1999.

Al respecto, cabe hacer referencia en primer lugar, a los proyectos que se han presentado, a partir de 1926 y hasta fines del s. XX, bajo diversas constituciones, a cargo de prestigiosos juristas o instituciones: Tulio Chiossone (1938), Víctor J. Álvarez (1940), José Rafael Mendoza (1944), José Agustín Méndez (1967), Hugo Ardila B., José Tamayo, José Ramón Medina (1961), Carlos Ascanio Jiménez y Otto Marín Gómez (1969); o los proyectos de la Comisión Codificadora Nacional (1947) del Instituto de Codificación y Jurisprudencia (1954); y el proyecto de José M. Tamayo y Jorge Sosa Chacín (1974)¹³.

De particular interés es este último proyecto, por las consideraciones y referencias del acucioso trabajo de sus propulsores. El texto completo fue publicado en 1984¹⁴.

¹² En el escrito del Fiscal Rodríguez, entre otras cosas, y antes de entrar en las observaciones concretas a los artículos impugnados se señala: “Permitir que leyes inconstitucionales como la reforma parcial del Código Penal de abril de 2005 se consoliden, de manera que disminuyan los derechos consagrados en la Constitución, supondría el mayor golpe involucionista contra el orden público democrático”. Y, en otro párrafo: “la reforma parcial del Código Penal de 2005 indudablemente está asociada a conjeturas políticas de muy corto alcance” “que dejan en claro el matiz sesgado e inmedatista con el que se legisló”. “En conclusión, la reforma del Código Penal constituye uno de los eslabones Expresivos del Derecho Penal del Enemigo”. J. Isaías Rodríguez Díaz, Demanda de nulidad por inconstitucionalidad ejercida contra artículos de la reforma parcial del Código Penal de 2005, de fecha 22-11-2005. (El recurso fue admitido por la Sala Constitucional el 30-03-2006).

¹³ Sobre estos proyectos, véase: J. Sosa Chacín, ob. cit., p. 105; y Federico Fuenmayor G., ob. cit. pp. 62 y ss.

¹⁴ José Miguel Tamayo y Jorge Sosa Chacín, *Exposición de Motivos y Proyecto del Código Penal*, Edic. del Congreso de la República, Caracas, 1984.

En estos proyectos se siguen lineamientos técnico-jurídicos del código italiano de 1930, se introducen cambios inspirados en códigos latinoamericanos y se mantienen disposiciones ya asimiladas del código de 1926.

A comienzos de este siglo, bajo la Constitución de 1999, la Asamblea en 2001 emprendió la tarea de reformar el código penal, habiéndose ya aprobado y entrado en vigencia el Código Orgánico Procesal Penal de 1998. A tal efecto, el 12 de febrero de 2001 se constituyó la Comisión Universitaria Nacional para la redacción de un proyecto alternativo del Código Penal, coordinado por el Profesor Carlos Simón Bello Rengifo, Director del Instituto de Ciencias Penales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela y el 18 de febrero de 2003 fue consignado un amplio informe sobre la parte general del Código Penal (Bello, Rincón, Soilan y Arteaga), después de un riguroso plan de trabajo, consultas y deliberaciones, habiendo tomado en cuenta el proyecto alternativo del Código Penal, la propuesta de reforma del Prof. Juan Carlos Ferré Olivé; los documentos presentados por los asesores de la Asamblea Carmelo Borrego y Elsie Rosales y oídas las recomendaciones de Hernando Grisanti, Lolita Aniyar de Castro, José Luis Tamayo, Fernando Fernández, Alejandro Leal Mármol, José Fernando Núñez, Gilberto Alcalá, así como de una representación del Ministerio Público bajo la coordinación de Carmen Alguindigue y María Eugenia Rodríguez¹⁵.

En el año 2004, en otra línea de trabajo, sin relación con la propuesta anterior, se conoció el anteproyecto de reforma promovido por el magistrado de la Sala de Casación Penal, Alejandro Angulo Fontiveros y los abogados José Luís Tamayo, Miguel Villarroel, Gladys Hernández y Mónica Fernández. Este proyecto, de 1038 artículos, comprende la totalidad del código y si bien resulta plausible la fijación de las normas rectoras de un sistema penal, e incorporar a un solo texto los tipos diseminados en la legislación especial o colateral, su extensión es injustificable, así como también lo es su orientación ideológica, al privilegiar los intereses del Estado sacrificando los derechos del ciudadano,

¹⁵ Proyecto de Reforma de la Parte General del Código Penal, Informe presentado ante la Subcomisión de la Asamblea encargada de la elaboración de un nuevo código penal de fecha 18 de febrero de 2003.

así como el tratamiento penal del aborto y la eutanasia, al margen de exigencias y valores tutelados, sin reserva, por nuestra Constitución¹⁶.

Después de la entrada en vigencia del código penal de 2005, como ya hemos visto, auténtico estropicio legislativo no reparado, en 2010 se renueva el espíritu de reforma, la cual no se ha materializado hasta el presente, a pesar de reiterados anuncios.

4. Después de esta panorámica sobre la realidad de nuestro código penal vigente, en gran medida “no vigente”, ante el maremágnum de disposiciones penales contempladas en leyes especiales y ante los compromisos contraídos en los Tratados sobre Derechos Humanos no incorporados a la legislación interna, parece lógico concluir en la necesidad de una reforma del código penal que reúna en un solo instrumento en forma sistemática y coherente los principios que rigen el derecho penal garantista acorde con la Constitución de 1999, con la puesta al día sistemática de los tipos delictivos ordenados a partir de los hechos más graves, que son los que atentan contra la vida y la dignidad de las personas.

Lo afirmado antes, resulta expresado con elocuencia e incuestionable claridad, como lo anota Chiossone, por los miembros de la comisión nombrada para informar hace más de 150 años, sobre los procedimientos para sancionar el código penal, en 1870, integrada por Federico Pimentel, Heriberto Gordon y Domingo S. Ramos, ante la aplicación renovada de las leyes españolas, después del intento fallido de 1863, expresaban: “ninguna sociedad puede existir sin leyes que repriman los delitos; y como la nuestra carece de ellas, porque no pueden llamarse tales disposiciones discriminadas en diferentes Códigos de los siglos pasados e inaceptables en consecuencia, sube de punto la necesidad de sancionar un código penal que satisfaga nuestras exigencias sociales, evite la discrecionalidad en la aplicación de las penas y clasificación de los delitos y haga cesar la dictadura judicial que hoy existe” (subrayado mío)¹⁷.

¹⁶ Alejandro Angulo Fontiveros, “Anteproyecto Código Penal”, con la colaboración de José Luis Tamayo, Miguel Villarroel, Gladys Hernández y Monica Fernández, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004.

¹⁷ Tulio Chiossone, *Formación Jurídica de Venezuela...*, ob. cit., p. 211.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo expresado en esta apretada síntesis, aparece como evidente la necesidad de emprender la difícil y compleja tarea de la reforma penal que, en una primera etapa debe remediar los entuertos del texto penal vigente y, de inmediato, proceder a la reforma integral, a la luz de la Constitución de 1999, filtro de los hechos tutelados penalmente por el legislador, en el marco de un sistema penológico humanista y rehabilitador.

Al respecto, me permito sugerir algunas recomendaciones:

5.1. La reforma del Código Penal es una encomienda para auténticos juristas comprometidos con las exigencias y valores de un estado social y democrático de derecho y de justicia.

5.2. Un código penal debe redactarse en forma tal que cualquier ciudadano pueda entender el sentido y alcance de las normas sin necesidad de intérpretes, como lo advertía en su momento Zanardelli.

5.3. Un código penal no es una herramienta técnico-jurídica, sino un compendio sencillo de las advertencias punitivas por los hechos más graves contra el status ético-jurídico.

5.4. La reforma del código penal exige la más amplia consulta ciudadana.

5.5. Debe insistirse en que la reforma penal y las más severas sanciones no son la cura contra la delincuencia y la inseguridad, sino una herramienta útil en la lucha contra el delito y un indicador de los bienes más preciados que deben salvaguardarse con las sanciones más severas y justas.

5.6. Un nuevo código penal debe prescindir de cualquier conducta indefinida, genérica o vaga, contraria, por tanto, al principio de legalidad.

5.7. Deben desaparecer del nuevo texto penal todos los dispositivos impugnados con fundamento los diversos escritos presentados a raíz de la reforma de 2005.

5.8. Un código penal garantista no puede privilegiar los delitos contra el Estado, ni incrementar y ampliar los delitos políticos.

5.9. Deben eliminarse, de una vez por todas, los tipos penales denominados de desacato por ser contrarias a la libertad de expresión.

5.10. Deben ser debatidas ampliamente y excluidos de la reforma penal disposiciones que se proponen la despenalización de graves delitos contra la vida y la dignidad de las personas como es el caso del aborto y la eutanasia.

5.11. La Academia de Ciencias Políticas y Sociales, fiel a su legado, debe comprometerse con un proyecto de reforma del Código Penal que responda a las exigencias y valores de un estado social y democrático de derecho.

Finalmente, considero un deber formular una advertencia que no es ajena al tema de la reforma: un nuevo código solo contribuirá eficazmente a la satisfacción del anhelo de justicia en Venezuela con el esfuerzo y el testimonio de un poder judicial independiente.

Caracas, junio de 2025.

TEMA 2
LA REFORMA DEL SISTEMA
PROCESAL PENAL

REFORMA DEL SISTEMA PROCESAL PENAL

MAGALY VÁSQUEZ GONZÁLEZ*



* Abogada, especialista en Ciencias Penales y Criminológicas y doctora en Derecho por la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Profesora de Derecho Penal y Derecho Procesal Penal en pregrado y postgrado. Secretaria general de la UCAB. Corredactora del Código Orgánico Procesal Penal de 1998 y de la Ley Especial contra los Delitos Informáticos. Directora Académica de Grupo Multijurídica. Socio consultor de la firma de abogados Hexa Legal. Individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

INTRODUCCIÓN

El proceso penal tiene como objetivo principal la aplicación del derecho del Estado a castigar (*ius puniendi*). Esto se debe a que el Estado es el único con la autoridad para imponer sanciones, y tiene tanto la facultad como el deber de castigar los delitos de los que tenga conocimiento. Sin embargo, esta potestad solo puede ser ejercida por jueces y tribunales a través de un proceso judicial. Venezuela, al igual que otros países de América Latina, adoptó un modelo de enjuiciamiento penal acusatorio (formal) en 1999 con la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal (COPP), por tanto, para referir algunos de los desafíos que enfrenta el proceso penal en nuestro país, se hace imperativo realizar ciertas consideraciones históricas.

A partir del año 1994, consecuencia de la comisión de hechos punibles que conmocionaron a la opinión pública nacional, la intervención y cierre de distintas instituciones del sector bancario, el evidente retardo judicial y el hacinamiento del sistema penitenciario, las cámaras legislativas del Congreso de la República asignaron a la Comisión Legislativa, órgano creado por la Enmienda N° 2 de la Constitución de 1961¹, la tarea de abordar la reforma penal.

1 Artículo 4.- Las Cámaras en sesión conjunta, en cada periodo constitucional designarán una Comisión Legislativa integrada por veintitrés (23) miembros, quienes con sus respectivos suplentes, serán elegidos de modo que reflejen en lo posible la composición política del Congreso de la República. El Reglamento establecerá el procedimiento y los demás requisitos que regirán la discusión de los proyectos de leyes.

Artículo 5.- Las Cámaras en sesión conjunta, en reunión expresamente convocada para ello, con veinticuatro (24) horas de anticipación por lo menos, podrán autorizar a la Comisión Legislativa para discutir y aprobar proyectos de leyes individualmente determinados, mediante acuerdo que cuente con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Una vez aprobado cada proyecto por la Comisión Legislativa, ésta lo enviará al Presidente del Congreso quien ordenará distribuir el texto entre los integrantes de ambas Cámaras y convocar a éstas para una reunión conjunta transcurridos que sean quince (15) días de haberlo recibido.

La referida Comisión, presidida para la época por el diputado Luís Henrique Oberto, por considerar que la elaboración de un nuevo Código Penal no sólo era una tarea que demandaba tiempo sino también la revisión exhaustiva de un importante número de tipos penales que ya para ese momento se contemplaban en leyes especiales, incluso de naturaleza no penal, decidió, valorando que era urgente impulsar la celeridad procesal, disminuir el hacinamiento carcelario y recuperar la credibilidad de la policía y los jueces, entre otros problemas que confrontaba la justicia penal, acometer el aspecto procesal, lo cual pasaba más que por la reforma por la adopción de un nuevo modelo de enjuiciamiento, iniciando un largo camino en el que se consultó e incorporó a los diferentes órganos vinculados con el sistema de justicia penal² y se contó con la importante colaboración de instituciones nacionales –como la extinta Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE- y extranjeras –entre otras, Banco Mundial, Agencia Alemana de Cooperación Técnica, Fundación Konrad Adenauer, Embajada de los Estados Unidos de América- que financiaron eventos y estancias de investigación que permitieron la elaboración definitiva del COPP.

Es así como el 23 de enero de 1998, después de un proceso que llevó más de cuatro años, fue promulgado el COPP, instrumento legal que fue aprobado por unanimidad por parte de las fuerzas políticas representadas para ese entonces en el parlamento³ y que fue devuelto por el Presidente de la República en razón de objeciones manifestadas por el Ministerio de la Defensa en torno al contenido de los entonces artículos 536 y 537 referidos al fuero de atracción de la jurisdicción penal ordinaria y al juzgamiento de los militares ante esta.

Las Cámaras reunidas en sesión conjunta de acuerdo con la convocatoria, procederán a aprobar o rechazar mediante acuerdo, el texto que les sea sometido, pudiendo introducir las modificaciones que juzguen convenientes. Una vez aprobado un proyecto, con o sin modificaciones, el Presidente lo declarará sancionado y se cumplirán los trámites subsiguientes previstos para la formación de las leyes.

² Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Cuerpo Técnico de Policía Judicial y Consejo de la Judicatura.

³ Magaly Vásquez González ¿Evolución o Involución del Derecho Procesal Penal Venezolano? Especial referencia a las reformas al COPP, Primera Edición, Abediciones, Colección Letraviva, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2021, p. 14.

general del sistema judicial venezolano”, solicitó “la modificación puntual de los dos artículos finales de la señalada legislación, en modo de preservar del riesgo de lo imprevisto el normal desenvolvimiento de la Administración de Justicia Militar”, y propuso “la reconsideración” de las referidas normas para que se incorporara “en sustitución de éstos un artículo final numerado 536, con el siguiente texto: Especialidad penal militar. En la jurisdicción penal militar se aplicarán las normas establecidas por su legislación especial”. Eso dio lugar a que el COPP se devolviera al Congreso y en la Comisión Legislativa se hizo uso de una solución “gatopardiana”: cambiar las cosas para que nada cambie, modificando la redacción y manteniendo el juzgamiento de militares ante los tribunales penales ordinarios.

Sustentado en la necesidad de facilitar la vigencia plena del COPP favoreciendo la descongestión del sistema penal de causas de menor gravedad, garantizar el derecho a la defensa y propiciar el dictado oportuno de una sentencia condenatoria definitivamente firme que permitiera al penado obtener anticipadamente la libertad a través de alguna de las fórmulas sustitutivas de la pena, el COPP adelantó la vigencia de tres de sus instituciones, a saber, la entonces sección Segunda del Capítulo III, Título II del Libro Preliminar, artículos 313 y 376 que respectivamente contemplaban la posibilidad de suscribir acuerdos reparatorios, el acceso a las actas de la investigación (entonces actas del sumario) y el procedimiento por admisión de los hechos⁴. Estas normas entraron en vigor transcurridos sesenta días después de la publicación del COPP en Gaceta Oficial, disponiéndose la vigencia plena del nuevo instrumento normativo, a partir del 1º de julio de 1999.

El 30 de diciembre de 1999 mediante referéndum se aprueba una nueva Constitución la cual impacta sobre el COPP, en algunos casos por constitucionalizar algunos de sus principios informadores y, en menor medida, por producir la inconstitucionalidad sobrevenida de ciertas disposiciones, básicamente en relación con plazos y facultades de los órganos de policía y limitaciones a la libertad personal.

⁴ *Idem*, p. 15.

REFORMAS NORMATIVAS

Ahora bien, el doctor Alberto Arteaga al referirse a los desafíos del Derecho Penal venezolano también se preguntaba ¿cuál es el Código Penal que tenemos en la actualidad? La misma pregunta vale respecto del COPP ¿Cuál es el COPP que tenemos?, ¿Por qué?. Porque si bien el código adjetivo aprobado en enero de 1998 estuvo impulsado por la necesidad de modernizar el sistema judicial, garantizando el debido proceso, la oralidad, la eficiencia y la transparencia, ese avance normativo en su implementación práctica ha enfrentado una serie de desafíos estructurales, institucionales y sociales que han impedido la plena realización de los principios democráticos y de justicia.

La percepción de impunidad, la lentitud de los procedimientos y la falta de confianza en las instituciones que conforman el sistema de justicia siguen siendo problemas endémicos. En efecto, la transformación iniciada con la aprobación del COPP y la reforma de leyes relacionadas con el funcionamiento de la justicia penal (leyes orgánicas del Ministerio Público y del Poder Judicial, Ley de Carrera Judicial, Código de Justicia Militar –al cual se le dio rango orgánico- y la Ley de Policía Judicial que pasó a denominarse Ley de los Órganos de Policía de Investigaciones Penales⁵) buscaba dejar atrás prácticas obsoletas y a menudo arbitrarias, sin embargo, la falta de independencia judicial y del Ministerio Público, la ineficiencia de la gestión judicial, la instrumentalización de la justicia y la grave crisis de derechos humanos han convertido al proceso penal en un instrumento para la consolidación de intereses políticos, lejos de su función de garante de la justicia y los derechos de los ciudadanos.

En la base de todo orden procesal está el principio y con él, el derecho fundamental a la justicia, entendida esta como la existencia y disponibilidad de un sistema de administración de la justicia, valga decir, de un conjunto de mecanismos idóneos para el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado⁶, por lo que es claro que la reforma

⁵ Igualmente se abordó la reforma de la Ley de Régimen Penitenciario pero por cuanto expiró el período legislativo, tal reforma fue sancionada por la Comisión Legislativa Nacional y publicada en Gaceta Oficial el 19 de junio de 2000.

⁶ Víctor Rodríguez Rescia, “El debido proceso legal y la convención americana sobre derechos humanos”. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N° 110. Universidad Central de Venezuela: UCV_1998_110_372-325.pdf (ulpiano.org.ve) 2016, p. 1299.

del sistema procesal penal va más allá de la reforma exclusiva del código adjetivo, en este caso el COPP y de la legislación relacionada, como es la Ley Orgánica del Ministerio Público, la ley que rige el funcionamiento de los órganos de policía, la legislación penitenciaria, en definitiva, la legislación que aplica para los llamados subsistemas, pues tal esfuerzo no puede rendir buenos frutos si se mantienen interpretaciones judiciales que se alejan diametralmente de la letra y espíritu de la ley.

En Venezuela, desde hace varias décadas, se ha creado una especie de fetichismo legal, que atribuye a la ley la potencialidad para resolver los problemas, siendo que la experiencia ha demostrado suficientemente la falsedad de esa premisa. Uno de los ejemplos más evidentes es precisamente el caso del COPP que, como ya se indicó, comenzó a regir de forma plena el 1º de julio de 1999, no obstante, la aprobación en diciembre de ese mismo año de un nuevo texto constitucional que asignó una nueva conformación al máximo órgano del Poder Judicial, dio inicio a una serie de interpretaciones extremadamente literales e incluso regresivas respecto de los principios en que se sustentó el código adjetivo penal, algunos de los cuales no sólo se anticiparon a la regulación de la entonces novísima Carta Magna, como lo fue el establecimiento de la oralidad y publicidad de los juicios y la obligación del Estado de procurar la reparación del daño causado a la víctima de delitos comunes, sino que incluso resultaban más garantistas que los recogidos en el Texto Fundamental. Así, por ejemplo, el COPP original disponía (artículo 374) que en los casos de aprehensión *in fraganti*, el aprehensor debía poner inmediatamente al aprehendido a la disposición del Ministerio Público quien, dentro de las “veinticuatro horas siguientes”, debía presentarlo ante el juez en funciones de control y exponer las circunstancias en las que se había producido la aprehensión, en tanto de la Constitución (1999) prevé en su artículo 44 que la persona detenida en flagrancia será llevada ante una autoridad judicial en un tiempo “no mayor de cuarenta y ocho horas a partir del momento de la detención”.

La anotada aparente diferencia, dio lugar a que se interpretara que la norma legal había sido objeto de una inconstitucionalidad sobrevenida, cuando en realidad no había colisión alguna, pues la Constitución

establece un plazo máximo para la conducción del detenido ante un juez (48 horas) y la norma legal contemplaba un plazo menor que no superaba el dispuesto constitucionalmente; sin embargo, en la segunda reforma del COPP verificada el 12 de noviembre de 2001, se modificó el artículo 374 distribuyendo el máximo de 48 horas a que alude la norma constitucional en los términos siguientes:

El aprehensor dentro de las doce horas siguientes a la detención, pondrá al aprehendido a la disposición del Ministerio Público, quien dentro de las treinta y seis horas siguientes, lo presentará ante el juez de control a quien expondrá cómo se produjo la aprehensión (...).

Precisamente la reforma de 2001 -que conjuntamente con la de 2012 pueden considerarse nefastas en razón de su carácter regresivo y limitativas no sólo de los derechos y facultades del imputado sino incluso de la víctima- a pesar de haber sido calificada como parcial, contempló la modificación de ciento sesenta y nueve (169) artículos⁷, incluido un Capítulo (relativo a la suspensión condicional de la ejecución de la pena, de las fórmulas alternativas del cumplimiento de la pena y de la redención judicial de la pena por el trabajo y el estudio), la derogatoria de 30 normas⁸ y la inclusión de cuarenta y siete (47) nuevos artículos⁹.

La mayor parte del alto número de normas impactadas por la reforma sólo contempló cambios formales, quizás como mecanismo para

⁷ Artículos 1, 2, 5, 9, 10, 12, 22, 25, 26, 27, 28, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 53, 64, 65, 74, 77, 86, 105, 106, 107, 108, 113, 119, 120, 121, 123, 139, 149, 150, 151, 155, 159, 171, 172, 173, 175, 179, 181, 183, 190, 191, 193, 194, 195, 196, 202, 210, 218, 219, 220, 243, 244, 245, 246, 248, 250, 251, 252, 253, 256, 257, 258, 259, 260, 262, 264, 284, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 304, 307, 308, 311, 313, 315, 316, 317, 318, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 330, 331, 342, 343, 344, 350, 351, 358, 360, 362, 363, 365, 367, 372, 373, 375, 376, 392, 396, 397, 399, 400, 401, 402, 405, 409, 415, 416, 417, 418, 447, 448, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 457, 459, 460, 462, 463, 464, 466, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 486, 488, 489, 494, 503, 504, 505, 507, 510, 511, 512, 514, 526, 531 y 532, numeración correspondiente al COPP de 2001.

⁸ Artículos 36, 42, 62, 164 al 183, 382, 383, 384, 454, 480, 483 y 533, numeración correspondiente al COPP de 2000.

⁹ Artículos 23, 29, 30, 31, 32, 33, 200, 201, 237 al 242, 310, 314, 319 al 322, 334, 352, 374, 403, 404, 406, 407, 408, 410 al 414, 437, 493, 495 al 501, 508, 509, 551, 552 y 553, numeración correspondiente al COPP de 2001.

encubrir los aspectos medulares de la misma, a saber, la restricción de la posibilidad de ser enjuiciado en libertad, al incorporarse nuevos supuestos de presunción de fuga -fundamentalmente en atención al *quantum* de la pena- y reducirse de cinco a tres años el límite máximo de pena de los delitos respecto de los cuales era improcedente dictar la medida de privación judicial preventiva de libertad; la extensión del plazo del cual disponía el Ministerio Público para presentar el acto conclusivo, el cual pasó de veinte (20) días a treinta (30) días con una posibilidad de prórroga de quince (15) días adicionales; y la incorporación del efecto suspensivo del recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Público en la audiencia de calificación de flagrancia contra la decisión que acordara la libertad del imputado cuando el hecho punible mereciera una pena privativa de libertad menor de tres años en su límite máximo y el imputado carecía de antecedentes penales y, en todo caso, cuando el hecho punible mereciera una pena privativa de libertad de tres años o más en su límite máximo.

También se establecieron mayores requisitos para optar a las fórmulas alternativas a la prosecución del proceso, pues se disminuyó el límite de pena para la procedencia del principio de oportunidad, se modificó la naturaleza jurídica del supuesto especial de oportunidad contemplándolo como una atenuante y no como una causa extintiva de la acción penal; se dispuso que sólo se podía aprobar un nuevo acuerdo reparatorio a favor del imputado, después de transcurridos tres años desde la fecha de cumplimiento de un acuerdo anterior, incorporándose como efecto del incumplimiento del acuerdo reparatorio aprobado en la audiencia preliminar y de la suspensión condicional del proceso, la imposición de una sentencia de condena con fundamento en la admisión de los hechos exigida como requisito en ambos casos. En lo que respecta a esta última alternativa a la prosecución del proceso, se redujo su aplicación a los delitos leves cuya pena no excediera de tres años de privación de libertad en su límite máximo siendo que la norma reformada permitía su procedencia cuando por la pena establecida para el delito objeto del proceso, era procedente la suspensión condicional de la ejecución de la pena, esto es, para la fecha, ocho años de privación de libertad. Posteriormente, se continúa en esa misma línea de reforma en el año 2006, en el 2008 y en el 2009.

Luego, el 12 de junio de 2012, de manera inconstitucional, el presidente Hugo Chávez, haciendo uso de una ley habilitante, reforma el COPP y así se dicta el Decreto (Nº 9.042) con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Procesal Penal, violentándose con ello el principio de reserva legal.

Como aspectos resaltantes de esta reforma destacan la modificación de los derechos de la víctima, restringiendo su derecho a ser informada de los avances y resultados sólo “cuando lo solicite”; se excluye a las asociaciones de defensa de los derechos humanos de la lista de legitimados para “presentar querrela contra funcionarios o funcionarias, o empleados públicos o empleadas públicas, o agentes de las fuerzas policiales, que hayan violado derechos humanos en ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas”; se suprime la intervención de los escabinos como integrantes del tribunal de juicio y con ello la participación ciudadana en la administración de justicia penal; se suprime la limitación de horario para tomar declaración al imputado (hasta ese momento este acto procesal sólo se podía realizar entre las 7.00 de la mañana y las 7:00 de la noche); se declara la renuncia de la defensa por la inasistencia (sin importar la justificación) a dos actos procesales; se elimina la previsión según la cual la duración de una medida de coerción personal no puede exceder la pena mínima prevista para el delito; se elimina la dependencia funcional de la policía respecto del Ministerio Público, por tanto aquella podrá informar directamente a los jueces el resultado de las diligencias realizadas, fortaleciéndose con ello el rol de la policía, que fue, precisamente, una de las perversiones del sistema anterior¹⁰; se contempla la posibilidad de realizar el juicio sin la presencia del acusado “contumaz” (quien, se entiende, renuncia a su derecho a ser oído), se

¹⁰ Debe tenerse presente que la misma Gaceta Oficial en la cual se publicó la reforma al COPP, contiene el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Servicio Nacional de Medicina y Ciencias Forenses, instrumento que, según se asienta en su Exposición de Motivos, tiene por objeto “*fortalecer las políticas del Estado venezolano, en el marco del sistema socialista y humanista*” y se basa en la “*refundación, transformación y fortalecimiento del nuevo modelo policial venezolano*”. En la misma fecha igualmente se publica el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de La Función de La Policía de Investigación, en el cual se atribuye al Presidente o Presidenta de la República (artículo 14) la “*rectoría de la Función de la Policía de Investigación, así como su dirección en el Poder Ejecutivo Nacional*”.

permite la disposición de sus bienes y se faculta al juez para limitar la publicidad de los juicios¹¹.

Adicionalmente, en la reforma en cuestión se incorporó al citado cuerpo normativo, un elenco de delitos cuya atribución impide el acceso a ciertas medidas por parte del imputado o penado, a saber, principio de oportunidad (artículo 38), suspensión condicional del proceso (artículo 43), tramitación por el procedimiento para juzgar delitos menos graves (artículos 65 y 354), duración del plazo prudencial fijado judicialmente al Ministerio Público para la conclusión de la investigación (artículo 295), ejecución inmediata de la orden de libertad dictada por el juez (artículos 374 y 430), cuota de rebaja de pena en caso de sentencia condenatoria por admisión de los hechos (artículo 375) y el régimen de progresividad dirigido al otorgamiento de la libertad condicional (párrafo segundo del artículo 488). Tales limitaciones puede dar lugar a calificar como inexcusables los delitos de homicidio intencional, violación; delitos que atenten contra la libertad, integridad e indemnidad sexual de niños, niñas y adolescentes; secuestro, el delito de corrupción, delitos que causen grave daño al patrimonio público y la administración pública; tráfico de drogas de mayor cuantía, legitimación de capitales, contra el sistema financiero y delitos conexos, delitos con multiplicidad de víctimas, delincuencia organizada, violaciones graves a los derechos humanos, lesa humanidad y delitos graves contra la independencia y seguridad de la nación y crímenes de guerra¹².

A pesar de que contra la citada reforma realizada por el Presidente de la República se interpusieron varios recursos de nulidad por razones de inconstitucional, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en una evidente demostración de falta de independencia judicial, los declaró inadmisibles o declaró la pérdida del interés procesal, manteniéndose tal regulación durante nueve años, hasta el 17 de septiembre de 2021, fecha en que se publica la séptima y hasta ahora última

¹¹ Magaly Vásquez González. *Derecho Procesal Penal Venezolano*, 6ª Edición Actualizada, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2019, p. 17.

¹² Magaly Vásquez González. Alternativas a la prosecución del proceso y delitos inexcusables. Situación de los delitos contra el patrimonio público, en: *Revista Cenipepec*. 33. 2018-2021. Especial, 269-303, ISSN: 0798-9202.

reforma que se ha realizado al código adjetivo penal¹³, modificación esta que en algunos aspectos constituye una vuelta al COPP original de 1998, como en lo relativo a la supresión del parágrafo primero relativo a la presunción de fuga asociado al quantum de la pena (artículo 237) que había sido incluido en la reforma de 2001; la posibilidad de que la víctima delegue en asociaciones de defensa de derechos humanos el ejercicio de sus derechos “cuando sea más conveniente para la defensa de sus intereses”, (artículo 124), que había sido excluida en la reforma de 2012; al igual que la modificación realizada también a través del Decreto-Ley de 2012 en cuanto al plazo máximo de suspensión del debate (que nuevamente pasa a ser de 10 días continuos según el artículo 318).

Por otra parte, en la reforma se incluyeron modificaciones que resultaban innecesarias, pues, por ejemplo, el aparte incorporado al artículo 19 según el cual “ningún civil podrá ser juzgado por los tribunales de la jurisdicción penal militar”, nada agrega respecto de lo dispuesto en el artículo 261 de la Constitución que circunscribe la competencia de los tribunales militares a los “delitos de naturaleza militar” y entendiendo que estos tutelan los pilares de la institución armada, a saber, obediencia, subordinación y disciplina, no podrían ser perpetrados por ciudadanos civiles.

Es claro que no se requería reformar el código para incorporar previsiones como la indicada, pero a pesar de que por lo menos formalmente se retomó el carácter garantista de algunas instituciones originales del COPP como la eliminación de la presunción de fuga asociada al quantum de la pena, como lo desarrolla el profesor Daniel Badell en este mismo encuentro al tratar el tema de las medidas de coerción personal, la práctica forense revela una realidad distinta.

En definitiva, se advierte como hilo conductor de todas las reformas, aunque ello se haya encubierto mediante otros agregados o supresiones, la limitación del derecho al juzgamiento en libertad y la posibilidad de que personas condenadas puedan obtener la libertad anticipadamente. Es de recordar que algunas de las reformas incidieron fundamentalmente en la fase de ejecución penal, como es el caso de la

¹³ En esta reforma aprobada por la Asamblea Nacional, se modificaron 18 artículos (30, 69, 122, 124, 126, 175, 230, 237, 267, 295, 309, 318, 320, 325, 430, 473, 516 y 517) y se incorporó una nueva disposición identificada como 126-A.

de 2006, lo cual motivó protestas y huelgas de sangre en las cárceles venezolanas.

Lo anterior nos ubica frente a una situación que el procesalista argentino Cafferata Nores¹⁴, ha calificado como concepción bélica del proceso penal que lo coloca como “arma de lucha contra...”, el cual se convierte en el mecanismo para hacer efectivo el llamado derecho penal del enemigo. No hay gran misterio ni complejidad tras la afirmación que dice que, mientras que un régimen democrático reconoce un proceso penal de igual categoría, uno autoritario y dictatorial se premune de un proceso penal abusivo, generalmente sustentado en el encarcelamiento¹⁵, por lo que “la maquinaria procesal penal no puede construirse omitiendo reconocer las potestades, los derechos y las obligaciones de los sujetos procesales que participan en ella, porque tal actitud conspiraría contra los fines mismos del proceso, que son elucidar la verdad concreta y determinar y realizar -o no- la pretensión punitiva estatal mediante una condena o a través de una absolucón”¹⁶.

MÁS ALLÁ DE LA LEY: EL RIESGO DE LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL

Ahora bien, el panorama normativo no sería tan grave de no estar reforzado por una serie de interpretaciones judiciales que han supuesto una regresión en los principios de la ley, contraviniendo su letra y por lo tanto el espíritu del legislador. Por ello afirmamos que la sola reforma de las normas no es suficiente. Para ilustrar esta afirmación podemos identificar algunos ejemplos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia, consiguiéndonos, como lo afirmaba el doctor Alberto Arteaga respecto del Código Penal, con normas que han sido anuladas u objeto de una derogatoria tácita o expresa, y sin embargo siguen es-

¹⁴ José Cafferata Nores y Aida Tarditti. *Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba. Comentado*. Con la colaboración de Gustavo Arocena, Tomo 1, Editorial Mediterránea, Córdoba, Argentina 2003, p. 492.

¹⁵ Mario Pablo Rodríguez Hurtado. “La constitucionalización del derecho procesal y su repercusión en la reforma de la normatividad ritual (CPP) y el sistema de justicia penal”, en *Derecho PUCP, Revista de la Facultad de Derecho* N° 71, PUPC, Perú, 2013, 341-385, recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4906548.pdf>, p. 347.

¹⁶ *Idem*, p. 354-355.

tando incorporadas al texto legal o, con los casos de desaplicación o suspensión de normas con carácter cautelar, tal como aconteció el 12 de julio de 2017 cuando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en razón de la interposición de un recurso de nulidad por inconstitucionalidad, suspendió “con efecto *erga omnes* y *ex nunc* la aplicación del único aparte del artículo 305 del Código Orgánico Procesal Penal, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.078 Extraordinario del 15 de junio de 2012”, referido a la posibilidad de que ante la ratificación por parte del fiscal superior del pedido de sobreseimiento formulado por un fiscal del proceso el juez estuviere obligado a sobreseer, bajo el argumento de “no comprometer la independencia de la actuación de los jueces y juezas que integran el sistema de justicia penal, así como a las víctimas en los procesos penales”. Con esta decisión, sin hacerlo explícito, la Sala contrarió el criterio sentado por ella en sentencia N° 2407 del 1° de agosto de 2005, en la que había declarado que el incumplimiento por parte del juez de control de la obligación legal de sobreseer cuando el pedimento es ratificado por el fiscal superior, podría constituir desacato.

Además de ser discutible la compatibilidad del criterio sentado por la Sala al acordar la medida cautelar (cuya decisión sobre el fondo aún no se produce) con el principio acusatorio que el COPP desarrolla, la situación se hizo más compleja a partir de la reforma del COPP de septiembre del año 2021, pues en tal reforma el aparte cuya aplicación fue suspendida cautelarmente, se mantiene incólume, por lo que cabría preguntarse ¿Es la voluntad del legislador, que es a quien constitucionalmente se atribuyó la competencia para regular la materia que la norma se mantenga en los términos originales?

Una situación similar, relacionada con los principios del sistema acusatorio se verifica a partir de las interpretaciones vinculantes de la Sala Constitucional como la que estableció, de forma absoluta, la posibilidad de que la víctima asuma la continuación del proceso con prescindencia del fiscal del Ministerio Público, criterio iniciado en la materia de violencia de género con los fallos 3267 del 20 de noviembre de 2003 y 1298 del 14 de agosto de 2012, que luego se extendió al procedimiento ordinario y al procedimiento para juzgar delitos menos graves (fallo N° 902 del 14 de diciembre de 2018) y posteriormente al sistema

penal de responsabilidad del adolescente (N° 141 del 18 de junio de 2019). En todos estos casos la Sala Constitucional asumió funciones legislativas, al diseñar un procedimiento que además de tener muchos vacíos y comprometer la imparcialidad judicial que es la esencia del sistema acusatorio, en la práctica se traduce en inseguridad jurídica tanto para el imputado como para la propia víctima. Siendo que el Tribunal Supremo de Justicia tiene iniciativa legislativa ¿Por qué no impulsó una reforma del COPP para regular la materia tal como tiene lugar en otros ordenamientos procesales?. La institución que en forma insuficiente se desarrolla en las sentencias aludidas (conversión de la acción pública en privada) no es desconocida en el caso venezolano, pues estuvo contemplada en una de las versiones del proyecto de COPP de 1998.

En relación con el supra indicado criterio vinculante se presenta la misma situación que con la suspensión del único aparte del artículo 305 del COPP, pues en la normativa vigente reformada en el año 2021, nada se dijo en cuanto a la posibilidad de que la víctima pueda acusar con prescindencia del fiscal del Ministerio Público en el procedimiento ordinario y en el procedimiento por delitos menos graves.

El COPP, como toda obra humana, es perfectible, por lo que además de los dos casos referidos precedentemente, cuya definitiva regulación debe ser objeto de estudio en una futura reforma de este instrumento normativo, conviene evaluar objetivamente a más de veinticinco años de vigencia plena sus debilidades, fortalezas, el real compromiso institucional en su aplicación efectiva y el compromiso de los integrantes del sistema de justicia penal con los principios que lo informan, pues algunas de las instituciones que incorporó con la finalidad de acercar la justicia al ciudadano, promover la transparencia y recuperar la majestad judicial, han sido objeto de reforma o se han eliminado, como es el caso, por ejemplo, de la participación ciudadana en la administración de justicia, supresión a todas luces inconstitucional.

En efecto, en fecha 14 de mayo de 1998, durante el período de *vacatio legis* del COPP, la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, demandó ante la Sala Plena de la entonces Corte Suprema de Justicia, la nulidad, por razones de inconstitucionalidad, de las normas regulatorias de los tribunales de jurados y mixto (con escabinos). Ciertamente la Constitución venezolana vigente para ese entonces, a

diferencia de la de 1999 que incluye a los ciudadanos que participan en la administración de justicia como integrantes del sistema de justicia (artículo 253), no contemplaba una disposición expresa sobre el particular, no obstante ello no fue impedimento para que la referida Sala, en fecha 11 de mayo de 1999 declarara conforme a la Constitución de 1961 la institución de la participación ciudadana en la administración de justicia penal (en sus modalidades de jurado y escabinado), como un mecanismo que no sólo posibilitaba el enjuiciamiento a través de iguales sino que permitía una efectiva participación de los ciudadanos escogidos como escabinos al comprometerlos en la decisión de asuntos públicos constituyendo incluso mayoría respecto del juez profesional.

De la señalada interpretación judicial se puede concluir, al igual que respecto de otros principios e instituciones incorporados al ordenamiento jurídico venezolano con el COPP de 1998, que al ser los mismos incluidos en la Constitución de 1999, se verificó la constitucionalización del proceso penal, lo cual, a diferencia de lo que ha sucedido a partir de las reformas del código adjetivo penal y diversos criterios del Tribunal Supremo de Justicia, deberían darle una vocación de permanencia mientras se mantenga el actual marco constitucional, pues “si se coincide con que la concepción de los sistemas republicanos y también la idea central de la división del «poder», estuvo siempre destinada al reconocimiento de la garantía de libertad individual, es fácilmente observable cómo el proceso penal debe estar en consonancia con el sistema político constitucional, de otro modo es seguro que la función del texto constitucional, allí donde con más firmeza debe influir, sólo quedará relegada a una sistemática y ordenada expresión de deseos que el desarrollo institucional del Estado se encargará de remarcar su carácter utópico”¹⁷.

ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

Otro tema que debe ser considerado en una eventual reforma procesal penal, es el relativo al procedimiento de faltas, categoría de hecho

¹⁷ Maximiliano A. Rusconi. “División de poderes en el proceso penal e investigación a cargo del Ministerio Público”, en: *El Ministerio Público en el Proceso Penal*. Compilador: Julio B. J. Maier, Edit. Ad-Hoc., Argentina, 1993, pp. 97-110.

punible que no resulta nimio considerando que además de las tipificadas en el Código Penal, varias leyes especiales han incorporado otras sancionadas con penas pecuniarias de alguna relevancia. Pues bien, la inconstitucional reforma de 2012 formalizada mediante decreto ley deroga, como es obvio, el código anterior e incluye una disposición transitoria (primera) en la que se declara que “hasta tanto se dicte la ley que regule el procedimiento relativo a las faltas, se continuará aplicando lo previsto en el Código anterior”, es decir, el de 2009. Desde entonces han pasado más de trece (13) años sin que se haya regulado el citado procedimiento; por otra parte, el COPP vigente es de 2021, por lo que el anterior, esto es, aquél por el cual debía regularse ese procedimiento especial, ya no es el de 2009, sin embargo, el mismo sigue aplicándose ultraactivamente.

Esta irregular situación consecuencia no sólo de un acto de desidia legislativa sino incluso de desconocimiento en relación con el proceso codificador que persiguió el COPP al recoger en un solo instrumento normativo todos los procedimientos penales entonces regulados en el Código de Enjuiciamiento Criminal y en leyes especiales, excluyendo sólo el militar, se complejiza aún más en tanto que la disposición derogatoria única contenida en la reforma de 2021, expresamente declara que “se deroga el Código Orgánico Procesal Penal publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.208 Extraordinario de fecha 23 de enero de 1998, y las posteriores reformas al mismo, publicadas en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.002 de fecha 25 de agosto de 2000, N° 5.552 Extraordinario de fecha 12 de noviembre de 2001, N° 38.536 de fecha 4 de octubre de 2006, N° 5.894 Extraordinario de fecha 26 de agosto de 2008, y N° 5.930 Extraordinario de fecha 4 de septiembre de 2009”, obviando cualquier referencia al COPP de 2012.

El COPP unificó los procedimientos especiales en su Libro Tercero por razones de seguridad jurídica, eliminando con ello las contradicciones y ambigüedades que pueden surgir cuando existen múltiples leyes que regulan el mismo tema, de esta manera se trató de facilitar la aplicación de la ley para los órganos del sistema de justicia, hacer el proceso más comprensible para el ciudadano e incluso simplificar la capacitación de los operadores de justicia. Adicionalmente debe recordarse

que el Código Penal establece (artículo 1) que los hechos punibles se dividen en delitos y faltas, por lo que siendo estas últimas una especie del género “hecho punible”, su regulación debe estar contenida en el mismo instrumento que describe el procedimiento a seguir para el juzgamiento de los delitos, criterio este que ya había adoptado el derogado Código de Enjuiciamiento Criminal.

Otras figuras que deberían ser objeto de un mayor desarrollo legislativo, son el procedimiento abreviado en caso de delitos flagrantes, cuyas insuficiencias han sido cubiertas por criterios judiciales que dan lugar a una justicia diferenciada, y el archivo fiscal, pues su indeterminación posibilita la persecución penal indefinida o hasta que opere la prescripción de la acción, efecto este que no resulta claro cuando al imputado se atribuye un delito que merece pena de presidio, pues la reforma del Código Penal en 2005 incongruentemente suprimió la mención a este tipo de pena en el artículo 108.

LAS NECESARIAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Tal como apunta Teresa Armenta, hoy en día, el proceso se conforma como una articulación relativamente compleja de derechos y garantías que abarcan desde la facultad exclusiva y excluyente de los órganos jurisdiccionales para «impartir justicia», hasta los derechos que deben preservarse desde la investigación de los delitos hasta la imposición y ejecución penitenciaria de la pena. Este conjunto es el objeto del derecho penal¹⁸, por lo que ese importante cometido de impartir justicia requiere no sólo de leyes garantistas sino de jueces y fiscales autónomos e independientes.

Es claro que la legítima búsqueda del respeto del principio acusatorio formal en el procedimiento penal, o sea, aquel que reside en la descentralización de los órganos que intervienen en la realización estatal del derecho material y que deriva del Estado de Derecho, no se vería de ningún modo beneficiada si ministerio público y tribunal (Poder

¹⁸ Teresa Armenta Deu, con la colaboración de Silvia Pereira Puigvert. *Sistemas y principios del proceso penal*, Quinta edición, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, España, septiembre 2019, p. 12.

Judicial) no cumplieran de forma totalmente autónoma sus funciones¹⁹, por lo que debe existir una clara división de funciones entre el Ministerio Público como acusador y el juez como árbitro imparcial, evitando que el juez asuma un rol de acusador, lo que rompería el equilibrio del sistema.

En efecto, para que un juicio sea justo, particularmente en el ámbito penal, es indispensable que el tribunal sea independiente e imparcial, de allí que la Constitución y los pactos internacionales exigen que el juez tenga estas características. Tal independencia está referida a la capacidad para tomar decisiones de manera autónoma, sin recibir órdenes ni presiones de otros poderes del Estado, ni de grupos de interés y es crucial para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos. Cuando un juez es independiente, puede aplicar la ley de manera justa y equitativa, sin temor a represalias o influencias externas. Esto asegura que todas las personas, independientemente de su poder o estatus, sean tratadas por igual ante la ley. Sin esta independencia, la justicia puede ser utilizada como una herramienta política o de opresión, tal como acontece en el caso venezolano según lo reportan informes de diversos organismos internacionales²⁰.

Es conocido que el proceso penal venezolano se caracteriza por una sistemática violación de los derechos humanos. La detención preventiva, en lugar de ser una medida excepcional, se ha convertido en la norma. A la debilidad institucional del Ministerio Público y del Poder Judicial, se suman las limitaciones en el ejercicio del derecho a la defensa privada, la arraigada cultura del sistema inquisitivo, la ineficacia en la gestión de casos, la falta de recursos y el retardo procesal, de allí

¹⁹ Maximiliano A. Rusconi. “Reforma procesal y la llamada ubicación institucional del Ministerio Público”, en: *El Ministerio Público en el Proceso Penal*. Compilador: Julio B. J. Maier, Edit. Ad-Hoc., Argentina, 1993, pp. 59-79.

²⁰ Durante la actualización oral presentada el 20 de marzo de 2025 ante el Consejo de Derechos Humanos, la OACNUDH destacó la falta de independencia del sistema judicial, lo que socava las garantías del debido proceso y el derecho a un juicio justo, al afirmar que “las detenciones arbitrarias continúan. No se respeta ni se garantiza la independencia del poder judicial. La legislación antiterrorista sigue utilizándose ampliamente para enjuiciar y detener a personas, violando las garantías del debido proceso y de un juicio justo, incluido el derecho a elegir su propia defensa, y otras normas y estándares internacionales” (<https://www.ohchr.org/es/statements-and-speeches/2025/03/oral-update-human-rights-situation-venezuela>).

que uno de los principales desafíos del proceso penal en nuestro país es la falta de independencia judicial.

Los poderes ejecutivo y legislativo han ejercido una influencia desmedida sobre el Poder Judicial, lo que ha resultado en la cooptación de las instituciones y en la persecución judicial de opositores políticos y defensores de derechos humanos. Esto ha creado una situación en la que la justicia se utiliza como un arma para reprimir la disidencia. La designación de jueces, magistrados y fiscales carece de transparencia y méritos, lo que politiza aún más el sistema y socava la confianza pública. La figura de jueces y fiscales provisorios, que pueden ser removido de sus cargos sin las garantías del debido proceso, es una clara manifestación de esta debilidad institucional, lo que no solo afecta la imparcialidad de los juicios, sino que también crea un clima de miedo e inseguridad jurídica para todos los ciudadanos.

La gestión del proceso penal en Venezuela está marcada por una ineficiencia crónica y una grave carencia de recursos. La sobrecarga de casos en los tribunales y las fiscalías conduce a un retraso judicial significativo. Esto se ve agravado por la falta de inversión en tecnología y la persistencia de una burocracia excesiva. La digitalización de los procesos, una herramienta que podría agilizar los trámites y reducir la corrupción, no ha sido implementada de manera efectiva. El resultado es que los acusados pueden permanecer en detención preventiva por periodos que exceden los límites legales, violando su derecho a la presunción de inocencia y a un juicio rápido. Las audiencias se posponen indefinidamente y las causas se acumulan, lo que en la práctica se traduce en denegación de justicia.

En definitiva, la falta de independencia judicial, la ineficiencia de la gestión procesal y la sistemática violación de los derechos humanos impiden la consolidación de un sistema de justicia penal que sea equitativo y eficaz. Para superar estos obstáculos, es fundamental un enfoque integral que incluya la restauración de la independencia judicial y fiscal, la modernización de la gestión procesal y una profunda reforma penitenciaria.

EL DERECHO A LA DEFENSA EN VENEZUELA: DESAFÍOS PERSISTENTES Y LA BRECHA ENTRE LA LEY Y LA PRÁCTICA PROCESAL PENAL

FRANCO PUPPIO PÉREZ*

* Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello, con máster en derecho penal económico internacional de la Universidad de Granada (España), máster oficial en metodología en investigación en ciencias sociales, jurídicas y humanidades en la Universidad Europea Miguel de Cervantes (España). Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello en las cátedras de Derecho Procesal Penal y Derecho Aeronáutico y en la Universidad Monteavila en la cátedra Introducción a la Defensa de los Derechos Ciudadanos.

En la actualidad, la justicia clama por no sólo ser un ideal, sino una realidad palpable; y es una problemática a la cual se enfrenta la legislación venezolana, debido a la existencia de múltiples desafíos dentro de su sistema procesal penal, con especial referencia a las reformas realizadas al Código Orgánico Procesal Penal (“COPP”).

En virtud de ello, el pasaje bíblico contenido en Proverbios **31:8-9**¹, el cual menciona textualmente: “*Abre tu boca por el mudo en el juicio de todos los hijos de aflicción. Abre tu boca, juzga con justicia, y defiende la causa del pobre y del menesteroso*”, pronunciado hace milenios, resuenan con una vigencia ineludible en el corazón de todos los que deseamos el efectivo y cabal funcionamiento de nuestro sistema de justicia, recordándonos que el derecho a la defensa no es un privilegio ni debe ser considerado de tal forma, por cuanto se encuentra establecido como un pilar fundamental de la justicia y la dignidad humana.

Por consiguiente, es con este espíritu de reflexión y compromiso que se efectúa un análisis del Derecho a la Defensa previsto en el ordenamiento jurídico venezolano, partiendo desde la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (“CRBV”) como en las normativas subsiguientes, con la finalidad de comprender cómo, a pesar del marco normativo, existen desafíos que aún persisten en la plena realización de este derecho consagrado en la ley; por cuanto la efectividad de las reformas realizadas a la norma adjetiva penal, no reside únicamente en la letra de la ley, sino en la aplicación realizada en la práctica, que procure buscar fortalecer este derecho inalienable y asegurar que la balanza de la justicia incline su peso hacia una sociedad más justa y equitativa para todos.

En síntesis, el proceso y el derecho a la defensa deben ser contemplados como un muro de contención y una garantía en sí misma frente al poderío del Estado en el ejercicio del *ius puniendi*; y es que en Venezue-

¹ El versículo hace un llamado a defender a los vulnerables, representando los derechos y necesidades de los afligidos.

la, donde los desafíos a la institucionalidad y al estado de derecho son constantes y palpables, la solidez del derecho a la defensa se erige como una garantía irrenunciable para la libertad y la justicia. Además, estas mutaciones procesales, nos recuerdan que la labor de perfeccionamiento de nuestro sistema de justicia es un compromiso continuo y dinámico.

En este orden de ideas, el derecho a la defensa, siguiendo la línea del maestro Alberto Binder y de los principios establecidos por las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, se encuentra evidenciado dentro de nuestro ordenamiento jurídico procesal, principalmente en los particulares siguientes: i) el **Derecho a contar con información**, (ii) el **Derecho a defenderse y contar con asistencia legal**, (iii) el **Derecho o garantías judiciales relativas a un juicio justo** y (iv) el **Derecho y las garantías relacionados con la efectividad de la defensa**; los cuales serán detallados a continuación junto con las irregularidades, controversias y problemáticas originadas al momento de ser ejercidos en la práctica, a saber:

1) DESAFÍOS EN EL DERECHO A CONTAR CON INFORMACIÓN

Este primer aspecto que encontramos, el cual es fundamental para ejercer una defensa efectiva, enfrenta graves problemas de aplicación dentro de la práctica, los cuales son;

- A) Derecho a ser informado de la causa de la detención. (Art. 49, numeral 01° **CRBV** y Art. 127, numeral 01° **COPP**).
 - a. No es admisible el hecho de que funcionarios policiales retengan a una persona e, instantáneamente, esta no sea informada sobre su situación de detención, sino días después.
 - b. Más preocupante resulta que los familiares y abogados acudan a diversos centros de detención y les sea negada información sobre el paradero de los detenidos por parte las autoridades encargadas de la persecución penal².

² Detención arbitraria de los ciudadanos Kennedy Tejada, Edward Ocariz y Yendri Omar Velásquez, lo cual puede ser consultado a través de: <https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/venezuela-detencion-arbitraria-de-kennedy-tejada-edward-ocariz-y>

- B) Derecho a ser informado sobre los hechos que son investigados, así como su calificación jurídica. (Art. 49, numeral 01° **CRBV**, Art. 12 y Art. 127, numeral 01° **COPP**).
- a. Resulta indignante que se le oculte información tanto al imputado como a los abogados que perjudique claramente la eficiencia y la eficacia de la actividad defensiva³.
 - b. Es grave que se haga nugatorio a los abogados el derecho de ser informados someramente sobre las causas en las cuales manifiesten un interés directo, esto obliga a los abogados muchas veces a asumir defensas sin tener conocimiento claro a que se van a enfrentar. Aunado a ello, el Ministerio Público a través de la publicación de su circular más reciente, signada con el número **DFGR-DGSJ-DRD-012-2025**, de fecha 11 de agosto de 2025, prohibió la atención en las dependencias fiscales de los abogados privados, enfatizando que únicamente deben ser atendidos en “actos formales establecidos en el **COPP**”; ocasionando un obstáculo procesal sumamente preocupante en la obtención de información en las causas penales.
- C) Derecho a ser informado sobre el alcance de sus derechos y que además estén garantizados, teniendo esto que ver con la declaración Miranda. (Art. 49, numeral 01° **CRBV** y Art. 127, numeral 01° **COPP**).
- a. La lectura de los derechos del imputado se ha vuelto una formalidad documental, por cuanto en la práctica no suelen presenciarse detenciones donde de manera inmediata el funcionario policial cumpla con leer los derechos que amparan al detenido, pero sí que, posteriormente, se encuentre inserto en las actas procesales un formato firmado y huellado por el imputado donde fue “informado” de sus derechos.
- D) Derecho a tener acceso al expediente. (Art. 49, numeral 01° **CRBV**, Art. 127, numeral 07°, 286 **COPP**).
- a. Es frustrante, por decir lo menos, que la defensa requiera revisar el expediente antes de la audiencia de presentación y

³ Detención forzada de la ciudadana Edni López, lo cual puede ser consultado a través de: <https://cnnespanol.cnn.com/video/venezuela-detencion-forzada-edni-lopez-regimen-maduro-opositores-conclusiones-tv>

este sea entregado, con suerte, siquiera unos minutos antes, lo que dificulta la preparación de la defensa a impartir. También se encuentra esta problemática durante la celebración del acto formal de imputación, por cuanto no se suele permitir el expediente sino hasta después de concluido el acto de imputación o, en general, cada vez es más frecuente en la práctica forense, según reseñan colegas dentro del ámbito y algunos medios de comunicación social, que los expedientes no son facilitados ordinariamente ni en el Ministerio Público ni en el Tribunal. Todo ello sin mencionar la imposibilidad, en determinados casos, de obtener de manera libre y expedita copias de las actas que conforman el expediente.

2) DERECHO A DEFENDERSE Y CONTAR CON ASISTENCIA LEGAL

Este segundo aspecto, está centrado en las adversidades encontradas al momento de garantizar una representación legal oportuna y efectiva, siendo las siguientes;

- A) Derecho de la persona imputada a defenderse y representarse a sí mismo. (Art. 139 “segundo párrafo” del **COPP**).
 - a. En este particular, se hace especial atención, al derecho del imputado, a tener una defensa formal, bien sea privada o pública así como también a la defensa material, tanto activa si decide rendir declaración o pasiva si decide acogerse al precepto constitucional.
- B) Derecho a contar con representación legal. (Art. 127, numeral 03º y Art. 139 del **COPP**).
 - a. Es inaudito, por ejemplo, que el primer contacto con la defensa, en caso de detenciones, sea minutos antes de la audiencia de presentación.
 - b. De igual forma, aun cuando el **COPP** establece que la designación de la defensa no está sujeta a formalidad alguna, es un “criterio” reiterado por los órganos jurisdiccionales el hecho de que se deben “cumplir con las formalidades prácticas” para la designación; en especial cuando el imputado

se encuentra privado de libertad sin tener acceso o contacto alguno con abogados ni familiares⁴.

C) Derecho a contar con asistencia legal durante el interrogatorio. (Art. 127, numeral 03° del **COPP**).

a. Es muy común y a la par de preocupante, el hecho de que las personas sean interrogadas en centros policiales sin contar con la presencia de sus abogados defensores, lo cual se ha visualizado a través de los medios de comunicación, generando un gran vicio a este derecho fundamental.

D) Derecho a poder conversar en privado con el abogado defensor. (Art. 127, numeral 02° del **COPP**).

a. Resulta inconcebible el hecho de que haya impedimentos fácticos en los centros de detención para lograr concretar una simple conversación con los imputados y, cuando se permite el derecho a la visita del abogado, esta no cuenta con la privacidad necesaria ni con un lugar adecuado para conversar sobre la causa.

E) Derecho a elegir y a contar gratuitamente con los servicios de un abogado. (Art. 127, numeral 03° y Art. 139 del **COPP**).

a: Este aspecto se ha vulnerado de tal forma, que el imputado pierde el derecho de elegir a su defensa de confianza. Consecuentemente, esta irregularidad se ha convertido en una denuncia sistemática por parte de colegas del foro y familiares de detenidos, el hecho de que en determinados casos, no se respeta la posibilidad de designar una defensa privada imponiéndose al imputado el uso de los servicios de la defensa pública⁵.

F) Derecho a que los abogados se rijan conforme estándares profesionales mínimos, siendo independientes, fortaleciendo la defensa y la defensa pública para una defensa efectiva. (Art. 140 del **COPP**).

⁴ Detención de la ciudadana Rocío San Miguel, lo cual puede ser consultado a través de: <https://www.elnacional.com/venezuela/rocio-san-miguel-un-ano-de-violacion-de-todos-sus-derechos-que-deja-al-descubierto-el-proceder-de-un-estado-terrorista/>

⁵ Detención de múltiples ciudadanos a quienes se les impuso una defensa pública, lo cual puede ser consultado a través de: <https://www.el-carabobeno.com/foro-penal-detenidos-sufren-sistemica-violacion-del-derecho-a-la-defensa/>

- a. No es aceptable que los abogados se sientan limitados para ejercer el ejercicio pleno de los derechos de sus clientes ante el abrumador peso del poder en determinadas causas. En particular, como lo es el caso de la defensa pública la cual, por presuntas instrucciones de la superioridad, dejan de ejercer los recursos que pueden coadyuvar con el mejor posicionamiento de los derechos del imputado.

3) DERECHOS O GARANTÍAS JUDICIALES RELATIVAS AL DERECHO A UN JUICIO JUSTO

Este tercer aspecto, abarca las garantías esenciales que deben respetarse para un proceso equitativo, entiéndase estas de la siguiente manera;

A) Derecho a la presunción de inocencia. (Art. 49, numeral 02° CRBV).

- a. Se ha evidenciado, el cómo se usan las redes sociales por parte de los órganos encargados de la persecución penal, con la finalidad de exponer casos y sometiendo en el proceso a los sujetos implicados al escarnio público, generando una matriz de opinión muy perjudicial que afecta gravemente el derecho a la defensa, estatuyéndose esto como una de las miserias del proceso penal declaradas por el maestro Cernelutti en su célebre obra titulada las miserias del proceso penal, todo lo cual atenta contra la presunción de inocencia al generarse un juicio público en contra del imputado muy difícil de superar dada la estigmatización que genera.

B) Derecho a no declarar en su propia contra. (Art. 49, numeral 05° CRBV. Art. 127, numeral 08° COPP).

- a. Es preocupante que los órganos auxiliares de investigación e, inclusive, también el titular de la acción penal, libren a personas “investigadas” requerimientos escritos para suministro de información que guardan directamente relación con los hechos investigados, sin tener este la condición de imputado formal, lo que genera la posibilidad de “autoincriminarse

documentalmente” ante la obligatoriedad teórica de suministrar dicha información.

- b. Tan preocupante como lo anterior, es el aspecto de las revisiones de teléfonos celulares ilegales⁶ que violan la privacidad de las comunicaciones, lo cual genera “elementos de convicción” que, aunque anulables, sustentan detenciones en la práctica.

C) Derecho a permanecer en libertad durante el proceso. (Art. 229 **COPP**).

- a. Es cada vez más frecuente la materialización de la infame medida de privación judicial preventiva privativa de libertad, en parte por la ligereza con que, en ocasiones, se imputan delitos muy graves sin tener fundamentos serios para ello.
- b. De igual forma, un particular muy grave, es la ineficiencia de los actos procesales, y de cómo es cada vez menos frecuente que los jueces anulen actuaciones que contravienen la ley.

D) Derecho a estar presente en el juicio. (Art. 327 del **COPP**).

- a. El cual se encuentra limitado en las últimas reformas en las cuales el imputado declarado contumaz al no comparecer estando detenido se entiende que renuncia a su derecho a declarar y a someterse a medidas alternativas a la prosecución del proceso o al procedimiento especial por admisión de hechos, siendo representado en el juicio únicamente por su abogado defensor.

E) Derecho a que las decisiones sean motivadas. (Art. 157 del **COPP**).

F) Derecho a la revisión integral de las sentencias (doble instancia). (Art. 49, numeral 01° “último párrafo” **CRBV** y Art. 423-424 del **COPP**).

- a. Sobre estos dos particulares, no debe ser considerado admisible que los autos fundados *in* extenso, así como las sentencias susceptibles de ser recurridas, sean publicadas con fechas inexactas que toman por sorpresa a los litigantes,

⁶ Revisión ilegal de teléfonos celulares, lo cual puede ser consultado a través de: <https://laverdad.com/provea-denuncia-la-revision-ilegal-de-celulares-por-parte-de-policias-y-militares/>

muchas veces haciendo ilusoria la posibilidad de presentar recursos, y en caso de poder presentar alguno, hacerlo de manera apresurada. Dejando en ocasiones a colegas obligados a apelar utilizando como base cierta los fundamentos vertidos en el acta de la audiencia de presentación de la cual se produjo la decisión, sin poder entender cuál fue la motivación lógica del juez en la producción de la misma.

4) DERECHOS O GARANTÍAS RELACIONADOS CON LA EFECTIVIDAD DE LA DEFENSA

En este punto encontramos los siguientes aspectos:

- A) Derecho a investigar y proponer diligencias de investigación. (Art. 127º, numeral 05º y Art. 287 del **COPP**).
 - a. Lo cual resulta esencial para poder llegar a la verdad, siendo que el despliegue de la labor investigativa de la defensa para poder llevar al proceso todo cuanto determine, ello sin cortapisas ni temores de ningún tipo; y con independencia de la investigación que realice el Ministerio Público.
- B) Derecho a contar con tiempo suficiente para preparar una defensa razonable. (Art. 49, numeral 01º **CRBV**).
 - a. Trayendo a colación lo anteriormente señalado, es innegable que existe una desigualdad entre los privilegios que tiene el Ministerio Público para prepararse sobre aquellos con los cuales cuenta la defensa, lo que vulnera íntegramente el principio de igualdad de armas.
- C) Derecho a contar con un intérprete dado la oficialidad del idioma castellano para los actos procesales *so pena de nulidad* (Art. 49, numeral 03º **CRBV**).
 - a. En la práctica es difícil conseguir un intérprete que pueda comparecer, en tiempo hábil, para la efectiva realización de los actos procesales, siendo esta una irregularidad logística frecuente que afecta la buena marcha del proceso.
- D) Igualdad de armas. Tanto en la producción como en el control de la prueba;

- a. Siendo sumamente complicada la participación, libre y abierta, en la práctica de experticias de los abogados defensores.
- b. La imposibilidad manifiesta de iniciar la defensa de manera oportuna antes de la imputación formal, siendo un tema ampliamente debatido y, muy controversial tanto en la jurisprudencia como en la última reforma del **COPP**, lo cual genera una real situación de indefensión al permitir al Ministerio Público y a los Órganos Auxiliares de Investigación actuar solos en el campo de juego hasta que a veces es demasiado tarde para la garantía del “*fair play*”.
- c. En especial atención al punto del “*fair play*”, es importante señalar que la asistencia jurídica en general se encuentra comprometida y, en la mayoría de los casos, se hace nugatoria; en especial en lo que respecta al derecho que tienen los testigos y, en general, cualquier persona que sea llamada a comparecer ante un órgano de investigación; muy a pesar de lo establecido en el artículo 49 de la **CRBV**, el artículo 10 del **COPP** y de la circular del Ministerio Público número **DFGR-DGSJ-3-004-2021** de fecha 17 de febrero de 2021, se percibe un desprecio general contra los abogados llamados a garantizar el estricto cumplimiento de la ley.

En conclusión, el debate sobre los desafíos del proceso penal venezolano y sus reformas no debe cesar únicamente ante todos los particulares señalados. Por el contrario, debe intensificarse y ampliarse, involucrando a todos los actores del sistema de justicia que conforman el ordenamiento jurídico y a la sociedad en general. Es nuestro deber colectivo velar por la correcta aplicación de estas normativas, identificar sus puntos débiles y fortalecer a aquellos que verdaderamente contribuyen a una justicia más equitativa y humana. Sólo así, podremos construir un sistema procesal penal que, en cada audiencia y en cada decisión, honre el inquebrantable principio del derecho a la defensa, elevando la confianza ciudadana y consolidando los pilares de nuestra convivencia democrática.

No se debe terminar sin antes reafirmar que el derecho a la defensa no sólo protege al acusado, por cuanto es a través de su ejecución, que

el proceso judicial queda legitimado en su conjunto; al ser la voz que equilibra la balanza, la salvaguarda contra la arbitrariedad y el sello distintivo de una sociedad que aspira a la verdadera justicia. Es nuestro deber, tanto ciudadano como académico, velar por su plena vigencia y por un Sistema Normativo Procesal Penal que, en cada artículo, refleje el ideal de un juicio justo y la protección incondicional de los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación:

- Costa Rica. *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*, publicada el 18 de julio de 1978.
- Venezuela. *Código Orgánico Procesal Penal*, publicada en Gaceta Oficial N° 5.208 del 23 de enero de 1998.
- Venezuela. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, publicada en Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009.
- Venezuela. *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Procesal Penal*, publicada en Gaceta Oficial N° 6.078 Extraordinario de fecha 15 de junio de 2012.
- Venezuela. *Ley de Reforma Parcial del Código Orgánico Procesal Penal*, publicada en Gaceta Oficial N° 37.022 del 25 de agosto de 2000.
- Venezuela. *Ley de Reforma Parcial del Código Orgánico Procesal Penal*, publicada en Gaceta Oficial N° 5.558 Extraordinario del 14 de noviembre de 2001.
- Venezuela. *Ley de Reforma Parcial del Código Orgánico Procesal Penal*, publicada en Gaceta Oficial N° 38.536 Extraordinario del 4 de octubre de 2006.
- Venezuela. *Ley de Reforma Parcial del Código Orgánico Procesal Penal*, publicada en Gaceta Oficial N° 5.894 Extraordinario de fecha 26 de agosto de 2008.
- Venezuela. *Ley de Reforma Parcial del Código Orgánico Procesal Penal*, publicada en Gaceta Oficial N° 5.930 Extraordinario de fecha 4 de septiembre de 2009.
- Venezuela. *Ley Orgánica de Reforma del Código Orgánico Procesal Penal*, publicada en Gaceta Oficial N° 6.644 Extraordinario de fecha 17 de septiembre de 2021.

Libros:

BINDER Alberto, CAPE Ed, NAMORADZE Zaza, *Defensa penal efectiva en América Latina*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Colombia, 2015.

Referencias electrónicas:

Ministerio Público, “*CIRCULAR Nro. DFGR-DGSJ-3-004-2021 Garantías al Debido Proceso y a los Derechos Humanos*”, Caracas, febrero, 2021. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/498501391/CIRCULAR-DFGR-DGSJ-3-004-2021>, consultado el 09 de junio de 2025.

Ministerio Público, “*CIRCULAR N° DFGR-DGSJ-DRD-012-2025 PROTOCOLO PARA LA RECEPCIÓN Y REUNIONES CON ABOGADOS PRIVADOS EN EL MARCO DE CAUSAS PENALES, PRHIBICIÓN DE COMPONENTAS Y ADVERTENCIA DE CONSECUENCIAS PENALES*”, Caracas, agosto, 2025. Disponible en: <https://iusdata.com/wp-content/uploads/2025/09/circular-012-2025-11-de-agosto-2025-Ministerio-Publico.pdf>, consultado el 13 de agosto de 2025.

COMENTARIOS SOBRE LA PRIVACIÓN JUDICIAL PREVENTIVA DE LA LIBERTAD. ACTUALIDAD DEL SISTEMA PROCESAL PENAL VENEZOLANO

DANIEL ADOLFO BADELL PORRAS*



* Abogado egresado de la UCAB, especialista en ciencias penales y criminológicas UCAB. Profesor de Derecho Procesal Penal UCAB y Ciencias Penales Contemporáneas UMA. Socio del Despacho de Abogados Badell & Grau.

1. INTRODUCCIÓN

Es para mí un honor y un inmenso orgullo participar en este ciclo de conversatorios organizados para la celebración del centésimo décimo aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, y a tales efectos abordar un tema de vital importancia para el Estado de Derecho: las medidas de coerción personal en el sistema procesal penal venezolano y, en particular, la privación judicial preventiva de libertad y su relación con el derecho constitucional, principios que rigen su aplicación y la necesidad de una reflexión crítica que impulse reformas.

En el corazón de cualquier sistema judicial reside el delicado equilibrio entre la garantía de los derechos individuales y la consecución de la justicia. Las medidas de coerción personal, por su propia naturaleza restrictiva de la libertad, son un termómetro de la salud jurídica y democrática de una nación y, por ende, merecen nuestra más profunda atención. Mi objetivo es presentar una aproximación académica y práctica a la privación judicial preventiva de la libertad y como esa institución incide sobre la garantía de la libertad personal en el proceso penal venezolano.

2. MARCO CONSTITUCIONAL

El marco constitucional de las medidas de coerción personal está previsto en el Capítulo III “*de los derechos civiles*”, Título III “*los derechos humanos y garantías, y los deberes*” de nuestra carta magna y dispuesto en el siguiente sentido.

En primer lugar, tenemos que el artículo 44 Constitucional prevé la libertad personal como inviolable y dispone un conjunto de principios

y garantías que limitan el poder del Estado para privar a una persona de su libertad. Esa frase inicial de artículo 44 según la cual “*la libertad personal es inviolable*” destaca que la libertad de cada individuo es un derecho fundamental que no puede ser fácilmente vulnerado. Asimismo, el referido artículo establece la regla general según la cual la libertad personal podrá afectarse única y exclusivamente en virtud de una orden judicial o cuando la persona sea sorprendida *in fraganti*¹.

Dispone también el artículo 44 de la Constitución Nacional que, en caso de detenciones por órdenes judiciales o flagrancias, la persona será juzgada en libertad. Ello constituye un principio general y fundamental conforme al cual se propugna la libertad de los individuos durante su tránsito por el proceso penal. De esa norma constitucional surge la noción más fundamental que propugna *la libertad del individuo como regla y la prisión preventiva como una excepción*².

En segundo lugar, debemos observar el contenido de lo dispuesto en el numeral 2, del artículo 49 de la Constitución Nacional, conforme al cual el debido proceso se aplica a todas las actuaciones judiciales y toda persona se presume inocente mientras no se demuestre lo contrario. Acorde a este principio *toda persona debe presumirse inocente, salvo prueba en contrario, y en virtud de ello debe mantenerse vigente la regla general conforme a la cual la libertad es la regla y la prisión preventiva una excepción*.

Atendiendo lo previsto por esa norma de carácter constitucional debe considerarse que, desde el momento en que una persona es señalada o investigada por la presunta comisión de un delito, esta debe ser considerada y tratada como inocente y, en consecuencia, se debe garantizar el respeto de la libertad durante el curso del proceso penal. Recordemos que, como consecuencia directa de la presunción de inocencia, la responsabilidad o carga de demostrar la culpabilidad recae exclusivamente en la parte acusadora.

¹ En caso de detención en flagrancia el detenido deberá llevarse ante una autoridad judicial en un tiempo no mayor de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir del momento en el que ocurra la detención.

² La privación de libertad mientras dure el proceso solo procederá si la ley lo permite y si el juez, luego de analizar el caso concreto, considera que la privación es estrictamente necesaria.

Todo lo anterior se relaciona, insistimos, con el carácter excepcional de la medida de privación judicial preventiva de la libertad, que solo puede justificarse por razones estrictamente necesarias y nunca como un castigo anticipado.

En tercer y último lugar, debemos destacar que el debido proceso en su conjunto (Artículo 49, numerales del 1 al 8 de la Constitución Nacional) también es fundamental dentro del marco constitucional de las medidas de coerción personal, pues la imposición y revisión de medidas privativas preventivas o medidas cautelares sustitutivas están sometidas a él.

3. CÓDIGO ORGÁNICO PROCESAL PENAL

El Código Orgánico Procesal Penal acogió esos principios constitucionales y estableció las medidas de coerción personal, compuestas por la aprehensión en flagrancia, la privación judicial preventiva de libertad y las medidas cautelares sustitutivas.

Desde la promulgación del Código Orgánico Procesal Penal en 1998, nuestro sistema procesal penal transitó de un modelo inquisitivo a uno acusatorio, marcando un cambio “drástico” en la concepción de la libertad.

Recordemos que, originalmente, el sistema de justicia penal surgió de la mano de inquisidores de carácter privado que se encargaban de investigar y juzgar al mismo tiempo a la persona señalada, ello lo hacían en cumplimiento de órdenes superiores y sometiendo a la aplicación de la justicia penal a personas no comulgantes o enemigos del gobierno de turno.

Ese primer sistema de justicia penal se denominó inquisitivo y tuvo sus orígenes en el reinado del Papa Inocencio III y estableció un procedimiento en el que el juez actuaba de oficio sin intervención de un denunciante o de un acusador y era él quien se encargaba de investigar, de probar y de juzgar³. En la inquisición española, por ejemplo, nadie era aprehendido hasta tanto los inquisidores reunieran pruebas “sufi-

³ Jacobo López Barja de Quiroga, *Tratado de Derecho Procesal Penal*. Tomo I, 5ta Edición. Editorial Thomson Reuters Aranzandi. Pamplona – España, 2012. Página 197 y siguientes.

cientes” en contra del investigado, y en el momento de su detención los inquisidores ya lo consideraban culpable y debía entonces el privado de libertad tratar de demostrar su inocencia; muchas veces sin al menos saber porque había sido detenido. Una vez detenido, el inquisidor instaba a la persona -en aplicación de cualquier medio de coerción posible- a que confesara, lo cual hacía que en muchas oportunidades se confesaran sujetos activos de delitos distintos por el que originalmente se había originado la aprehensión. Así funcionó el sistema inquisitivo.

¿Cómo llegó ese sistema inquisitivo a Venezuela? En palabras de la Profesora Magaly Vásquez en nuestro país “...rigió un sistema inquisitivo que constituía una moderación de aquel propio del absolutismo, ya descrito, caracterizado por una etapa secreta supuestamente bajo la responsabilidad del juez, pero efectivamente en manos de la policía, con un Ministerio Público de escritorio, pues legalmente sólo le correspondía una función supervisora y una defensa meramente simbólica”⁴.

Como características fundamentales del sistema inquisitivo tenemos que en él (i) se actuaba de oficio (ii) las actuaciones eran secretas (iii) era permitido el empleo sistemático de la tortura (iv) se permitía la confiscación completa y absoluta de bienes (v) la finalidad u objeto del proceso era averiguar a toda costa la verdad y (vi) se trataba al sospechoso como objeto de prueba.

Precisamente así funcionaba el sistema penal en Venezuela regido por el Código de Enjuiciamiento Criminal de 1926. En él, el juez era el actor principal y concentraba en sus manos las funciones de investigar, acusar y juzgar pues dirigía la fase de instrucción, recopilaba pruebas y decidía sobre la culpabilidad del imputado. Ese proceso penal era fundamentalmente escrito, secreto y el imputado tenía acceso limitado o nulo a las investigaciones realizadas en su contra. El imputado era considerado objeto de investigación y no un sujeto de derechos y, por si fuese ya poco, la confesión se consideraba como la reina de las pruebas.

A todo lo anterior debía sumarse que el encarcelamiento preventivo era la regla. La detención del imputado era prácticamente automática una vez iniciada la investigación y la libertad durante el proceso

⁴ Magaly Vásquez González, “El proceso penal: ¿instrumento de garantía o mecanismo de persecución”. Artículo publicado en: *Consideraciones sobre el Código Orgánico Procesal Penal*. Fundación Konrad, UCAB. Caracas – Venezuela, 2013. Página 197 y siguientes.

era imposible, por decir lo menos, de conseguir. Debemos agregar también que bajo la vigencia del Código de Enjuiciamiento Criminal no existía un catálogo de medidas cautelares sustitutivas como las conocemos hoy.

Ahora bien, el paso del sistema inquisitivo al sistema acusatorio en nuestro sistema penal ocurrió en 1998 con la entrada en vigencia del COPP, lo cual representó un cambio fundamental para el derecho penal venezolano. Ese sistema acusatorio, señala el maestro Roxin, es aquel en el que se unen las ventajas “...de la persecución penal estatal con las del proceso acusatorio que consisten, precisamente, en que juez y acusador no pueden ser la misma persona y ello es solo posible a través de la creación de una autoridad de acusación estatal especial, es decir, la fiscalía”⁵.

Bajo ese nuevo modelo de justicia penal en nuestro país, se separaron las funciones de investigar y juzgar y se desarrolló un proceso penal tutelado por los principios de oralidad, publicidad, inmediación, concentración y contradicción. La entrada en vigencia del sistema acusatorio comportó la gran responsabilidad para el Ministerio Público de ejercer la acción penal en representación del Estado conforme a lo dispuesto en el artículo 285.4⁶ de la Constitución Nacional y el artículo 11⁷ del Código Orgánico Procesal Penal.

Ese ejercicio de la acción penal en nombre del Estado se concreta en la presentación de una acusación fiscal ante el órgano jurisdiccional solicitando el enjuiciamiento del imputado. Todo ello, además, buscando alinear el proceso penal con los principios constitucionales del debido proceso, la presunción de inocencia y el derecho a la libertad personal.

⁵ Claus Roxin, *Derecho Procesal Penal*, Editores del Puerto. Traducción de la 25ª Edición Alemana revisada por Julio Maier. Buenos Aires, 2014. Página 86 y siguientes.

⁶ Artículo 285.4 de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela: “Son atribuciones del Ministerio Público” (...) “4. Ejercer en nombre del Estado la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesaria instancia de parte, salvo las excepciones establecidas en la ley”.

⁷ Artículo 11 del Código Orgánico Procesal Penal: “La acción penal corresponde al Estado a través del Ministerio Público, que está obligado a ejercerla, salvo las excepciones constitucionales y legales”.

Como características esenciales del sistema acusatorio tenemos entonces las siguientes:

- Se caracteriza por exigir una configuración tripartita entre el juez, el acusador y el acusado.
- Se presume la inocencia.
- El proceso opera como una garantía frente al poder punitivo del Estado.
- La privación de la libertad es excepcional y la libertad es la regla.
- Existen amplias posibilidades de defensa y las pruebas desempeñan un rol fundamental en el proceso.
- Las funciones básicas del proceso se distribuyen entre sujetos procesales distintos.
- El imputado es considerado sujeto del proceso.

Así pues, con la entrada en vigencia de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela de 1998 se reafirmó a Venezuela como un *“Estado democrático y social de Derecho y de Justicia que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad”* y *“la preeminencia de los derechos humanos”* y además se instauró en el mismo año la aplicación sistema penal acusatorio con el debut del Código Orgánico Procesal Penal. Lo anterior generó un gran avance y positivas implicaciones en cuanto a la libertad personal en nuestro país.

En concreto, nuestro sistema constitucional y penal de normas orientadoras o reglas fundamentales de juego pasaron a ser:

- El derecho a la defensa y a la asistencia jurídica.
- La presunción de inocencia.
- El carácter excepcional de la privación de libertad.
- La oralidad, publicidad, inmediación, concentración y contradicción del proceso penal.

3.1. Principios procesales que rigen las medidas de coerción personal

Uno de los principios fundamentales asociados a las medidas de coerción personal lo encontramos en el artículo 9 del Código Orgánico Procesal Penal. El referido artículo dispone que *“las disposiciones de*

este Código que autorizan preventivamente la privación o restricción de la libertad o de otros derechos del imputado o imputada, o su ejercicio, tienen carácter excepcional, solo podrán ser interpretadas restrictivamente, y su aplicación debe ser proporcional a la pena o medida de seguridad que pueda ser impuesta". En esos precisos términos se plasmó el principio de ***afirmación de la libertad*** en nuestro sistema adjetivo de normas penales.

Así, debe considerarse la afirmación de la libertad como una regla fundamental dentro del sistema de garantías del proceso penal. Una vez más, ahora el propio legislador, deja claro que la libertad personal es la regla y la privación constituye la excepción⁸. Aunado a ello nos advierte de manera expresa que las normas que autorizan preventivamente la privación o restringen la libertad del imputado solo pueden ser interpretadas de manera restrictiva y aplicadas de manera proporcional a la pena o medida que pudiera ser impuesta.

Otro de los principios referidos a las medidas de coerción personal lo encontramos en el artículo 229 del Código Orgánico Procesal Penal, conforme al cual *"toda persona a quien se le impute participación en un hecho punible permanecerá en libertad durante el proceso"* (...) *"la privación de libertad es una medida cautelar, que solo procederá cuando las demás medidas cautelares sean insuficientes para asegurar las finalidades del proceso"*. En el artículo antes mencionado se reafirma el ***carácter excepcional y subsidiario*** de la medida privativa preventiva de la libertad en nuestro sistema penal y, en ese sentido (Magaly Vásquez) solo puede hacerse uso de la limitación o restricción a la libertad cuando las demás medidas cautelares sean insuficientes para garantizar por sí mismas las finalidades del proceso⁹.

Señala también la Profesora Vásquez que *"Esto supone que en ningún caso el fin de la detención preventiva puede ser asegurar el cumplimiento de la pena, lo que supondría una finalidad sustantiva que*

⁸ Este principio ha sido reconocido y reafirmado recientemente por la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia, mediante Sentencia Nro. 390, de fecha 19 de julio de 2024. Disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/sala.asp?sala=002&ano_actual=2024

⁹ Magaly Vásquez, *Derecho Procesal Penal Venezolano*. Abediciones, Colección Cátedra. Caracas, 2019. Página 175 y siguientes.

violaría la presunción de inocencia, sino el fin procesal de asegurar la comparecencia del imputado cada vez que fuere requerido"¹⁰.

Constituye otro principio procesal fundamental en materia de medidas de coerción personal el de **proporcionalidad**. Conforme al referido principio *"no se podrá ordenar una medida de coerción personal cuando ésta aparezca desproporcionada en relación con la gravedad del delito, las circunstancias de su comisión y la sanción probable"*. Lo anterior está dispuesto en el artículo 230 del Código Orgánico Procesal Penal y en él se establece incluso que las medidas de coerción *"en ningún caso podrá sobrepasar la pena mínima prevista para cada delito, ni exceder del plazo de dos años"*.

También, los principios de **provisionalidad** y **revocabilidad** tutelan la correcta aplicación de las medidas de coerción personal en el COPP. En concreto, la provisionalidad de las medidas de coerción personal está referida -Gimeno Sendra- a que como máximo pueden durar el tiempo que permanezca pendiente el proceso principal *"pero, con anterioridad a dicho término, pueden también finalizar o transformarse en distintas medidas, si se modifican los presupuestos y circunstancias que han justificado su adopción"*¹¹. De modo que se justifican en el tiempo las medidas cautelares, única y exclusivamente, cuando existen los supuestos que justificaron su declaratoria.

Por su parte, la revocabilidad esta referida, como su propio nombre lo dice, a la posibilidad de revisar o revocar las medidas de coerción personal impuestas. En efecto, prevé el artículo 250 del Código Orgánico Procesal Penal que el imputado *"podrá solicitar la revocación o sustitución de la medida judicial preventiva de libertad la veces que lo considere pertinente. En todo caso el Juez o Jueza deberá examinar la necesidad del mantenimiento de las medidas cautelares cada tres meses, y cuando lo estime prudente las sustituirá por otras menos gravosas"*.

Debemos destacar dos asuntos importantes. El primero, que las medidas de coerción personal deben estar debidamente motivadas y así lo establece el artículo 232 del COPP al señalar que las mismas *"solo*

¹⁰ Magaly Vásquez, Ob. Cit. Pag 176.

¹¹ Vicente Gimeno Sendra, *Lecciones de Derecho Procesal Penal*. Editorial COLEX. Segunda Edición. Madrid, 2003. Página 266 y siguientes.

podrán ser decretadas conforme a las disposiciones de este Código, mediante resolución judicial fundada” y, el segundo, que por disposición expresa del artículo 233 del COPP “todas las disposiciones que restrinjan la libertad del imputado o imputada, limiten sus facultades y las que definen la flagrancia, serán interpretadas restrictivamente”.

4. PRIVACIÓN JUDICIAL PREVENTIVA DE LA LIBERTAD EN LA ACTUALIDAD

A pesar de la buena intención del legislador, en la aplicación práctica de las medidas de coerción personal, especialmente en la privación judicial preventiva de la libertad, se han generado una serie de distorsiones importantes.

La privación judicial preventiva de libertad, diseñada para ser excepcional, se ha convertido en muchos casos en la regla. Eso se traduce en una alta tasa de imputados y acusados que permanecen privados de libertad sin sentencia firme, en muchos casos, atados a un proceso penal lento en el que pareciera no imponerse el principio de presunción de inocencia.

El peligro de fuga y el peligro de obstaculización, que deben ser debidamente fundamentados por el juzgador para que pueda romperse la regla de la libertad dentro del proceso, son interpretados de manera ambigua, relajada y casi siempre señalados como demostrados sin referencia a pruebas tajantes que evidencien esas circunstancias.

Esa ambigüedad o discrecionalidad en la interpretación de los peligros procesales, aunado a la falta de mecanismos de control judicial efectivos, ha permitido que la privación judicial preventiva de libertad se imponga en situaciones donde otras medidas cautelares habrían sido suficientes.

Además, sobran los procesos penales que se extienden por años en los que se decreta la privación judicial “preventiva” y se transforma una medida cautelar en una verdadera pena anticipada, con las consecuencias nefastas que ello conlleva para el individuo, para su familia y para la sociedad en general.

Todas esas distorsiones tienen impactos profundos y muy negativos en nuestro sistema penal, entre ellos y solo por mencionar algunos:

* **Violación de Derechos Humanos:** Pues la privación preventiva prolongada de la libertad sin sentencia firme vulnera el derecho a la libertad personal, a la presunción de inocencia y al debido proceso.

* **Hacinamiento Carcelario:** Ya que la privación judicial “preventiva” desmedida se traduce en la sobrepoblación de los centros de detención.

* **Desconfianza en el Sistema de Justicia:** Pues cuando la libertad no es la regla, la ciudadanía entiende que el sistema no garantiza sus derechos. La única garantía que percibe el ciudadano común cuando se acerca al proceso penal es que, en caso de duda, seguramente se ordenará su detención judicial “preventiva” por un período mínimo de 45 días, con mucha suerte.

* **Estigmatización y Daño Social:** Personas que son finalmente absueltas o a quienes se les impone una pena menor, han sufrido ya las consecuencias irreparables de una privación preventiva injustificada.

Ahora bien, considerando que el conversatorio en el que me correspondió participar se tituló Desafíos del Sistema Penal Venezolano, me corresponde analizar críticamente la práctica judicial y destacar el hecho de que no se respeta el principio de afirmación de libertad en nuestro proceso penal. Observamos, sin temor a equivocarnos, un uso excesivo de la privación judicial preventiva como “pena anticipada” y ello nos conduce a concluir con algunas reflexiones.

5. REFLEXIONES FINALES

Corregir el funcionamiento de nuestro sistema penal no es un desafío sencillo, pero tampoco es imposible. Necesitamos promover reformas legales, institucionales e incluso culturales. Desde el punto de vista legal, debemos insistir y defender que la piedra angular de nuestro sistema penal lo constituye el principio de afirmación de la libertad.

Convendría en la práctica, reformar el Código Orgánico Procesal Penal en su artículo 236 para restringir aún más los supuestos en los que puede aplicarse la privación judicial preventiva de libertad. Asimismo, limitar con mayor precisión los supuestos de procedencia del peligro de fuga y el peligro de obstaculización, exigiendo una argumentación judicial exhaustiva y probatoria en la que se demuestre su verdadera existencia.

También podríamos proponer ampliar y diversificar el catálogo de medidas cautelares sustitutivas previstas en el artículo 242 del Código Orgánico Procesal Penal, haciendo especial énfasis en promover su uso preferente por parte de los operadores de justicia.

Incluso, imponer a los jueces la obligación de revisar periódicamente, y decidir de manera motivada, sobre la necesidad de mantener la privación judicial preventiva y que, en caso de no hacerlo, estén sujetos a responsabilidad.

Desde el punto de vista institucional, el Estado debe desarrollar y aplicar programas de formación continua para jueces y fiscales, enfocados en el uso garantista del Código Orgánico Procesal Penal y en la extrema importancia de respetar el derecho a la libertad como regla y el uso de la privación judicial preventiva como excepción.

Aun mayor es el reto, pero debemos insistir en ello, de garantizar la autonomía del Poder Judicial y lograr lo ideal; que se produzcan decisiones basadas en la razón y la justicia y no sujetas a presiones externas.

Y desde el punto de vista cultural el desafío es más grande, nos corresponde impulsar y promover la libertad como derecho fundamental. Tanto en los operadores de justicia como en los defensores privados o públicos y en el propio Ministerio Público. Debemos sembrar, promover y potenciar hasta el cansancio que la libertad es un derecho tan sagrado como la vida y que su privación por parte del Estado debe ser siempre de última ratio.

En síntesis, la privación judicial preventiva de la libertad es una herramienta indispensable en la administración de justicia, pero su aplicación debe ser un reflejo de los principios constitucionales que nos rigen como nación. Defendamos siempre la importancia del principio de afirmación de libertad y el carácter excepcional de la privación judicial preventiva.

Es nuestra responsabilidad como académicos y abogados, que también somos parte integrante del sistema de administración de justicia, impulsar un cambio de paradigma que priorice la libertad, la presunción de inocencia y el debido proceso. Únicamente así, construiremos un sistema penal que no solo castigue el delito, sino que también salvaguarde la dignidad humana y fortalezca el Estado de Derecho en Venezuela.

TEMA 3
CÓDIGO DE DERECHO PENAL
INTERNACIONAL

UN DESAFÍO LEGISLATIVO PARA VENEZUELA: IMPLEMENTACIÓN DEL ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL. CÓDIGO ORGÁNICO DE DERECHO PENAL INTERNACIONAL (CODEPI)

FERNANDO M. FERNÁNDEZ*



* Maestrante en Filosofía de la Universidad Simón Bolívar. Investigador del Instituto de Ciencias Penales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Profesor de Derecho Penal Internacional en la Especialización de Ciencias Penales y Criminológicas y la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Profesor de Derecho Penal II (Especial) en la Universidad Monteávila. Investigador ORCID # 0000-0002-7298-901X.

SUMARIO

I. Introducción: El contexto venezolano y el CODEPI; II. 77 años de la Convención contra el Genocidio: Una deuda pendiente en Venezuela; III. El genocidio de Haximú: Un caso emblemático sobre la necesidad de legislar; IV. Antecedentes jurídicos clave en el Derecho Penal Internacional; V. Principales tribunales penales internacionales e híbridos; VI. Intentos de legislación en Venezuela sobre crímenes internacionales; VII. El reto de la implementación nacional; VIII. Contenidos propuestos del CODEPI; IX. Estructura interna del CODEPI; X. La Convención de Liubliana/La Haya: Fortaleciendo la cooperación interestatal; XI. El Proyecto de Convención sobre Prevención y Castigo de Crímenes de Lesa Humanidad: Un paso hacia un marco integral; XII. Conclusiones y Recomendaciones.

RESUMEN

La presente ponencia fue presentada en el bloque relativo a los “Desafíos del sistema penal venezolano” dentro de las Jornadas de conmemoración de los 110 años de la creación de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. En esta presentación se expuso la propuesta de implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional mediante la adopción de una legislación codificada y sistemática, separada del Código Penal, que podría llamarse Código Orgánico de Derecho Penal Internacional, el cual debería contener todo lo relacionado a esta nueva rama del Derecho: principios fundamentales, tipos penales, normas de cooperación y asistencia judicial, etc. Se revisan los antecedentes y se formulan recomendaciones.

ABSTRACT

This paper was presented in the section on “Challenges of the Venezuelan penal system” within the Conference commemorating the 110th anniversary of the creation of the Academy of Political and Social Sciences of Venezuela. This presentation outlined the proposal for implementing the Rome Statute of the International Criminal Court through the adoption of codified and systematic legislation, separate from the Penal Code, which could be called the Organic Code of International Criminal Law. This legislation should contain everything related to this new branch of law: fundamental principles, criminal offenses, rules on cooperation and judicial assistance, etc. The background information is reviewed, and recommendations are made.

PALABRAS CLAVE

Implementación, Estatuto, Corte Penal, CODEPI.

KEYWORDS

Implementation, Statute, Criminal Court, CODEPI.

I. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO VENEZOLANO Y EL CODEPI

Agradezco la invitación de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales para exponer lo relacionado con el mayor desafío legislativo del sistema penal venezolano¹. El acceso a la justicia internacional y la lucha contra la impunidad, así como la reparación a las víctimas y la no repetición de los hechos, son pilares fundamentales del Derecho Penal Internacional (DPI). En este marco, la propuesta de un Código de Derecho Penal Internacional (CODEPI) en Venezuela, entregada a la Asamblea Nacional en 2016², ahora con el carácter de Código Orgánico, surge de la necesidad imperiosa de implementar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (ERCPI) en el ordenamiento jurídico interno, según se desprende de ese instrumento vinculante.

A pesar de la ratificación del ERCPI por Venezuela y la realización de la correspondiente Ley Aprobatoria del ERCPI³ la cual establece en su “Artículo Único: Se aprueba en todas sus partes y para que surta efectos internacionales en cuanto a Venezuela se refiere, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, concluido en La ciudad de Roma, Italia, el 17 de Julio de 1998”. Con lo cual se excluye que dicha normativa tenga efectos internos. En consecuencia, se podrá ejercer la competencia complementaria de la CPI, hasta que se legisle internamente.

¹ Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *Desafíos del sistema penal venezolano*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=gVfaM140vbk>.

² Junta Directiva de la Asamblea Nacional en la “Consulta del País que queremos todos” coordinada por el Dr. Werner Corrales. Disponible en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REDIAJ/10/rediaj_2017_10_913-952.pdf

³ Congreso de la República de Venezuela, Ley Aprobatoria del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, publicada en Gaceta Oficial N° 37.098 de fecha 13 de diciembre de 2000 y Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.507 de esta misma fecha. Disponible en: https://pandectasdigital.blogspot.com/2017/09/gaceta-oficial-de-la-republica_15.html

Asimismo, la ausencia de una tipificación nacional específica de los crímenes internacionales (genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crimen de agresión)⁴ ha generado un vacío legal y dificultades insalvables en la persecución de estos eventuales hechos atroces a nivel doméstico. Varios países de América Latina han ratificado el ERCPI y han trabajado en su implementación. Los ejemplos incluyen a Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Chile. En varios de ellos, se han realizado reformas a sus códigos penales para incluir los crímenes de la CPI y establecer la jurisdicción. Algunos también han desarrollado leyes de cooperación internacional que concuerdan con los crímenes y principios de sus Códigos Penales. La meta consiste en crear un sistema global contra la impunidad de tales crímenes.

La propuesta contenida en el CODEPI busca eliminar este obstáculo mediante un solo instrumento legislativo, garantizando la justicia, la paz social y la creación de una memoria jurídica⁵ que prevenga futuros crímenes. Sus principios fundamentales incluyen: la jurisdicción universal, la imprescriptibilidad de los crímenes internacionales y la inaplicabilidad de la condición oficial como eximente de responsabilidad penal. El CODEPI subraya la importancia de un instrumento penal internacional interno, separado del Código Penal ordinario, dada la naturaleza y complejidad de estos crímenes, así como la incompatibilidad entre los principios de una y otra materia.

Lo fundamental en esta propuesta es ejercer soberanamente la plena jurisdicción y competencia sobre la investigación y juzgamiento de los hechos, responsabilizando a los posibles culpables. De no hacerlo, recaerá esta tarea en la CPI, en ejercicio de su competencia complementaria.

⁴ El gobierno de Venezuela no ha firmado la enmienda relativa al crimen de agresión aprobada en Kampala, Uganda en fecha 31 de mayo de. Ver: Parlamentarios para la Acción Global. *Enmiendas de Kampala. ¿Qué son las enmiendas de Kampala?* Disponible en: <https://www.pgaction.org/es/ilhr/rome-statute/amendments.html>.

⁵ Fernando M. Fernández, *La memoria jurídica de atrocidades: condición del hecho histórico y cultural*. Disponible en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/DERYSO/17/deryso_2021_17_631-672.pdf

Sin legislación apropiada es imposible realizar investigaciones y juicios contra los responsables de estos hechos horrendos. Sin memoria jurídica tampoco es posible conservar la memoria histórica y cultural.⁶

II. 77 AÑOS DE LA CONVENCIÓN CONTRA EL GENOCIDIO: UNA DEUDA PENDIENTE EN VENEZUELA

El próximo 9 de diciembre de 2025 se conmemorarán 77 años de la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948. A pesar de la trascendencia de este instrumento, se debe subrayar que Venezuela aún no ha legislado sobre la materia, lo que deja a los grupos étnicos, raciales, religiosos y nacionales que habitan en el territorio sin la debida tutela penal.

Esta omisión representa un incumplimiento de la Responsabilidad de Proteger (R2P)⁷ por parte de los Estados y de los compromisos internacionales adquiridos, documento que fue firmado por los Jefes de Estado en el “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”. Esta noción establece (i) la responsabilidad de cada Estado de proteger a su población de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad; (ii) la asistencia de la comunidad internacional para ayudar a los Estados a cumplir con esta responsabilidad, y (iii) la respuesta de la comunidad internacional cuando un Estado falla en proteger a su población.

La Convención contra el Genocidio define este crimen como cualquiera de los actos perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Un aspecto particular y alarmante es el genocidio mediante el traslado forzado de niños, una variante que atenta contra los valores culturales y educativos que dan identidad a estos grupos, buscando evitar la socialización de los menores con los adultos de su propio grupo. La tipificación de este crimen a nivel nacional es un paso urgente para Venezuela.

⁶ Fernando M. Fernández, *Memoria jurídica: Derechos Humanos y Justicia*. Catedra Dr. Román Jose Duque Corredor. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=pl-gc3yl3H4>

⁷ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. 60/1. *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/RES/60/1>

III. EL GENOCIDIO DE HAXIMÚ: UN CASO EMBLEMÁTICO SOBRE LA NECESIDAD DE LEGISLAR

El caso del genocidio de Haximú o Hashimu,⁸ ocurrido en el Estado Amazonas de Venezuela en 1993,⁹ es un ejemplo contundente de la necesidad de una legislación interna robusta y eficaz en materia de crímenes internacionales. En este horrendo crimen, un grupo de mineros ilegales brasileños asesinó a 16 indígenas Yanomami. La justicia para este crimen no provino de Venezuela, sino de Brasil, país que tiene tipificado este crimen y que ejerció su jurisdicción extraterritorial.

El Tribunal Supremo Federal de Brasil ratificó por unanimidad en agosto de 2006 la condena por genocidio contra cuatro garimpeiros (mineros ilegales) implicados en la masacre. Esta decisión fue de gran importancia, ya que fue el primer caso en Brasil y América Latina en el que un crimen contra pueblos indígenas fue calificado como genocidio. Los garimpeiros fueron condenados inicialmente por crímenes contra los 16 indígenas Yanomami, con sentencias de entre 19 y 20 años de prisión.

Este caso pone de manifiesto un gran vacío en la legislación venezolana. En el supuesto negado de que Venezuela hubiera intentado juzgar a los culpables, habría sido por el delito de homicidio calificado bajo el Código Penal ordinario, y no por genocidio, que es el tipo penal en el que se subsume verdaderamente la naturaleza de los hechos. La ausencia de una tipificación específica del genocidio en el derecho interno venezolano es un obstáculo para que el Estado ejerza cabalmente su jurisdicción soberanamente sobre un crimen de esta magnitud cometido en su territorio, subrayando la urgencia de la implementación de un instrumento como el CODEPI.

La vulnerabilidad material y física de los indígenas venezolano es total. A ello se suma la completa impunidad con la que actúan indi-

⁸ Universidad Católica Andrés Bello, *Presentación del libro: "HASHIMU 30 AÑOS DES-PUÉS. Una perspectiva de los derechos indígenas"*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=R5djJT615Ck>.

⁹ PROVEA, *Tras 30 años de la Masacre de Haximú persiste la invasión de mineros en territorio Yanomami*. Disponible en: <https://provea.org/actualidad/tras-30-anos-de-la-masacre-de-haximu-persiste-la-invasion-de-mineros-en-territorio-yanomami/>.

viduos como los mineros ilegales y garimpeiros, a lo cual se suma el propio Estado. Todo ello se empeora por la más absoluta indefensión legal, debido a la laguna legislativa en materia de genocidio (Fernández, 2023)¹⁰.

IV. ANTECEDENTES JURÍDICOS CLAVE EN EL DERECHO PENAL INTERNACIONAL (DPI)

La evolución del DPI se sustenta en una serie de instrumentos jurídicos que han sentado las bases para la persecución de los crímenes más graves de trascendencia internacional y de profunda lesión a la humanidad. Entre los más relevantes se encuentran:

1. Convención contra el Genocidio (1948)¹¹: Este tratado fundamental fue el primero en tipificar el genocidio como un crimen bajo el derecho internacional, estableciendo la obligación de los Estados de prevenirlo y castigarlo.
2. Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales (1949)¹²: Estos instrumentos constituyen la piedra angular del Derecho Internacional Humanitario, regulando la conducta en los conflictos armados y protegiendo a las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades.
3. Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad (1968)¹³: Esta convención reafirma que los crímenes de guerra y los crímenes de lesa

¹⁰ Fernando M. Fernández, *Crímenes contra los pueblos indígenas afectados por el Arco Minero del Orinoco. Impacto en los países de la Amazonia*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2023.

¹¹ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>.

¹² Comité Internacional de la Cruz Roja, *Los Convenios de Ginebra y sus Comentarios*. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/derecho-y-politicas/los-convenios-de-ginebra-y-sus-comentarios>

¹³ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-non-applicability-statutory-limitations-war-crimes>.

humanidad no prescriben, garantizando que sus autores puedan ser perseguidos en cualquier momento.

4. Convención contra el Apartheid (1976)¹⁴: Este tratado condenó el apartheid como un crimen de lesa humanidad y estableció la obligación de los Estados de reprimirlo.
5. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional o ERCPI (1998)¹⁵: Este tratado fundacional estableció la CPI, el primer tribunal penal internacional permanente con jurisdicción complementaria sobre los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión (este último crimen en vigor desde 2018).
6. Enmienda de Kampala sobre el crimen de agresión (2010)¹⁶: Esta enmienda al ERCPI definió el crimen de agresión y estableció las condiciones bajo las cuales la CPI puede ejercer su jurisdicción sobre este.

V. PRINCIPALES TRIBUNALES PENALES INTERNACIONALES E HÍBRIDOS

La aplicación del DPI ha sido posible gracias a la creación de diversos tribunales *ad hoc* que han juzgado crímenes internacionales. Estos incluyen:

A. Tribunales Internacionales

1. Tribunal Militar Internacional de Núremberg (1945 a 1946)¹⁷: Establecido por las potencias aliadas para juzgar a los principales criminales de guerra del Eje Europeo tras la Segunda Guerra Mundial.

¹⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de la Organización de las Naciones Unidas. *Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1426.pdf>.

¹⁵ Corte Penal Internacional. *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Esp.pdf>.

¹⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de la Organización de las Naciones Unidas, *El crimen de agresión*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8015.pdf>.

¹⁷ Yale Law School. The Avalon Project, *The International Military Tribunal for Germany*. Disponible en: https://avalon.law.yale.edu/subject_menus/imt.asp.

2. Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente (Juicio de Tokio) (1946 a 1948)¹⁸: Creado para juzgar a los líderes militares y políticos japoneses por crímenes de guerra y contra la paz.
3. Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) (1993)¹⁹: Un tribunal ad hoc establecido por el Consejo de Seguridad de la ONU para enjuiciar a los responsables de graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia.
4. Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) (1994)²⁰: También un tribunal ad hoc de la ONU, encargado de juzgar a los responsables del genocidio de Ruanda y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario.
5. Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales (2010)²¹: Establecido para asumir las funciones residuales del TPIY y el TPIR una vez que concluyeron sus mandatos.

B. Tribunales híbridos²²

1. Tribunal Especial para el Líbano (2007)²³: Un tribunal de tipo híbrido establecido para juzgar a los responsables del atentado de 2005 que mató al ex primer ministro libanés Rafic Hariri y a otras 21 personas.

¹⁸ University of Georgia, *International Military Tribunal for the Far East (IMTFE)*. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20180711201449/http://libguides.law.uga.edu/c.php?g=177176&p=1164581>.

¹⁹ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/statute-international-tribunal-prosecution-persons-responsible>.

²⁰ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Estatuto del Tribunal Internacional para Ruanda*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/statute-international-criminal-tribunal-prosecution-persons>.

²¹ Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, *Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales*. Disponible en: https://main.un.org/securitycouncil/sites/default/files/2024/part_i_2021_irmct_es.pdf.

²² Los tribunales híbridos o mixtos se caracterizan la designación de jueces locales e internacionales, mediante la aplicación de leyes nacionales o internacionales. Se enfocan en la justicia transicional post conflicto o luego de una dictadura hacia la democracia.

²³ United Nations Audiovisual Library of International Law, *Estatuto del Tribunal Especial para el Líbano*. Disponible en: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/abunal/abunal_ph_s.pdf

2. Salas Extraordinarias de las Cortes de Camboya (2003)²⁴: Un tribunal híbrido establecido en colaboración entre el gobierno de Camboya y las Naciones Unidas para juzgar a los líderes de los Jemeres Rojos.
3. Tribunal Especial y el Tribunal Especial Residual para Sierra Leona (2002)²⁵: Un tribunal híbrido creado para juzgar a los responsables de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos durante la guerra civil en Sierra Leona.
4. Tribunal para Timor Oriental, conocido como los Grupos Especiales para Delitos Graves (*Special Panels for Serious Crimes*, 2000): Este tribunal fue un organismo híbrido, compuesto por jueces internacionales y timorenses. La creación de este tribunal se dio en respuesta a la violencia y los abusos generalizados que ocurrieron tras el referéndum de independencia de 1999, donde la mayoría de la población votó a favor de la independencia de Indonesia.

VI. INTENTOS DE LEGISLACIÓN EN VENEZUELA SOBRE CRÍMENES INTERNACIONALES

A pesar de la importancia de la implementación del DPI, Venezuela ha enfrentado desafíos en la materialización de una legislación interna adecuada. A lo largo de los años, se han registrado varios intentos que no han logrado consolidarse:

1. Congreso de la República: Proyecto de Código Penal (Sosa-Tamayo, 1977)²⁶. Este fue de los primeros esfuerzos por actualizar la legislación penal de forma integral, aunque sin un enfoque específico en crímenes internacionales tal como se conciben

²⁴ United Nations Audiovisual Library of International Law. *Salas Especiales en los Tribunales de Camboya*. Disponible en: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Factsheet-Camboya.pdf> https://legal.un.org/avl/pdf/ha/abunac/abunac_ph_s.pdf.

²⁵ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. *Informe sobre el uso de la autorización para contraer compromisos de gastos y solicitud de una subvención para el Tribunal Especial Residual para Sierra Leona*. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/78/363>.

²⁶ J. M. Tamayo y Jorge Sosa Chacín, *Proposiciones para reformar el Código penal venezolano: informes presentados al Congreso de la República*. Editorial Centauro. Caracas, 1977.

- hoy. No contiene los principios básicos del DPI, tampoco incluye reglas de cooperación internacional y asistencia judicial.
2. La Constitución de 1999²⁷: Si bien la Constitución prevé la tipificación de crímenes de lesa humanidad y de guerra en Venezuela y delitos contra los derechos humanos, esta disposición no se ha traducido plenamente en leyes penales específicas que permitan su enjuiciamiento efectivo.
 3. Comisión Mixta de la Asamblea Nacional para la Reforma del Código Orgánico Procesal Penal (COPP), Código Penal y Código Orgánico de Justicia Militar (2001 a 2003)²⁸: Durante este período, se trabajó en la reforma de estos importantes cuerpos legales, pero no se logró una legislación integral sobre crímenes internacionales. La idea que se manejó en la de integrar los principios de DPI y los crímenes en un nuevo Libro del Código Penal. Esa idea ha sido superada al presentar el CODEPI como un cuerpo legislativo diferente e independiente de ese instrumento.
 4. Proyecto de Reforma Integral del Código Penal (2004) del Tribunal Supremo de Justicia²⁹: Otro intento de reforma que, a pesar de su alcance, no culminó en la tipificación y regulación necesaria para los crímenes internacionales. El Proyecto no incluye los principios del DPI ni contempla normas sobre cooperación y asistencia judicial.
 5. Proyecto de Ley Especial sobre los Delitos de Genocidio, Lesa Humanidad y Crímenes de Guerra (2021) de la Asamblea

²⁷ Asamblea Nacional, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ENMIENDA N° 1 de fecha 15/02/2009*, publicada en la G.O. N° 5908 de fecha 19/02/2009. Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/sancionadas/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-enmienda-no-1-de-fecha-15022009-publicada-en-la-gono-5908-de-fecha-19022009> .

²⁸ La Comisión Mixta fue una experiencia de integración política y jurídica inédita: participaron todos los partidos representados en la Asamblea Nacional. El líder político fue el Diputado Alberto Jordán Hernández y el Coordinador del Equipo Técnico fue el autor de esta ponencia. El más notable logro fue la reforma integral; del Código Orgánico Procesal Penal (COPP) y diversos estudios sobre las posibles reformas al Código Penal y al Código Orgánico de Justicia Militar.

²⁹ Tribunal Supremo de Justicia, *Anteproyecto de Código Penal. Comentarios*. Coordinación: Magistrado Alejandro Angulo Fontiveros. Caracas, 2004.

Nacional:³⁰ Este es el intento más reciente y directo, buscando crear una ley específica para estos crímenes. Sin embargo, su proceso de aprobación en 2ª discusión y eventual implementación aún está pendiente. El proyecto no incluye los principios fundamentales del DPI y no tiene reglas de cooperación internacional ni de asistencia judicial, entre otros temas básicos.

VII. EL RETO DE LA IMPLEMENTACIÓN NACIONAL

Hemos enfatizado, en diversas ocasiones, la relevancia del ERCPI como un logro civilizatorio que estableció la CPI para abordar la investigación, juicio y castigo de atrocidades de trascendencia internacional contra la humanidad. Sin embargo, ha señalado una “deuda histórica” en Venezuela, que, a pesar de haber ratificado tempranamente el ERCPI y haber aprobado otrora la Convención contra el Genocidio, presenta un retraso de 77 años en la tipificación del crimen, además de los principios fundamentales de DPI en su legislación interna.

Se destaca en esta presentación la naturaleza complementaria de la CPI, cuya intervención se activa únicamente cuando los sistemas judiciales nacionales no actúan por no quererlo o porque no pueden hacerlo. La CPI ejerce su jurisdicción sobre los Estados Parte del ERCPI o cuando el Consejo de Seguridad de la ONU remite una situación. La propuesta del CODEPI busca, precisamente, que Venezuela cumpla a cabalidad con su obligación internacional conforme al principio de soberanía, dotándose de un marco jurídico que permita investigar y sancionar estos crímenes a nivel doméstico, incluyendo las penas correspondientes y la indemnización a las víctimas.

VIII. CONTENIDOS PROPUESTOS DEL CODEPI

El proyecto de CODEPI para Venezuela se concibe como un instrumento integral para abordar los crímenes más graves bajo el derecho

³⁰ Asamblea Nacional, *Proyecto de Ley Especial sobre los Delitos de Genocidio, Lesa Humanidad y Crímenes de Guerra (2021)*. Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/proyecto/proyecto-de-ley-especial-sobre-los-delitos-de-genocidio-lesa-humanidad-y-crimes-de-guerra>.

internacional. Sus contenidos propuestos buscan establecer un marco jurídico robusto y adaptado a las exigencias contemporáneas:

1. Un instrumento separado del Derecho Penal común: Se propone que el CODEPI sea un cuerpo legal independiente del Código Penal ordinario, reconociendo la naturaleza y complejidad particular de los crímenes internacionales, los principios del DPI, las reglas de cooperación internacional y la asistencia judicial, entre otros.
2. Técnica legislativa congruente con el ERCPI: El CODEPI busca armonizar su articulado y definiciones con las establecidas en el Estatuto de Roma, asegurando la coherencia y compatibilidad con el derecho internacional.
3. Adecuación a la Constitución y el COPP: El proyecto se diseñó para ser compatible con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el COPP, garantizando su encaje en el ordenamiento jurídico nacional.
4. Acepta principios y conceptos de DPI: El CODEPI integra los principios fundamentales del DPI, como la responsabilidad penal individual, la responsabilidad de superior, la prohibición de la obediencia ciega, la no prescripción de los crímenes, entre otros.
5. Jurisprudencia penal internacional como fuente: Reconoce la importancia de la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales como fuente interpretativa del DPI.
6. Integra la cooperación penal y la asistencia judicial internacionales: Establece mecanismos y procedimientos para la cooperación judicial con otros Estados y con la CPI en la investigación y enjuiciamiento de crímenes internacionales.
7. Crea el Fondo Fiduciario para Víctimas: Propone la creación de un fondo destinado a la reparación y asistencia a las víctimas de crímenes internacionales, un elemento crucial para la justicia restaurativa.
8. Crea la jurisdicción universal: Afirma el principio de jurisdicción universal, permitiendo a los tribunales venezolanos juzgar crímenes internacionales independientemente del lugar donde se hayan cometido o de la nacionalidad de las víctimas o perpetradores.

9. Incorpora los Convenios de Ginebra y Protocolos en el orden interno: Asegura la plena integración de las normas del Derecho Internacional Humanitario en la legislación.
10. Organiza la estructura judicial, fiscal, de investigaciones penales y penitenciaria especializadas: Prevé la creación de unidades y procedimientos especializados dentro del sistema de justicia venezolano para el manejo de casos de crímenes internacionales, desde la investigación hasta la ejecución de las penas.

IX. ESTRUCTURA INTERNA DEL CODEPI

El CODEPI está concebido como un cuerpo legal sistemático, coherente, estructurado y completo, diseñado para abordar de manera exhaustiva y eficaz la punición de los crímenes internacionales. Su organización se articula en torno a:

1. 105 artículos: Un número considerable de artículos que buscan regular detalladamente cada aspecto de los crímenes internacionales y su persecución.
2. Tres Libros: La estructura principal del CODEPI se divide en tres libros fundamentales:
 - a. Principios rectores y definiciones: Este libro establece las bases teóricas y conceptuales del DPI y el Derecho Humanitario aplicables en Venezuela, incluyendo los principios generales y las definiciones clave de los crímenes, guardando la coherencia del ERCPI.
 - b. Crímenes Internacionales: Es el corazón del CODEPI, donde se tipifican de manera específica y congruente con el ERCPI los crímenes más graves y sus elementos bajo el DPI:
 - i. De Genocidio
 - ii. De Lesa Humanidad
 - iii. De Guerra
 - iv. De Agresión
 - c. Delitos contra la Administración de Justicia Penal Internacional: Este libro tipifica los delitos que obstaculizan el correcto

funcionamiento de la justicia penal internacional, como la obstrucción a la justicia, el perjurio o la intimidación de testigos, entre otros.

X. LA CONVENCIÓN DE LIUBLIANA/LA HAYA: FORTALECIENDO LA COOPERACIÓN INTERESTATAL

Un avance significativo³¹ en el panorama del DPI es la Convención de Liubliana/La Haya sobre Cooperación Internacional en la Investigación y Enjuiciamiento del Crimen de Genocidio, Crímenes de Lesa Humanidad, Crímenes de Guerra y Otros Crímenes Internacionales³². Fue adoptada en mayo de 2023 el Liubliana, Eslovenia, y abierta a la firma en febrero de 2024, esta convención, también conocida como Tratado de Asistencia Judicial Mutua (MLA, por sus siglas en inglés), representa un marco global largamente necesario para la cooperación judicial interestatal en crímenes internacionales.

El objetivo principal de esta Convención es facilitar la cooperación internacional en asuntos penales entre los Estados Partes, con el fin de fortalecer la lucha contra la impunidad. Busca subsanar las deficiencias existentes en materia de extradición y ampliar los derechos de las víctimas, agilizando también los procesos de restitución y los procedimientos jurídicos penales internacionales. Al complementar y respaldar otros instrumentos internacionales como el Estatuto de Roma, la Convención de Liubliana/La Haya mejora el marco jurídico internacional y contribuye a garantizar que haya menos “refugios seguros” para los sospechosos de responsabilidad penal, promoviendo una rendición de cuentas más amplia a través de los sistemas jurídicos nacionales.

³¹ Amnistía Internacional, *Global: Los Estados acuerdan un histórico tratado para contribuir a que se haga justicia a las víctimas de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/05/global-states-agree-landmark-treaty-to-help-deliver-justice-to-victims-of-genocide-crimes-against-humanity-and-war-crimes/>.

³² República de Eslovenia, *Convención de Liubliana/La Haya sobre Cooperación Internacional en la Investigación y Enjuiciamiento del Crimen de Genocidio, Crímenes de Lesa Humanidad, Crímenes de Guerra y Otros Crímenes Internacional*. Disponible en: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZEZ/projekti/MLA-pobuda/konvencija-dokoncna/The-Ljubljana-The-Hague-MLA-Convention_espanol.pdf.

XI. EL PROYECTO DE CONVENCIÓN SOBRE PREVENCIÓN Y CASTIGO DE CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD: UN PASO HACIA UN MARCO INTEGRAL

Otro desarrollo crucial es el Proyecto de Artículos sobre la Prevención y el Castigo de los Crímenes de Lesa Humanidad³³, elaborado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en 2019. Este proyecto tiene como objetivo proporcionar un marco jurídico universal y claro para definir, prevenir y castigar los crímenes de lesa humanidad, así como fomentar la cooperación interestatal en esta materia.

La necesidad de esta convención radica en el hecho de que, a diferencia del genocidio y los crímenes de guerra, no existe hasta la fecha un tratado internacional global dedicado exclusivamente a la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad. El proyecto de artículos incorpora en gran medida el Artículo 7 del Estatuto de Roma para la definición de los crímenes de lesa humanidad.

Entre sus disposiciones, el proyecto enfatiza la obligación de los Estados de prevenir y castigar estos crímenes en su derecho interno, incluyendo medidas para asegurar que no estén sujetos a prescripción. Actualmente, se están llevando a cabo negociaciones para su adopción, con una Conferencia de Plenipotenciarios de la ONU programada para 2027 y 2028, lo que allana el camino hacia la adopción de este instrumento jurídicamente vinculante.

XII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La combinación de esfuerzos nacionales, como la propuesta del CODEPI en Venezuela, y la evolución del DPI a través de la Convención de Liubliana/La Haya y el proyecto de convención sobre crímenes de lesa humanidad, demuestra un compromiso global creciente con la erradicación de la impunidad por los crímenes más graves que afectan a la humanidad. Estos desarrollos fortalecen el marco legal internacional,

³³ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *A/HRC/WG.11/40/1: Proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/documents/tools-and-resources/ahrcwg11401-draft-articles-prevention-and-punishment-crimes-against> .

mejoran la cooperación entre Estados y promueven la capacidad de los sistemas de justicia nacionales para investigar y enjuiciar estos crímenes, acercándonos a un futuro de mayor y mejor rendición de cuentas y protección de los derechos humanos. Así, quedaría instituido un sistema planetario contra la impunidad de atrocidades.

A partir del análisis de la situación de vacío jurídico actual del DPI en Venezuela y los avances a nivel global, se desprenden las siguientes conclusiones y recomendaciones clave:

1. Sin legislación apropiada es imposible realizar investigaciones y juicios contra los responsables de estos hechos horrendos. Sin memoria jurídica sobre la realidad de los hechos y el establecimiento de la responsabilidad de los culpables tampoco es posible conservar la memoria histórica y cultural. La historia de lo acontecido se diluye en polémicas, versiones, opiniones y no en pruebas obtenidas según el debido proceso. El negacionismo, el encubrimiento y el tiempo son los mayores aliados del olvido, en perjuicio directo de las víctimas y, sobre todo, en abono a la repetición.
2. Soberanía, desafío y obligación internacional ineludible: Venezuela enfrenta el desafío y la obligación ineludible de ejercer principal y plenamente su soberanía en la persecución de crímenes internacionales cometidos en su territorio, lo que requiere la adecuación de su marco legal e implementación del ERCP.
3. Superar la mora legislativa y fortalecimiento del Estado de Derecho: Es imperativo superar el retraso legislativo en la tipificación de crímenes internacionales para fortalecer el Estado de Derecho y garantizar la justicia para las víctimas.
4. Jurisdicción complementaria y cambios jurídicos en el contexto mundial: La CPI actúa de manera complementaria a las jurisdicciones nacionales. Es fundamental que Venezuela adapte su legislación a los cambios y estándares jurídicos internacionales para asumir su responsabilidad primaria.
5. Alinear la legislación a la tendencia y estándar internacional: La legislación venezolana debe alinearse con las tendencias y estándares internacionales en materia del DPI para asegurar la coherencia jurídica y la cooperación efectivas.

6. Hace falta más información y debate sobre el tema: Es crucial fomentar un mayor conocimiento y un debate público amplio sobre la importancia de la justicia penal internacional y la necesidad de implementar el ERCPI.
7. Necesidad de legislar e implementar el ERCPI: La aprobación e implementación del CODEPI o de un instrumento similar es fundamental para que Venezuela cumpla con sus obligaciones internacionales y garantice la justicia a las víctimas de los crímenes más graves.
8. Legislar en Venezuela para que matanzas como la de Haximú no se repitan ni queden impunes, tampoco para que las víctimas queden sin restauración: ¡NUNCA MAS!.

FUENTES CONSULTADAS NO CITADAS

FERNÁNDEZ, Fernando M., *Genocidio y otros crímenes atroces*. Editorial LIVROSCA.

———. *Crímenes, delitos y faltas vigentes en Venezuela*. Editorial LIVROSCA. Caracas, 2003.

———. *¿Qué es genocidio?* Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Libro Homenaje al Profesor Eugenio Hernández Bretón, 2019.

———. Genocidio: *La pelota está en Venezuela*. Disponible en: https://www.academia.edu/126217650/Genocidio_La_pelota_est%C3%A1_en_Venezuela_P

———. *Comentarios al Código Penal*. Editorial Livrosca. Caracas, 2006. 2ª Edición 2012.

———. *El Derecho Penal Internacional y su impacto en el sistema jurídico venezolano*. Editorial del TSJ, PNUD, Amnistía Internacional, STATOIL. Caracas, 2005. Caracas, 2018.

TEMA 4
REFORMA DE LA LEY CONTRA
LA CORRUPCIÓN

REFORMA DE LA LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN

CARLOS SIMÓN BELLO RENGIFO



INTRODUCCIÓN

“No hay nada que embriague tanto como el poder; el que ha alcanzado a gustar sus dulces atractivos, va sumándose en un vértigo en que el poder de que disfruta le parece poco, y querrá más, y siempre más, y su desvarío no encuentra límites, en tanto que no haya logrado su anhelo de omnipotencia social”¹,

La sed de poder lleva a la ambición y la codicia y ellas inducen al robo de lo ajeno y ajeno es la cosa pública, pues no es propiedad de nadie en particular. El robo o mal uso de la cosa pública priva al colectivo de los beneficios a los que tiene derecho, hecho que ha sido objeto de condena en muy diversas tradiciones culturales y períodos históricos. Así, por ejemplo, el Código de Hammurabi castigaba con pena de muerte al “señor que roba la propiedad religiosa o estatal”, y con la misma pena a quien “recibió de sus manos los bienes robados.”².

La Biblia, Antiguo Testamento, condena el robo, que en definitiva es la idea común a los atentados contra el patrimonio público. En Levítico: “El que cometa un delito contra el Señor defraudando a su paisano, en concepto de depósito, préstamo, robo, explotación o apropiación con perjurio de algo perdido — uno de los pecados que suelen cometer los hombres —, pecando e incurriendo en reato, deberá restituir lo robado, lo ganado con explotación, el depósito o lo apropiado con perjurio. Lo restituirá por completo con recargo de un veinte por ciento, y se lo devolverá al propietario al ofrecer el sacrificio penitencial.”³ Y más adelante: “No robaréis, ni defraudaréis, ni engañaréis a ninguno de vuestro pueblo.”⁴.

¹ Francesco Carrara, *Opúsculos de Derecho Criminal*, Vol. II, Temis, Bogotá, 1976, p. 72.

² *Código de Hammurabi*, §6, p. 92.

³ *Nueva Biblia Española*, Levítico, 5: 21-24, p. 160.

⁴ *Ib.* 19: 11, p. 181.

Y no solo eso, sino que también enseña las consecuencias que atrae al pueblo el gobernante deshonesto: “Cuando gobiernan los honrados se alegra el pueblo, cuando mandan los malvados el pueblo se queja.”⁵.

La corrupción, fuera del ámbito lo natural, es un fenómeno asociado al ejercicio aberrado del poder, lo que es muy claro cuando el delito lo perpetra el funcionario en perjuicio del ciudadano que recurre a sus servicios, aunque menos cuando se trata de relaciones entre ciudadanos o en el ámbito internacional.

Ante la heterogeneidad de delitos que se cobijan para la categoría de corrupción, es necesario tratar de hallar un denominador capaz de dotar de identidad normativa al bien jurídico, además, porque no es un concepto de abolengo jurídico-penal, sino de acogida relativamente reciente, lo que obedece en buena parte a la influencia del derecho penal internacional.

En tal orden de ideas, exploramos la relación deber-poder-democracia, como propuesta introductoria a seguir desarrollando más allá de los límites propios de este artículo, como clave de las diversas interrelaciones donde se anida la corrupción.

La reforma de la legislación penal en materia de corrupción no puede soslayar la pregunta que la origina, ¿qué es reformar?

La misma no puede ser cabalmente respondida ni considerada sin las preguntas derivadas, como, por ejemplo, las atinentes a su necesidad, contexto y posibilidad, todo lo cual obliga a un análisis de la corrupción como problema, una de sus cuyas múltiples caras es la regulada por la legislación penal.

Atendidas de modo introductorio estas preguntas, así como algunas de las definiciones de la corrupción, tanto en sentido general o vulgar, como sociológico y jurídico, proponemos una respuesta que sirva de sustento común a las múltiples figuras que se catalogan como corrupción, sobre todo a la vista de estudios sociales, criminológicos, incluso filosóficos, y últimamente regulado por el Derecho Penal Internacional a través de convenios o tratados que prevén las figuras penales de corrupción más representativas.

⁵ *Ib. Proverbios*, 29,2., p.1318.

Este marco general es el preámbulo de la siguiente síntesis de la evolución legislativa venezolana en esta materia afectada por vicios de inconstitucionalidad indudable en el Decreto de 2014, cuya reforma ocho años después despierta la interrogante si la misma “subsana” su vicio de origen, y cuáles pueden ser las consecuencias de una respuesta afirmativa o negativa. Concluimos con algunas recomendaciones de *lege ferenda* en el caso de que se asuma la tarea de legislar de nuevo sobre la materia.

1. LA PREGUNTA DEL DESAFÍO

El presente artículo desarrolla la charla pronunciada con ocasión de las jornadas celebradas por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en razón del 110 aniversario de su creación, en la sesión que tuvo por título “Desafíos del Sistema Penal Venezolano”.

Un desafío es básicamente un reto, una provocación, visto desde el lado de quien la desata, y vista desde el lado de quien es retado, es una incisiva invitación a un duelo o batalla, no necesariamente físico, sino que puede ser moral o intelectual, incluso espiritual. En el caso de las Jornadas que dieron lugar a este trabajo, puede verse como la propuesta de tarea que se asume desde el lado del pensamiento jurídico académico ante los problemas que presenta el orden jurídico-penal venezolano en el presente siglo. Sin embargo, es necesario tener muy presente que el desafío puede presentarse en el momento actual, o también en un momento futuro que, sin ser igual al presente, sin embargo, cargue consigo el lastre de un pasado reciente. Un desafío, en cualquiera de los dos bandos que comprende, debe contar con un margen de probabilidad de éxito, pues como todo problema, es solucionable, de lo contrario, es una fatalidad o tragedia.

Entre esos desafíos, se encuentra la “Reforma a la Ley contra la Corrupción”, título del tema que me correspondió, y el mismo plantea varias preguntas tales como ¿qué es una reforma legislativa?, ¿cuáles son los criterios que se deben aplicar en su ejecución?.

Las mismas no pueden ser respondidas *in extenso*, pues nos desviaríamos del objeto y límites de este artículo; sin embargo, partiendo de su idea más básica, proponer una reforma, en este caso de un cuerpo

legislativo, tiene como explicación primaria su inadecuación al momento o situación que se regula, causa que, por su parte, también obedece a disímiles razones. Sean cuales fueren esas causas, es necesario tener en cuenta, en primer término, su adaptación al marco constitucional en el cual se inserta y, en segundo término, no menos importante, su contexto social.

De lo primero nos dice Guastini:

...no quedan espacios vacíos de derecho constitucional, esto es, libres de él: toda decisión legislativa está prerregulada (quizás aun minuciosamente regulada) por una o por otra norma constitucional. No existe ley que pueda escapar al control de legitimidad constitucional. En otras palabras, no existe espacio para ninguna discrecionalidad legislativa: no hay cuestión de legitimidad constitucional de la cual se pueda decir que sea solo una *political question*, una cuestión puramente política, ajena al conocimiento del juez de la legitimidad constitucional de las leyes⁶.

En el caso venezolano, de plantearse una reforma en materia de corrupción, sin duda tendrá que adecuarse al diseño constitucional, tanto en lo sustantivo, vale decir, valores, principios y objetivos, como en torno al procedimiento legislativo y el proceso judicial acorde al debido proceso.

En cuanto la necesidad o contexto, como antes adelantamos, una reforma supone inadecuación entre la ley y la realidad que pretende ordenar, inadecuación que en sí constituye un problema cuya solución tiene una primera fase, la legislativa. Es decir, se trata de un problema socio-político-jurídico que reclama un cambio en el marco normativo que lo regula.

Continuemos en el plano de la generalidad.

Todo problema, legal o no, tiene que analizarse para buscar la solución, aunque fuere parcial o temporal, y ese análisis proyecta algunas preguntas: ¿quién o quiénes dicen que hay un problema?, ¿es real o no?,

⁶ Citado por Mario Alberto Caja Sarria *La reforma constitucional: límites de la Corte al Congreso*. <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/download/1412/1811>

¿se conocen las causas?, ¿cuáles son las alternativas de respuesta?⁷. Si es legal, ¿qué tipo de respuesta normativa es la más adecuada?.

Además de estas preguntas sustantivas, existen las del procedimiento legislativo a seguir que, en un enfoque descriptivo, no arroja, en principio mayores dificultades —salvo la condición orgánica o no, asunto a ver luego—, como también las contextuales e históricas que en su conjunto conducen al diagnóstico y sus alternativas⁸.

La legislación en materia de corrupción está principalmente regulada por un Decreto con rango, valor y fuerza de ley del año 2014 y su posterior reforma en el año 2022. Hay que tener en claro que la corrupción es fenómeno con múltiples facetas —éticas, sociales, económicas, culturales y jurídicas o legales—, y, por eso, seguramente hay otros espacios normativos en los cuales se alojan preceptos que la regulen, aun cuando no tengan una denominación claramente indicadora de su contenido y significado; por otra parte, tampoco hay que olvidar que el cuerpo legal de marras forma parte de un sistema legal que obedece a unos valores, principios y fines, lo que obliga a un diagnóstico del conjunto en el cual se inserte la reforma, pues de lo contrario puede haber lugar a desajustes, contradicciones, oscuridades que lesionan la seguridad jurídica, valor importante en la concepción liberal del Derecho.

En el caso del sistema normativo venezolano, hay que tener presente, en primer lugar, que el texto constitucional de 1999 es autoritario y tendencialmente totalitario, lo que ha permitido la creación de un tejido legal cada vez más propicio a la violación de los derechos que la misma Constitución reconoce aun en medio de su esquizofrenia normativa que puede dar lugar a un sendero más democrático o menos democrático, según sea la fuerza que el poder político le desee imprimir a uno u otro, lo que tampoco significa negar el hecho palpable de que muchas de las leyes creadas bajo su vigencia son violatorias de los procedimientos legislativos constitucionales, violaciones que tampoco cuentan con dispensa constitucional.

⁷ Francisco Berlín Valenzuela, *Teoría de la legislación* <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6469/5.pdf>. p. 9.

⁸ Por históricas entendemos las relativas a la posibilidad y probabilidad de reforma, lo cual está estrechamente asociado al contexto en el cual se plantea la reforma, aspecto este último que exige algunas breves consideraciones adicionales.

Aclaremos un poco más lo de la esquizofrenia normativa constitucional.

Todo texto constitucional, por su natural apertura, puede llevar a opciones políticas divergentes; sin embargo, es distinto el caso cuando la apertura se da precisamente en normas que potencien una determinada opción política frente a la cual el discurso jurídico carece de la fuerza que le suministraría un esquema normativo constitucional menos poroso al autoritarismo. El propósito estabilizador y unificador de la interpretación constitucional en este último caso es mucho más enjundioso y exigente, si se pretende la opción democrática o propia del Estado de Derecho.

El tiempo y el *tempus* de la reforma tampoco pueden pasar inadvertidos. El primero se refiere al cuándo de la misma, y ese cuándo debe considerarse también en el marco más amplio del sistema normativo en el cual se inserta. En este aspecto, contamos con al menos dos o tres posibilidades: tiempo autoritario, tiempo democrático y tiempo de transición. El más inestable es el último, al menos en perspectiva.

Dentro de un orden normativo autoritario, la reforma tendería a consagrar tipos penales consiguientes, es decir, aquellos en los cuales se privilegia la infracción a la orden de la autoridad, tipos porosos, adelantamientos de punición y con esquema procesal inquisitivo o tendencialmente inquisitivo, es decir, un marco jurídico-penal esquivo al garantismo y la seguridad jurídica. Lo contrario, si se trata de un tiempo democrático estable. En cambio, un período transicional no favorece reformas legislativas con vocación de permanencia, sino de urgencia o de correspondencia con los cambios que se están dando, y siempre y cuando guarden la misma dirección del cambio. No hay duda de que el anterior esquema puede tener un ciclo inverso, es decir, de democrático a autoritario.

El *tempus* es el que se refiere al ritmo de la reforma, a la dinámica o velocidad con que se llevan a cabo las transformaciones legislativas, y esto depende del momento socio-político del cambio del sistema, según se trate de un período estable del sistema, sea cual fuere su naturaleza, o en uno más inseguro y menos previsible.

Entrando ahora a un terreno más específico, la pregunta se orienta a la situación legislativa venezolana en este momento —septiembre 2025— y su entorno socio-político.

Dentro del cuadro general del país en materia de corrupción, es bien sabido que el rigor punitivo de la legislación vigente no opera sin injerencia político-ideológica, por lo cual un planteamiento de reforma obedecería a ese sesgo. Ahora, si se parte de la premisa de una aspiración de reforma en sentido democrático, es preciso tener en cuenta si es al menos posible. En nuestra opinión, la respuesta es del todo negativa al momento de escribir estas líneas.

La otra posibilidad es que se plantee la pregunta en un tiempo futuro, la respuesta depende del contexto socio-político de ese momento futuro, pues toda inquietud sobre reforma se ubica en un determinado tiempo: el actual o el futuro, ambos son de *lege ferenda*, pero con coordenadas temporales distintas.

Supongamos una reforma con sentido democrático, obviamente ubicada en un momento futuro indeterminado. Ahorra, qué quiere decir esa fórmula “sentido democrático”, en cuanto el problema de la corrupción.

Se refiere a un reforzamiento de los valores ético-político-jurídicos que deben impregnar la legislación anticorrupción, sobre todo cuando se trata de una patología estructural del Estado y con metástasis social. Esta condición implica un esquema normativo dotado de medios de defensa de un propósito nacional que tengan el suficiente vigor para no ser debilitado desde sus propias entrañas, lo que implica que el marco del debido proceso puede sufrir restricciones a fin de hacer operativo y eficiente el sistema, lo que lo que puede implicar una reforma en el plano del proceso judicial en esta materia, y posiblemente en otras afines.

Desde el punto de vista sustantivo, puede procederse a una revisión, incluso de Derecho Comparado, para determinar cuáles son las figuras predominantes y evitar una redundancia típica que a la postre conlleva impunidad y recarga el sistema judicial. La abundancia de figuras atrae zonas cotangentes que suscitan sutilezas interpretativas que en su conjunto traen desconfianza social y debilitamiento institucional, con frágiles respuestas punitivas, incluso nugatorias.

En este mismo orden de ideas sobre lo sustantivo, otro asunto a tomar en cuenta es si se opta por una inclusión de las figuras sobre corrupción en el Código Penal, o si se opta por la legislación colateral.

Países como Colombia⁹ y Chile¹⁰ han optado por reformas en sus respectivos códigos penales; en cambio, Costa Rica, por una ley sobre corrupción y enriquecimiento ilícito¹¹. Amplio marco legislativo tanto nacional como en las comunidades, se observa en España.¹²

Otra posibilidad puede verse en México: Ley general del sistema anticorrupción con marcada incidencia la determinación de órganos competentes, faltas administrativas y disciplinarias, con sus respectivos procedimientos¹³. En sentido similar, aunque menos estructurado, si se puede decir, el ejemplo de Brasil, cuya ley 12846 prevé un amplio espectro de ilícitos administrativos de corrupción, en tanto que los delitos se mantienen en el Código Penal, junto a otra serie de normas, incluso de orden sublegal que versan sobre la misma materia¹⁴.

Otro aspecto a considerar es la regulación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, habida cuenta que no es extraño que en delitos de esta naturaleza se involucren, como es el caso de Chile, cuya ley 20 393 versa sobre esta materia¹⁵.

En conclusión:

El tema de las Jornadas que dieron ocasión al presente artículo sugiere la pregunta básica acerca de lo que se debe entender por reforma legislativa, la cual debe enmarcarse en consideraciones atinentes al cuándo y al cómo de la reforma, es decir, al momento en el cual se procede y a su ritmo o velocidad, lo que a su vez no puede desatenderse del análisis del problema que genera el planteamiento de la reforma, es decir, si es necesaria y posible, lo que depende de si el contexto del proceso legislativo corresponde a un orden democrático o autoritario del Estado de que se trate. Cada uno corresponde a propósitos diferentes.

Es cierto que si la reforma se realiza en un Estado autoritario, las leyes penales debilitan el principio de legalidad y los principios propios del garantismo, todo lo contrario a si se trata de un Estado democrático; sin embargo, en materia de corrupción, dada la extensión y gravedad

⁹ <https://www.uiaf.gov.co/ley-1474-de-2011>

¹⁰ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1125600>

¹¹ <https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2015/LEY-8422.pdf>.

¹² https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=322&nota=1&tab=2

¹³ https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf

¹⁴ <https://es.etco.org.br/tag/lei-12846/>

¹⁵ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1008668>

del fenómeno, es plausible, repetimos, la reducción de ciertas garantías en aras de la eficacia del orden normativo en defensa misma de la democracia y su credibilidad.

En un aspecto más específico, la reforma debe considerar la opción de incorporar los delitos de corrupción en el Código Penal, pues de este modo se favorece la imagen de criminalidad de estos hechos, además de que la docencia universitaria otorga, según la experiencia nos indica, más relevancia a los tipos codificados. Una legislación especial, como nos ilustran varios casos de derecho extranjero, sobre responsabilidad administrativa y su régimen procedimental, estructura un sistema normativo más consistente, menos poroso,

En cualquier caso, el proceso de reforma debe ajustarse al diseño del procedimiento legislativo constitucionalmente previsto; y en cuanto el proceso judicial a adoptar, el debido proceso debe someterse a ciertas restricciones que garanticen la eficacia del orden normativo, pues ello fortalece su credibilidad.

2. EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN: DEFINICIONES Y ESPECIES¹⁶

“La corrupción es tan vieja como el hombre, así habla la sociología espontánea. Esta es la tradicional premisa alrededor de la cual se establecen otras que apuntalan a una presunción subyacente fundamental acerca de la naturaleza humana. El hombre y la mujer son malos por naturaleza, es decir, corruptos por definición. Corolario: siendo la corrupción una cuestión de esencia, no hay, a decir verdad, problema social alguno... El pecado original, que otorga la condición humana, se basa en un acto de corrupción.”¹⁷

La cita anterior calza con una visión antropológica pesimista: el ser humano es malo, o sea, corrupto, por naturaleza, y extirpar la corrupción es tanto como acabar con la humanidad¹⁸. Sin embargo, el esfuerzo

¹⁶ Este aparte reproduce parcialmente el correspondiente a mi trabajo de ascenso a profesor asociado, titulado *Corrupción Administrativa*. Inédito

¹⁷ Fernando Gil Villa, *La cultura de la corrupción*, Maia ediciones, Madrid, pp. 19, 20 y 21.

¹⁸ La visión pesimista que en definitiva consiste en una concepción antropológica de maldad natural la representa, y no exclusivamente, Hobbes: “... cuando debido a su pasión natural

religioso — como vimos en la Introducción —, ético, jurídico, en ocasiones, el político, y la condena social van en un sentido distinto, pues aun empleando mecanismos diferentes, puede decirse que tienen como elemento común, la condena de la corrupción Y lo que es invencible o fatal no es tanto objeto de condena, sino de aceptación o resignación, por doloroso que sea.

Sin entrar en disquisiciones filosóficas ni antropológicas, hay un consenso normativo de que la corrupción es un mal erradicable, y si no, disminuible, mas, nunca aceptable. Se trata de un fenómeno socio-cultural atado a numerosas variables históricas, idiosincráticas, económicas y educativas, entre otras, que juegan un rol determinante, donde el fenómeno ideológico también las envuelve en numerosas ocasiones, pero no por ello plausible.

En lo que al Derecho se refiere, la corrupción constituye objeto de atención pues perturba el normal desenvolvimiento de las interrelaciones humanas al que el sistema jurídico enfoca sus preceptos, por el efecto deletéreo que constituye para la estabilidad y legitimidad de las instituciones democráticas¹⁹.

En el orden cívico, y de modo esencial en la democracia, las expectativas recíprocas tejen el sistema social, y ese tejido se teje con los hilos de la confianza, sin ella no es posible desarrollar relaciones estables, en ningún sentido.

Las recíprocas expectativas que la confianza cultiva quedan frustradas por el hecho de la corrupción. El ciudadano espera recibir el trato que la Ley dispone en su relación con la Administración Pública, y cuando no lo recibe por la interferencia obstructiva de la corrupción, se frustra lo que jurídicamente debe ocurrir según la norma jurídica.

cualquier hombre se siente impulsado a quebrantar las leyes naturales, no cabe en ningún otro hombre más seguridad que su propia para su propia defensa que anticiparse.” *Elementos del Derecho Natural y Político*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 206.

¹⁹ El trabajo *La democracia contra la corrupción*, de Mark E. Warren está considerado como uno de los más importantes estudios de la relación entre la democracia y la corrupción, a tomar en cuenta para un estudio más pormenorizado. Traducción puede leerse en <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v47n193/0185-1918-rmcps-47-193-109.pdf>. Del mismo autor *What Does Corruption Mean in a Democracy?* https://www.researchgate.net/publication/227682794_What_Does_Corruption_Mean_in_a_Democracy/link/63fd0ca557495059454acae8/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19

Entonces no hay seguridad del trato y resultados, y al quebrarse la seguridad, se quiebra conjuntamente la confianza, tanto del trato como del resultado, y no solo de la expectativa en particular que el Derecho debe garantizar, sino que el quiebre de la confianza se extiende al resto del sistema estatal, con mayor gravedad y profundidad en la misma medida en que la corrupción vaya infectando la gestión pública, y lo mismo se puede sostener en cuanto las relaciones privadas, sobre todo porque con la progresiva intervención del Estado en las interrelaciones de la sociedad civil, como ocurre en los Estados de Bienestar, la corrupción “privada” es tan perjudicial como la “pública”, e incluso se confunden.

El Estado de Derecho se sustenta en el Derecho y el Derecho se afina en las relaciones de confianza, sea para fortalecerlas, sea para atenuar la desconfianza. La confianza no es un mero fenómeno subjetivo, sino que tiene una condición ética-jurídica indispensable para el desarrollo armónico de la sociedad y de los miembros que la constituyen.

La complejidad del fenómeno de la corrupción — a causa de la multiplicidad de factores que la condicionan como hecho y como objeto de conocimiento y de valoración, o sea, como valor y como sensación y percepción —, explica en buena proporción que establecer el término “corrupción” como concepto funcional para la categorización de un universo de delitos no es tarea simple, además de las razones más propiamente jurídicas que indicamos a continuación.

En primer lugar, la legislación penal e incluso la dogmática ha considerado la corrupción como categoría jurídica desde hace pocos años, sobre todo a partir del empleo favorable del término por la legislación internacional. En pocas palabras, no es concepto con génesis jurídico-penal, como antes dijimos.

El título “delitos contra la cosa pública”, la más antigua, o la más moderna, “delitos contra la “administración pública” revela al menos dos cosas. Ambos, si bien favorecen la determinación del bien jurídico, no apuntan hacia un concepto dogmático más amplio o abstracto con suficiente generalidad. En segundo término, tanto la legislación internacional como la de distintos Estados se ha venido extendiendo a hechos punibles diversos que por economía comunicativa se cobijan bajo un mismo título, pero sus variantes dificultan la determinación de una categoría jurídica común.

En fin, la multiplicidad y variedad de figuras penales agrupadas por el mismo *nomen iuris* de corrupción, no facilita el acuerdo sobre la determinación del bien jurídico, sin contar que este mismo no es de pacífica significación. Tampoco favorece la expansión, a veces innecesaria, de la terminología legal. Tengamos en cuenta que bien jurídico y concepto general de constelaciones legislativas no son lo mismo, ni se alcanzan por los mismos caminos.

A estas dificultades, repetimos, se suma que en realidad el término “corrupción” tiene más bien una prosapia política o criminológica, como antes adelantamos, disciplinas que pueden gozar de una mayor libertad formal que la jurídica-penal.

Si partimos de la definición vulgar o común, tenemos que el Diccionario de la Real Academia Española define la corrupción en estos términos:

f. Acción y efecto de corromper o corromperse.

Sin.: putrefacción, descomposición, podredumbre, degeneración, fermentación.

f. Deterioro de valores, usos o costumbres.

Sin.: corruptela, deshonestidad, depravación, perversión, vicio, envilecimiento, peste, prostitución.

Ant.: honradez, integridad.

f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización indebida o ilícita de las funciones de aquellas en provecho de sus gestores.

Sin.: soborno¹, cohecho, compra, coima¹.

f. desus. Diarrea, descomposición.²⁰

Esta definición atiende a diversas áreas, una de ellas es la jurídica en la cual la idea central es la desviación de las funciones públicas y sus medios en provecho personal, sea o no de tipo económico, y si bien se enfatiza que se trate de funciones públicas, según la voz “especialmente”, ella no excluye de plano que también ocurra en medios privados.

En definitiva, puede decirse que “corrupción” implica “cambiar la naturaleza de una cosa volviéndola mala”, pervertirla, privarla de su

²⁰ <https://www.rae.es/>

propia naturaleza²¹. Cambiar para lo malo. Y malo es todo aquello que es contrario a la naturaleza de la cosa, pues la degrada o pervierte.

Pero esta última afirmación no parece jurídicamente ortodoxa, pues atiende más a una perspectiva de tipo moral o ética. Por ello, vamos a considerar cómo se conceptúa la corrupción en distintos ámbitos de interacción social.

En perspectiva sociológica, o criminológica, si se prefiere, se ha diferenciado entre corrupción blanca, gris y negra²². Su diferencia estriba en su grado de tolerancia: aceptada la primera; sancionada penalmente la tercera, y la segunda oscilante²³.

Se trata de una percepción y valoración social que tiene un componente económico, como lo indica Yves Mény²⁴, quien considera que en la corrupción ocurre una transacción tras bastidores entre dos mercados: el político o administrativo, y el económico-social.

López Presa resalta de esta perspectiva la presencia de dos componentes: la relación servidor público²⁵-particular, y el beneficio económico, omnipresente en casi todos los delitos de corrupción²⁶, con predominio de la clandestinidad, que, aun presente en un amplio espectro de la fenoménica delictiva, sin embargo, casi nunca es elemento de los tipos penales²⁷.

²¹ Jesús Antonio Bejarano, *Corrupción y Escándalos Políticos*, en Jesús Antonio Bejarano *et alii*, *Narcotráfico, Política y Corrupción*, Temis, Bogotá, 1997, p. 17.

²² Thierry, Jean-Pierre, *La Corrupción en Francia*, en Bejarano Op. Cit., pp. 66 y 67.

²³ La diferenciación en cuestión deja como materia pendiente el lugar que le corresponde a la ilicitud administrativa.

²⁴ Citada por José Octavo López Presa, *Corrupción y Cambio* (Coord.), Fondo de Cultura Económica, Vida y Pensamiento de México, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 95 y ss.

²⁵ El sintagma “servidor público” es equivalente a “funcionario público”, aunque con connotación distinta, positiva, ante el neutro de este último.

²⁶ La función o utilidad económica de la corrupción, como ingrediente favorable al desarrollo económico de los pueblos y al fortalecimiento a largo plazo de las instituciones, ha sido materia de una extensa bibliografía. Vid., entre muchos, Mauricio Cárdenas *et alii*, en *Corrupción, Crimen y Justicia*, especialmente p. XII.

²⁷ En la adopción de medidas preventivas, el Estado debe tomar en cuenta características como la clandestinidad para aplicar recursos eficaces, pues para enfrentar un enemigo es necesario, en todo ámbito, conocerlo. Conferencia del ex fiscal norteamericano Philip B. Heymann, *Democracia y Corrupción*, en Bejarano *et al.*, Op. Cit., pp.37 y ss.

Con perspectiva que acentúa lo social, tenemos a Sutherland que consideró como corrupción no solo figuras penales “tradicionales”, sino también otras, más comunes hoy que ayer, como el blanqueo de capitales, utilización de la posición de poder en la toma de decisiones políticas para favorecer al funcionario, a la organización a la cual se pertenece o a la empresa con la cual el funcionario mantiene relaciones²⁸. Un aporte importante fue que no asoció el delito solo a factores de pobreza o patologías mentales, sociales o personales, sino que, por el contrario, la calificación de “cuello blanco” — que no la pretendía definitiva — es el cometido por una “persona de respetabilidad y estatus social alto en el curso de su ocupación”²⁹.

Esta definición puede ampliarse a las relaciones de posiciones de poder, en las cuales la respetabilidad viene dada por el cargo o función, aunque el estatus social no juegue ningún rol decisivo. Ambos elementos también pueden ser tomados en cuenta en los casos en que el delito de corrupción lo cometer un particular.

Hoy en día, se considera que los delitos de corrupción entran en la categoría mayor de delincuencia organizada, concepto que, si bien tiene acogida en textos legales penales, su origen es también más social que jurídico.

El fenómeno de la globalización, en tanto y cuanto introduce una forma de sometimiento del poderoso sobre el débil; el riesgo, en la medida de que el desarrollo científico y tecnológico posibilita que gran parte de los delitos vinculados con la corrupción se engloben bajo el concepto general de “delincuencia organizada”; la economía, toda vez que gran parte de los delitos cometidos tienen una base económica, sin que ello signifique que un aumento de casos de corrupción corresponda a un mayor desarrollo de la economía³⁰.

En el ámbito público, se puede hablar de corrupción política, quizás la más grave “ya que alcanza la esfera donde se definen los asuntos

²⁸ Eve Corvo Rivas, *Comentarios a la Ley contra la Corrupción*. P. 3 www.tiempo.uc.edu.ve/tu389/p8y9/p8y9.htm.

²⁹ Edwin H. Shuterland, *El delito de cuello blanco*. Editorial Bdef, Julio César Aira, editor, Memoria Criminológica, Montevideo-Buenos Aires, 2009, p. 9.

³⁰ Covo Rivas, ib.

que conciernen o afectan a los miembros de toda una comunidad... (*omissis*)... tiende a inhibir la manifestación ideológica de los ciudadanos.”. Una de sus consecuencias es la indiferencia ante lo común, el descrédito de la vida política y sus agentes, con lo cual se abre la posibilidad de la irrupción de movimientos políticos mesiánicos y totalitarios, de los cuales la historia registra múltiples experiencias³¹.

En este mismo ámbito, tenemos la corrupción administrativa, la más conocida y tratada en el mundo jurídico y que “comprende el conjunto de situaciones relacionadas con las violaciones normativas y los abusos que comete un servidor público en un cargo oficial en beneficio propio o de terceros.”³².

Otra clasificación, dentro de la pública, más próxima a su dinámica es la siguiente eventual: más frecuente en los órdenes medios, es discreta, a título casi siempre individual y requiere poca organización; sistemática: menos organizada, opera en caso de transacciones más o menos sencillas, por lo general de cumplimiento simultáneo. Su característica fundamental es el pago de una cantidad extra para obtener un servicio y tiene dos variantes: a) el funcionario exige un pago por un monto superior al debido, luego entrega lo que corresponda al erario y se queda con la parte indebida; b) se convierte al administrado en cómplice, se le otorga el servicio, pero a un costo menor, y así el funcionario se queda con la totalidad o parte de lo recibido. Así, reduce el peligro de denuncia, mayor en la primera variante. Casi siempre se presenta cuando no hay sistemas de cómputo que registren automáticamente el pago. Mediante ella los funcionarios buscan obtener ingresos extraordinarios en transacciones más o menos sencillas. Eventual y más organizada; ocurre con ocasión de adquisiciones y obras públicas. Se da en procesos

³¹ Según Barbero Santos, la corrupción política es la actuación de quien prevaleciéndose del poder público que ostenta, sea a título de representación o de designación, busca servir a los intereses particulares, en vez de los generales, contraviniendo disposiciones legales o simplemente principios éticos. Agrega: “... es una tentación natural: de los particulares, de los servidores y organismos del Estado, de los partidos políticos. Puede anidar, pues, en el interior de la propia democracia, sin que en absoluto sea consustancial a ella. Si es más conocida se debe a que en los regímenes dictatoriales la corrupción difícilmente sale a la luz pública. Se oculta por entero su existencia.” (*La Corrupción en España*, en Bejarano et al., *Op. Cit.*, p. 204).

³² Id.

que abarcan un mayor número de participantes, tanto de cuerpos públicos como privados³³.

En la corrupción privada prevalece, en sus distintas manifestaciones (tributarias, sindicales, comercio clandestino, sindicales, comunicacionales, entre otras muchas), la obtención de un beneficio, y en la mayoría de las veces, un daño para los clientes³⁴.

El derecho internacional reconoce la importancia de la corrupción en el ámbito privado, y es así que la Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo de la Unión Europea que derogó la adoptada en el año 1998 (98/742), previó en los dos primeros numerales de su artículo 2º lo siguiente:

1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para asegurar que los siguientes actos intencionados constituyan una infracción penal cuando se lleven a cabo en el transcurso de actividades profesionales:

a) prometer, ofrecer o entregar, directamente o a través de un intermediario, a una persona que desempeñe funciones directivas o laborales de cualquier tipo para una entidad del sector privado, una ventaja indebida de cualquier naturaleza para dicha persona o para un tercero, para que esta realice o se abstenga de realizar un acto incumpliendo sus obligaciones;

b) pedir o recibir, directamente o a través de un intermediario, una ventaja indebida de cualquier naturaleza, o aceptar la promesa de tal ventaja, para sí mismo o para un tercero, cuando se desempeñen funciones directivas o laborales de cualquier tipo para una entidad

³³ José Octavio López Presa, "Los elementos de la corrupción administrativa". En: *Corrupción y Cambio*, pp. 172 y ss.

³⁴ Bejarano et al., Op. Cit. Pp. 98 y ss. Thierry Jean-Pierre expresa que en el ámbito privado la corrupción alcanza un giro menos dramático: «Es el caso de los cirujanos pagados por empresas de aparejos médicos para imponerles a sus pacientes una prótesis antes que otra. Es el caso de los sobrepagos pagados en el momento de la venta de inmuebles o de establecimientos de comercio. También es el caso de la remuneración discreta para un competidor de cuadros de empresas que trabajan en el mismo sector; igualmente la compra ilegal de informaciones importantes... etc.... Curiosamente muy pocos de estos negocios son investigados. Lo que significa que cada uno lo aprueba o se acomoda a él, o que nadie se da cuenta de ello. Es evidente que en el sector privado este tipo de delito se ha hecho muy común, y ello se debe, en gran parte, al deplorable ejemplo dado por la clase política francesa.». Thierry Jean-Pierre, *La Corrupción en Francia*, p.70.

del sector privado, a cambio de realizar o abstenerse de realizar un acto incumpliendo sus obligaciones.

2. El apartado 1 se aplicará a las actividades profesionales de entidades con fines lucrativos y no lucrativos³⁵.

Se trata de comportamientos análogos a los de los funcionarios públicos en los respectivos tipos de delitos de corrupción administrativa.

La Asamblea General de las Organización de las Naciones Unidas del 17 de diciembre de 1979, cuando sancionó el Código de Conducta para funcionarios, estableció en su artículo 7:

“b. Si bien la definición de corrupción deberá estar sujeta al derecho nacional, debe entenderse que abarca tanto la comisión u omisión de un acto por parte del responsable, en el desempeño de sus funciones o con motivo de éstas, en virtud de dádivas, promesas o estímulos ilegítimos, exigidos o aceptados, como la recepción indebida de éstos, una vez realizado u omitido el acto.

Debe entenderse que la expresión “acto de corrupción” anteriormente mencionada abarca la tentativa de corrupción.”³⁶.

Si nos separamos de las perspectivas sociológicas e incluso de las consideraciones sobre los ámbitos público y privado, para acercarnos a una definición jurídica más general, podemos considerar lo que sigue.

Marino Barbero Santos suministra una fórmula introductoria: “la corrupción es un concepto más amplio que delito”, pues hay comportamientos reprobables desde el plano ético-social no susceptibles de sanción judicial³⁷.

Desde el ángulo ético-jurídico, cualquier definición de corrupción para el Derecho Penal implica “hacer moralmente malas las personas o impurificar las cosas, las actividades”³⁸. Este núcleo se traslada al campo jurídico, como vemos a continuación.

Rafael Ballén: “...es el acto ilegal, ilícito e ilegítimo por medio del cual una persona, al servicio o no del Estado, busca obtener un

³⁵ www.fundacionpdh.org/.../2003-Decision-Marco-2003-568-corrupcion-sector-privado.htm. Consultada 13-8-2010.

³⁶ www2.ohchr.org/spanish/law/codigo.htm

³⁷ Barbero Santos. *Op. Cit.*, En Bejarano *et all*, *Op. Cit.*, p. 203.

³⁸ *Id.* P. 204.

resultado o una decisión que le satisfaga ambiciones económicas o políticas. De esta manera la corrupción viene a ser la materialización de un propósito deliberado de obtener un provecho personal, con base en un cargo o en una posición de privilegio que se ocupa. Y en la mayoría de las veces se necesitan dos partes.”³⁹.

José Vicente Haro reproduce, entre otras, las siguientes⁴⁰:

Gianfranco Pasquino: “... fenómeno por medio del cual un funcionario público es inducido a actuar de manera distinta a los estándares normales del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una remuneración. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento ilegal de aquél que ocupa un rol en la estructura estatal.”.

M. Johnston: “La corrupción ... es todo uso indebido (abuso) de una posición oficial pública (de cargos y recursos) para fines y ventajas privados.”.

Sabán Godoy también parece limitar la corrupción a la esfera pública estatal:

Utilización de un poder otorgado por un tercero para el interés personal del cesionario, interés distinto del que persigue el titular del poder cedido. En el caso de la pública es, sencillamente, la utilización de potestades públicas para el interés privado cuando este difiere del general a que toda actuación pública se debe por mandato del precepto constitucional.

Luego, introduce el elemento de la legalidad: “...resulta indispensable señalar que toda conducta corrupta es una conducta ilegal y ello por oponerse siempre al tenor de la ley... los términos de corrupción y su antagónico de honradez sólo tienen cabida, tal y como los concebimos, dentro de un sistema prefijado de normas a las que se subordina la conducta pública.”⁴¹.

En casi todas definiciones, con mayor o menor vigor, subyace el

³⁹ Rafael Ballén, *Corrupción Política*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1994, p. 204.

⁴⁰ José Vicente Haro, “La Ley contra la Corrupción”, pp., 11 y ss., en *Comentarios a la Ley contra la Corrupción*, Alberto Arteaga Sánchez et al. *Comentarios a la Ley contra la Corrupción*, Vadell Hermanos Editores C.A., Valencia, 2003, pp. 11 y ss.

⁴¹ Conf. Alfonso Sabán Godoy, *El marco jurídico de la Corrupción*, Pp. 16, 17.

concepto de deber, pues como dice Belligni, citado por Haro, “la corrupción es una forma particular de crimen, y corrupto es aquel que — político o burócrata — se desvía de los deberes formales, jurídicamente definidos, vinculados a su cargo o viola las reglas establecidas para el ejercicio de la autoridad pública”⁴².

Y prosigue Belligni:

... la integración del criterio de legalidad con el criterio de moralidad, por el cual la transgresión afecta no solamente a las normas jurídicas y, tal vez, no tanto a las normas jurídicas, sino a las normas *éticas* que regulan el ejercicio de la profesión político-burocrática. Desviándose así de lo que la opinión pública o el grupo de pertenencia reputa como justo y lícito en política⁴³.

En síntesis, dada la complejidad del concepto de corrupción, las definiciones pueden ser de tipo general o común, en las cuales puede haber la huella de una determinada visión antropológica, pues en esencia se considera que es un fenómeno negativo que se puede asociar a una naturaleza básicamente mala o no del ser humano.

En los enfoques jurídicos, se enfatiza que la corrupción es un fenómeno que menoscaba la confianza que fundamenta las expectativas que constituyen la interrelación social y a las cuales el Derecho formaliza o garantiza, al menos en el Estado de Derecho, de allí que la corrupción sea dañina para la democracia, condición política propia del *rule of law*, frustrando las expectativas legítimas de los ciudadanos.

En el ámbito propiamente jurídico penal, las definiciones de corrupción mayoritariamente se refieren a la desviación de la función pública en pro de un provecho personal, aunque hoy en día, la legislación en la materia se extiende a algunas relaciones privadas, así como al soborno internacional.

En nuestra opinión, la corrupción puede ser analizada en la perspectiva del abuso de la posición de poder en y ante la administración pública, abuso que nos es solo predominio, sino que tiene también manifestaciones más sutiles, pero en todas ellas se detecta la violación de

⁴² Conf. Haro, *Op. Cit.* P. 11.

⁴³ Id.

determinados deberes que rigen las relaciones en y ante el Estado, en su función administrativa.

Visto lo anterior, pasemos al derecho positivo venezolano, con mínimas referencias necesarias sobre su evolución, pues no es objeto de este artículo una reseña histórica con intención analítica, sino solo descriptiva, para no desviarnos del objeto que nos atrae, por lo que tampoco entraremos en detalles sobre los tipos convencionales codificados y trasladados a la legislación colateral, ni tampoco sobre los nuevos tipos que se han venido incorporando en el curso del tiempo.

3. LEGISLACIÓN PENAL EN MATERIA DE CORRUPCIÓN: EVOLUCIÓN

3.1. Evolución legislativa. Algunos comentarios

La historia legislativa venezolana en materia de corrupción arranca desde las previsiones contenidas en los primeros códigos penales — el primero de vigencia efectiva fue el de 1873 —, en los cuales se preveían figuras “tradicionales”, tales como peculado, concusión, cohecho, aunque no siempre con la misma denominación, pero sí con el mismo núcleo de injusto, hasta la entrada en vigencia de leyes colaterales que desprendieron del texto codificado las figuras más significativas en materia de corrupción, y se añadieron otras, con la pretensión de abarcar nuevas modalidades, así como, en el dominio procesal, al crear un ámbito competencial específico, decisión político-criminal animada por el propósito declarado de prever y sancionar hechos punibles en perjuicio del patrimonio público.

El 23 de diciembre de 1982, se promulgó la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, publicada en la Gaceta Oficial N°. 3 077 Extraordinario.

El 7 de abril de 2003, a la luz de la Constitución promulgada en 1999⁴⁴, se deroga la anterior, y se promulga la Ley contra la Corrupción, Gaceta Oficial No. 5 637. Se incorporan nuevas figuras y se prevén medios de participación ciudadana.

⁴⁴ República Bolivariana de Venezuela, Constitución *de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial No 5 453 Extraordinario, 24 de marzo de 2000.

El 19 de noviembre de 2014, bajo el paraguas de la Ley Habilitante vigente para esa fecha, se publica en la Gaceta Oficial No. 6 155, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley contra la Corrupción.

El 2 de mayo de 2022, Gaceta Oficial No. 6 699 Extraordinario, dicho Decreto fue reformado mediante la Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción.

Con el fin de contextualizar la reforma legislativa en materia de corrupción, algunas consideraciones no exhaustivas sobre la legislación que sucedió a la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

4. LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN: 7 DE ABRIL DE 2003

Con su promulgación queda derogada expresamente la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público del 23 de diciembre de 1982, y se da cumplimiento a la aprobación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, publicada en la Gaceta Oficial No 36 211, del 22 de mayo de 1997, cuyo artículo VII establece que “Los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno los actos de corrupción descritos en el Artículo VI.1. y para facilitar la cooperación entre ellos, en los términos de la presente Convención.”⁴⁵.

Esta disposición se amplía con el artículo XI de la misma, según el cual los Estados se obligaban al desarrollo progresivo de la misma mediante la tipificación de aquellas conductas que la misma Convención indicaba⁴⁶.

⁴⁵ Organización de las Naciones Unidas, https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf.

⁴⁶ Artículo XI

Desarrollo progresivo

1. A los fines de impulsar el desarrollo y la armonización de las legislaciones nacionales y la consecución de los objetivos de esta Convención, los Estados Partes estiman conveniente y se obligan a considerar la tipificación en sus legislaciones de las siguientes conductas:
 - a. El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada.
 - b. El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier

Sin embargo, se da la circunstancia de que la materia regulada por la Convención y luego por la ley de 2003, estaba contenida en la ley orgánica derogada⁴⁷. El hecho de que una ley ordinaria derogue una ley orgánica suscita inquietud. Algunas ideas al respecto.

La Constitución de 1961⁴⁸ regulaba escuetamente las leyes orgánicas en su artículo 163, donde las sujetaba a escasas condiciones no acumulativas: a) las que así denominare la Constitución; b) las que la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara las invistiere con dicho carácter al inicio del respectivo proyecto de ley⁴⁹.

En cambio, la de 1999 es más prolija tanto en sus condiciones como en el procedimiento a seguir para su vigencia. Según su artículo 203, son leyes orgánicas: a) las que así denomine la Constitución; b) las que organicen los poderes públicos; c) las que desarrollen derechos constitucionales; d) las que sirvan de marco a otras leyes. El proce-

tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada.

- c. Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado.
 - d. La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa.
2. Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado estos delitos, éstos serán considerados actos de corrupción para los propósitos de la presente Convención.
 3. Aquellos Estados Partes que no hayan tipificado los delitos descritos en este artículo brindarán la asistencia y cooperación previstas en esta Convención en relación con ellos, en la medida en que sus leyes lo permitan.

⁴⁷ La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público no preveía todos los delitos que se fueron sancionando con posterioridad a su vigencia, pero eso no significa que el núcleo de los mismos sí estuvieran presentes.

⁴⁸ República de Venezuela. *Constitución*. Gaceta Oficial N° 662, Extraordinario, de fecha 23 de enero de 1961.

⁴⁹ Reseña Caballero Ortiz que hasta la Constitución venezolana de 1925, las anteriores preveían como atribución del Congreso dictar leyes orgánicas y electorales, y en 1947 se sustituye la fórmula por ley especial, cambio que si bien le parece un error, pues lo especial está en las normas, no en las leyes, sin embargo considera que el término “orgánico”, desde el punto de vista jurídico, no tiene ninguna implicación, aunque etimológicamente, orgánico quiere decir lo que trata los órganos del Estado. Jesús Caballero Ortiz, *Las leyes orgánicas*, trabajo de ascenso a profesor asociado Universidad Central de Venezuela. Caracas, s/e, 1999, p. 16.

dimiento consiste en la remisión, antes de la promulgación, a la Sala Constitucional a fin de que esta, en el término de diez días, se pronuncie acerca de la procedencia de la calificación de orgánica.

En consecuencia, la Constitución de 1999 no suprime, salvo el discrecional, los supuestos de procedencia de las consagradas en la precedente, sino que más bien las amplía. La duda, empero, puede surgir por el hecho de si los hechos de corrupción pueden incluirse dentro del marco las letras b), c) y d), descartando el de la letra a), pues la Constitución del 99, tampoco la de 1961, enuncia que la legislación en materia de corrupción sea de carácter orgánico, no obstante, el mandato de imprescriptibilidad respecto a los delitos contra el patrimonio público que contiene el artículo 271 de la Carta Magna hoy vigente⁵⁰.

La duda acerca de si una ley ordinaria promulgada por una Constitución distinta a aquella vigente cuando se dictó la orgánica, puede derogar a la primera, pudo evitarse si la Asamblea Nacional le hubiera dado el carácter orgánico a la ley de 2003 y, por supuesto, así lo hubiere acogido la Sala Constitucional, que no fue el caso, para lo cual hubiera tenido que considerarla implícita en el supuesto que da cobertura a las leyes de que desarrollen derechos constitucionales, criterio bastante laxo, por otra parte, pues al fin y al cabo, especialmente en materia penal, la legislación por regla general tiende a amparar y defender derechos humanos.

En nuestra opinión, la legislación en materia de corrupción refuerza y defiende de modo principal el contenido ético-político del derecho a la democracia, y no solo en su sentido operativo. De este modo, comprende el derecho a una administración pública correcta, contenido que se extrae del mismo texto constitucional de 1999. Según el mismo, el Estado venezolano se constituye como democrático y en tal orden de ideas persigue valores y fines democráticos, entre los cuales se colocan “la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad”, “la construcción de una sociedad justa y amante de la paz”, “la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo”⁵¹. Es decir, hay fines esenciales de base individual (desarrollo de la persona

⁵⁰ Recordemos que no todos los delitos de corrupción son contra el patrimonio público, al menos directamente.

⁵¹ Artículos 2 y 3 constitucionales.

y respeto a su dignidad), y de base colectiva (construcción de sociedad justa y promoción de la prosperidad y bienestar colectivos).

La corrupción degrada la dignidad de quien la práctica, mas, también es afrenta al ciudadano o colectivo que la padece, sobre todo en el ámbito público, pues el ciudadano tiene derecho a que la Administración Pública cumpla con sus deberes y de manera primordial aquel general de servicio al ciudadano, y el funcionario corrupto antepone su péfido interés al general y abstracto del conjunto de ciudadanos, y al particular del afectado, si fuere el caso⁵², por lo cual la confianza que sostiene las expectativas propias de la interacción social también resultada menoscabada.

En conclusión, aceptando como plausible la interpretación propuesta del derecho a la democracia como derecho constitucional, y la corrupción como agravante a su integridad, y viciado el procedimiento legislativo del año 2003, habría que proferir sanción de inconstitucionalidad; sin embargo, no esta conclusión sería ajena a las enormes problemas que acarrearía, pues supondría la extensión de la vigencia de la Ley de Salvaguarda, con menor rigor punitivo, y la nulidad de las decisiones judiciales que desde el año 2003 se hubieren dictado, aunque no tenemos ningún conocimiento estadístico de ello.

Siendo así, entonces ¿cómo desconocer el efecto de inconstitucionalidad por el procedimiento legislativo seguido?

Una de las reglas fundamentales en materia de interpretación constitucional es la de razonabilidad, aunque extensible a otras ramas del sistema jurídico, pero en esta tiene singular importancia y trascendencia: “Toda actividad estatal para ser constitucional debe ser razonable. Lo razonable es lo opuesto a lo arbitrario, y significa: conforme a la razón, justo, moderado, prudente, todo lo cual puede ser resumido: con arreglo a lo que dice el *sentido común*”⁵³.

La razonabilidad, lo razonable no es un concepto fácilmente definible, se caracteriza por cierta plasticidad semántica que lo hace

⁵² Artículo 141 constitucional: “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley al derecho.”.

⁵³ Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de Interpretación Constitucional*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, s/f, p. 559. Cursivas en el original.

huidizo, más próximo al sentir que a la razón, no obstante, la cercanía literal. Bidart Campos diserta con claridad:

Alguien puede pensar que se trata nada más que de una pura apreciación subjetiva. Sin embargo, aunque la cuestión es sutil, resulta susceptible de una estimación objetiva. En primer lugar, la razonabilidad consiste en una valoración axiológica de justicia que nos muestra lo que se ajusta o no es conforme a la justicia, lo que tiene razón suficiente... En segundo lugar, el sentido común y el sentimiento racional de justicia de los hombres hace posible vivenciar la razonabilidad y su opuesto, la arbitrariedad... (omissis)... La razonabilidad consiste en una valoración jurídica de justicia — dice Juan Francisco Linares —, lo cual significa que la obligación constitucional de que los órganos estatales actúen razonablemente, implica que actúen con justicia⁵⁴.

Las anteriores citas versan sobre la regla de lo razonable y la razonabilidad como aquello que es prudente y correspondiente al sentido común, no versan propiamente sobre la materia que nos atañe; no obstante, se puede concluir que la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley del año 2003, cuya vigencia superó los diez años, no resulta razonable en cuanto la conservación de la seguridad jurídica que debe normar el desarrollo de la vida en relación, por lo que la tacha normativa no prevalece sobre la tacha social que al ser reconocida la supera y se convierte en criterio de juridicidad.

Si la razonabilidad es expresión de la prudencia como regla de interpretación constitucional, hay un posible rechazo a la pertinencia de un criterio tan susceptible de aplicaciones caprichosas, como lo es el de la prudencia.

Veamos.

La prudencia es, primeramente, una virtud moral que en el campo del Derecho se convierte en regla de interpretación, pero también de creación del Derecho, construcción racional por antonomasia. *Ergo*, la prudencia es una regla racional que por su naturaleza es razonable, una de las propiedades de la racionalidad.

⁵⁴ Id., p. 562.

Según Del Vecchio, la racionalidad no solo es propia del sistema jurídico, sino que es también “una filosofía del derecho ‘desarrollada’”. Es una filosofía que es parte del ordenamiento jurídico, cuanto más evolucionada, cuanto más humanista sea el sistema de que se trate, puesto que el elemento racional y el positivo del Derecho si bien no coinciden totalmente, no se oponen necesariamente, o en palabras de Vico, en tributo a la tradición romana: “*Autoritatem cum rationem omnino pugnare non posse*”⁵⁵.

En consecuencia, cuanto más afecte la interpretación de la norma en la preservación y defensa de los principios liberales del Derecho, como ocurre en sede constitucional, cuanto más razonable y prudente debe ser la interpretación y aplicación del Derecho. Es obvio que no es la ocasión para extendernos en ese punto, so riesgo de perder el objetivo de este artículo.

Finalizando este aparte, concluyamos.

Sin renunciar a la premisa de que el derecho a la democracia es un derecho constitucional plural y complejo, sin embargo, reconocemos que puede haber críticas a la tesis de que la Ley contra la Corrupción puede ser orgánica a la luz del supuesto del desarrollo de derechos constitucionales, pero si se acepta, entonces el efecto derogatorio de la ley de 2033 es inconstitucional; sin embargo, la prudencia jurídica recomienda que en este caso, por los efectos de desajuste social e institucional que acarrearía tal inconstitucionalidad, no se decrete la nulidad, ya que los dichos efectos son más perjudiciales que su declaratoria.

De esta manera proponemos la respuesta a la pregunta sobre la consecuencia de reconocimiento de inconstitucionalidad por el procedimiento legislativo sin efecto de nulidad. En conclusión, no se desconoce la inconstitucionalidad por procedimiento viciado, pero por aplicación de la regla de razonabilidad y el criterio de prudencia, no se decreta la nulidad de la ley agravante.

Por los momentos, baste lo dicho, para no extendernos en demasía en perjuicio del foco central del presente trabajo⁵⁶.

⁵⁵ Giorgio del Vecchio, *Los principios generales del Derecho*, Bosch, Barcelona, 1971, p. 68.

⁵⁶ En efecto, si a la condición de desarrollo de derechos constitucionales fuere dilatada al punto expuesto, entonces, prácticamente casi toda ley penal pudiera considerarse apta para la calificación de orgánica, en desmedro de la operatividad del sistema normativo. Ciertamen-

5. DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN DEL 19 DE NOVIEMBRE DE 2014

El 19 de noviembre de 2013, en la Gaceta Oficial No. 6 112, se publicó la “Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar decretos con rango, valor y fuerza de ley en las materias que se delegan”, y según su artículo 1º, 1b, se le delega la facultad de “Dictar y/o reformar normas destinadas a profundizar y fortalecer los mecanismos de sanción penal, administrativa, civil y disciplinaria para evitar lesiones o el manejo inadecuado del patrimonio público y prevenir hechos de corrupción”. Con base en el mismo, se promulga este Decreto francamente inconstitucional, por las razones que se indican.

Obedeciendo a su carácter autoritario y tendencialmente totalitario, la Constitución de 1999, a diferencia de la de 1961, amplió, al menos en la letra legal, la facultad normativa del Ejecutivo.

En su artículo 236.8º, la Constitución vigente prevé que el presidente de la República cuenta, entre sus atribuciones, “Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley.”. En tanto que el último aparte del artículo 203 *eiusdem* prevé que las leyes habilitantes deben ser aprobadas por las tres quintas partes de sus integrantes, y que en las mismas hay que establecer “las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan” al presidente, y que, asimismo, deben fijar el plazo de su ejercicio.

Según la Constitución de 1961, el presidente de la República estaba autorizado para “Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial” (Artículo 190, 8º.).

te que desarrollo puede entender como toda previsión normativa destinada a la operatividad de dichos derechos, con lo cual se puede entender el mecanismo procesal, como también la ampliación de los mismos. Esta opción, conduce a sostener que la derogada ley orgánica había perdido su condición de tal al entrar en vigencia el nuevo texto constitucional que no le otorga esa calificación. Ampliar los supuestos de catalogación, tal como ocurre en la Constitución de 1999, puede ser, en aparente paradoja, una restricción al poder calificador del parlamento, pues se le priva de la discrecionalidad calificante que ostentaba en la de 1961.

Como se observa, la materia expresamente reservada a facultad normativa del Ejecutivo era la económica o financiera, limitación que desaparece en la de 1999, por lo cual se abrió la posibilidad de un ejercicio abusivo de poder.

La inconstitucionalidad del decreto del año 2014 deriva de dos fuentes aberrantes: la ley habilitante y, en segundo lugar, el decreto mismo.

La figura de ley habilitante es una excepción al principio de separación de poderes que es ínsito a la constitución democrática del Estado, condición que reconoce la Constitución en su artículo 2, *supra* citado. Siendo una excepción, su interpretación y aplicación debe ser excepcional, por antonomasia. De allí que aun ante la carencia de límites expresos, eso no significa que no los tenga, como lo ha observado Allan Brewer-Carías, citado por José Ignacio Hernández, ya que los mismos se pueden extraer de los principios de nuestra tradición republicana⁵⁷.

Por otra parte, la materia penal es de estricta reserva legal por expresa disposición de la Constitución de 1999, artículos 187, 1º., y 156.32.

Las limitaciones a la facultad normativa del Ejecutivo provienen de principios constitucionales. Primeramente, el de representación popular, fundamento de la legitimidad de las leyes, el Ejecutivo no es un cuerpo representativo del pueblo, como sí lo es la Asamblea Nacional, al menos conceptualmente considerada; en segundo término, el de separación de poderes en razón del cual cada uno de ellos tiene competencias propias que se balancean entre sí, en el Estado de Derecho.

José Ignacio Hernández desarrolla a consecuencia de las consideraciones que preceden, las condiciones constitucionales de la ley habilitante.

La justificación: “La Ley Habilitante solo procede cuando medien causas objetivas que impidan atender determinada materia de la reserva legal por el procedimiento legislativo ordinario, pero que a su vez no justifiquen acudir al régimen de excepción.”⁵⁸. Y agrega: “Esta justifi-

⁵⁷ José Ignacio Hernández G. “La ley habilitante 2013 un atentado a los principios republicanos”. *Revista de Derecho Público*, No. 136/2013. Caracas, 2013. P. 142. https://revis-tadederechopublico.com/wp-content/uploads/2022/11/136-La_ley_habilitante_2013_un_atentado_a_los_principios_republicanos_Jose_Hernandez.pdf

⁵⁸ Id.

cación, además, debe estar resumida en el texto de la Ley Habilitante, a través de su exposición de motivos, aludiendo a fundamentos objetivos y constatables.”⁵⁹.

En segundo lugar, debe regir por un período claramente determinado⁶⁰.

Por último, las materias en las cuales el Ejecutivo puede ejercer facultades normativas, deben estar muy claramente especificadas, “con detalle suficiente como para asegurar que los Decretos-Leyes queden vinculados y limitados a la Ley.” Sin olvidar que hay materias indelegables, como la penal, tal como lo determinan los principios republicanos: “La reserva legal no es puramente un concepto formal, en tanto es también un concepto material que exigen la concurrencia del representante del pueblo.”⁶¹.

De acuerdo a lo expuesto por Hernández, cabe advertir que la Ley Habilitante del año 2013 es inconstitucional en cuanto su falta de justificación suficiente y por la materia penal que delega.

En efecto, carece de exposición de motivos: delega la potestad punitiva y, asimismo, como agrega Hernández, contiene una “enumeración indeterminada” respecto a las materias sobre las cuales puede legislar el Ejecutivo, y además recurre a términos de “imposible precisión”, como, por ejemplo, el “amor al prójimo”⁶².

A su vez, José Peña Solís ha señalado que una ley habilitante puede estar viciada de nulidad por violación de normas procedimentales contenidas en la Constitución como también los reglamentos internos de la Asamblea Nacional, por la supremacía del orden normativo que rige a todos los órganos del Poder Público. *Ergo*, “si en la formación de la ley, la Asamblea Nacional transgrede una de las normas procedimentales de la Carta Magna en principio, el texto legislativo sancionado estará afectado en su validez.”⁶³. Y por tanto, es preciso evaluar si hubo violación del procedimiento legislativo y la trascendencia del mismo para

⁵⁹ Id.

⁶⁰ Ib.

⁶¹ Ib.

⁶² Ib.

⁶³ José Peña Solís, *El Procedimiento Legislativo en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 2009, p. 164.

concluir si procede o no la nulidad. Este enfoque se relaciona con el siguiente.

La doctrina enseña que la nulidad procede en los casos en los cuales se viola los principios que rigen el procedimiento legislativo, entre ellos el democrático y el de publicidad. El primer se refiere a la regla de la mayoría, que hoy en día abarca la pluralidad, es decir, el derecho de la minoría “a participar y a expresar libremente su opinión, para influir en la opinión mayoritaria”, tesis también defendida por Kelsen: “la mayoría presupone la existencia de una minoría y el derecho de aquella implica el derecho de existencia de la minoría.”⁶⁴.

La violación de normas procedimentales no acarrea de suyo la nulidad, pero es distinto el caso cuando versa sobre principios básicos del Estado de Derecho, incluso cuando se materializa mediante un procedimiento erróneo, y en particular cuando es el principio democrático el que resultó menoscabado, pues entonces “supondría una disminución de las garantías establecidas en el ordenamiento para el predominio de la mayoría o para la necesaria intervención en la elaboración de la ley de quienes están legitimados.”⁶⁵.

De acogerse una solución basada en la violación del principio democrático, el mismo criterio afectaría las demás leyes aprobadas por la misma Asamblea Nacional, a menos que se considere que solo en algunos casos, se transgredió tal principio. Ahora, si se rechaza esta solución, entonces se acepta la legitimidad del proceso electoral que generó el cuerpo parlamentario que sancionó la ley que comentamos.

Aun si se descartaren las consideraciones anteriores, ocurre que el mismo Decreto violenta lo dispuesto en la Ley Habilitante.

Como antes leímos, el literal b) de su artículo 1, autoriza al Ejecutivo a legislar con el fin de “evitar lesiones o el manejo inadecuado del patrimonio público y prevenir hechos de corrupción”.

Como se trata de una figura excepcional, las normas habilitantes deben ser interpretadas restrictivamente, con el fin de evitar lesiones reales o potenciales al Estado de Derecho y al orden político democrático. En consecuencia, se desprende que se autoriza al ciudadano

⁶⁴ Paloma Biglino Campos, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 71.

⁶⁵ Id., p. 127.

presidente de la República para dicte normas de tipo preventivo, no sancionatorias, para “evitar” lesiones al patrimonio público y “prevenir hechos de corrupción”. La norma penal no evita lesiones como tales, pues precisamente se hace operativa en el sistema de justicia cuando la lesión se ha cometido y, en segundo lugar, tampoco solo “previene”, pues también sanciona, o sea, castiga, lo que es más que prevenir, aunque suponga esto último.

La pena no es concepto que fije estáticamente su realidad, sino que se escinde en un proceso que va desde la abstracción normativa hasta su aplicación que confirma sus fines⁶⁶. Comprende la imposición judicial más la ejecución que no se disocia de la función protectora de bienes jurídicos por la cual el Estado se autoconstata en sus propias bases funcionales, no solo las del Derecho Penal, sino las del Estado mismo, por lo cual, como apunta Bustos Ramírez, todo análisis de la pena debe velar su realidad “y darle un carácter de neutralidad, igualdad distributiva y racionalidad”⁶⁷. Esta tarea de autoconstatación de su función es fundamental en el Estado democrático, a diferencia de los que no lo son⁶⁸.

En el caso de las leyes habilitantes, la autorrevisión del Estado no es posible o es escasamente posible, pues al depender de uno solo de sus órganos, escapa al control del pueblo representado en la plural composición de su parlamento, razón adicional por la cual la excepcionalidad de la habilitación deja fuera de su campo las leyes punitivas, pues en ellas el Estado ejerce a plenitud su función represiva sin control en su fuente, no obstante, que puedan existir sucedáneos controles de tipo jurisdiccional, rama del Poder Público que tampoco emana de la elección del colectivo.

Además, no todos los delitos contenidos en el Decreto atentan contra el patrimonio público, al menos directamente, como, por ejemplo, los delitos contra la administración de justicia.

En conclusión, el Decreto con rango, valor y fuerza de ley contra la corrupción es inconstitucional; sin embargo, le correspondería

⁶⁶ Santiago Mir Puig, *Derecho Penal. Parte General*, 7ª edición, Editorial Bdef, Montevideo-Buenos Aires, 2004, p. 101. Aunque, agregó, puede suceder que los confirme.

⁶⁷ Juan Bustos Ramírez, *Derecho Penal*. Tomo II. *Control Social y sistema penal*. Segunda edición. Leyer, Bogotá. 2008, p. 55.

⁶⁸ Ib. P. 59.

al órgano judicial que eventualmente pudiera conocer acerca de tal condición, si una tal declaratoria lesiona la seguridad jurídica y recurrir a la aplicación de la regla de razonabilidad, según las consideraciones que hicimos sobre la ley del año 2003.

Pasemos ahora a reforma en el año 2022.

6. LEY DE REFORMA AL DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN DEL 2 DE MAYO DE 2022

Bien jurídico

Ante la ausencia de Exposición de Motivos y sin recurrir a la extracción de elementos teleológicos en un análisis comparativo de sus preceptos, nos podemos remitir a su artículo 1 que fija el objeto de la reforma, admitiendo que el término “objeto” es al menos bivalente, pues tanto determina la materia sobre la que se recae, como la finalidad que se persigue. Dicho artículo 1 se puede descomponer así:

- La ley “establece” y “regula”, es decir, fija su objeto (materia):
Principios, deberes y derechos.
Atribuciones y deberes de los órganos encargados de ejercer el control en materia de corrupción.
Procedimientos y medidas que deben ser aplicadas.
- La ley tipifica:
Sanciones administrativas.
Delitos contra el patrimonio público.
Delitos contra la administración de justicia
- La ley “tiene por objeto”, es decir, persigue (finalidad):
Prevenir la corrupción administrativa.
Promover la educación, tanto a la ciudadanía como a las funcionarias públicas y funcionarios públicos.
 - Para hacer posible garantizar la salvaguarda del patrimonio público.

Uno de los conceptos jurídico-penales más prolíferos en definiciones y posturas o teorías, no solo las afirmativas, es el de bien jurídico, y, por supuesto, no es materia a tratar con exhaustividad en

este artículo; sin embargo, consideramos válidas algunas precisiones de carácter introductorio.

El bien jurídico es también un principio, por ende, cumple una función axiológica, tanto para el legislador, para el juez y para el doctrinario; también ostenta una función epistemológica, pues es un instrumento de comprensión y explicación de las figuras penales, y, por último, no menos importante, una función sistemática, ya que permite la ordenación de figuras penales.

A lo antes dicho se agrega que diferentes perspectivas dan lugar a definiciones de contenido y alcances que pueden ir desde visiones subjetivistas, pasando por las sociológicas, racionalistas, idealistas y constitucionalistas, hasta aquellas que lo suprimen o lo minimizan. Por tanto, cualquier definición se sustenta expresa o implícitamente en algún determinado enfoque.

El enfoque jurídico-constitucional considera que la Constitución “contiene” todos los bienes jurídicos penalmente tutelables, o más bien que fija los límites al *ius puniendi*⁶⁹. No obstante, el rechazo a la opción constitucionalista para fundamentar el bien jurídico⁷⁰, parece plausible admitir que la referencia constitucional sí contribuye a la determinación del bien jurídico y su integración al sistema jurídico donde se inserta, sobre todo en un caso como el de la corrupción en el cual los valores ético-políticos constitucionales trascienden al ordenamiento legal.

Siguiendo a Sax, Miguel Polaino Navarrete advierte que es necesario conectar las exigencias constitucionales con las del ámbito de lo socialmente nocivo, sin que sean idénticas, pues las primeras se integran en normas que se caracterizan por su carácter abstracto que se concreta en las legales, y si bien ambos mundos, el social y el normativo, pueden coincidir en ciertos valores ético-sociales, la vida por ejemplo, no siempre es así, puesto que hay bienes penalmente tutelados que no tienen un específico soporte constitucional, sino que derivan de decisiones que

⁶⁹ Raúl González-Salas Campos, *La teoría del bien jurídico en el derecho penal*. Segunda edición. Oxford University Press. México, 2001, p. 33.

⁷⁰ Entre ellos, penalistas de primera línea como Bustos Ramírez y Guzmán Dalbora, entre otros. Una síntesis y análisis de las críticas pueden leerse en *Bien Jurídico y Derechos Fundamentales. Sobre un concepto de bien jurídico para Colombia* de Gerardo Barbosa Castillo y Carlos Arturo Gómez Pavajeau, Universidad Externado de Colombia, Monografías de Derecho Penal. No. 12. Bogotá, p. 77.

dependen de la “libre apreciación casuista, circunstancial y dinámica del legislador ordinario, ante la toma de conciencia de las efectivas exigencias singulares de las interrelaciones personales de la convivencia social.”⁷¹.

En síntesis, el mundo legal es más próximo al orden social y sus exigencias, que el constitucional, y en la sociedad palpita el rechazo y condena a la corrupción y la aspiración de su castigo, a menos que el conjunto social se encuentre esencialmente neutralizado ante los elementos positivos de la civilidad.

Sin entrar en mayores disquisiciones, puede afirmarse que conforme a su texto y sentido de las normas que contiene, el bien jurídico tutelado en esta ley del año 2022 es el conjunto de valores, principios, deberes y derechos que en su conjunto configuran el honesto desempeño de y ante la administración pública y la administración de justicia.

Esta afirmación conduce a la categoría del deber como valor de anclaje del desempeño honesto de la administración pública, como núcleo del cuerpo en estudio, a cuyo lado aparece la administración de justicia, pero también otras figuras que no resultan claramente adecuadas a esta determinación del bien jurídico en cuestión, pero que el legislador consideró que forman de su “constelación” por su potencial afectación o afinidad, con lo cual el diseño legal podría considerarse algo incoherente, pero es un asunto cuyo estudio más detallado no es la ocasión de abordar.

El concepto-categoría del deber, en un Estado de Derecho, juridifica la virtud de la honestidad como valor central en la actividad de la Administración Pública, especialmente desde la perspectiva del derecho a la democracia a que antes nos hemos referido. En palabras de Antonio Pérez Luño:

El Estado Social de Derecho implica también la superación del carácter negativo de los derechos fundamentales que dejan, de este modo, de ser considerados como una autolimitación del poder soberano del Estado para devenir límites que el principio democrático de la soberanía popular impone a los órganos que de ella dependen. Por tanto, el papel de los derechos fundamentales deja de ser el de

⁷¹ Miguel Polaino Navarrete, *El Bien Jurídico en el Derecho Penal*. Anales de la Universidad Hispalense. Serie Derecho. No.19. Publicaciones de la Universidad de Sevilla. 1974, pp. 205 y 206.

meros límites para la actuación estatal para transformarse en instrumentos jurídicos de control de su actividad positiva, que debe estar orientada a posibilitar la participación de los individuos y de los grupos en el ejercicio del poder. Lo que trae como consecuencia, la necesidad de incluir en el sistema de los derechos fundamentales no solo las libertades clásicas, sino también los derechos económicos, sociales y culturales como categorías accionables y no como meros postulados programáticos⁷².

Coincidiendo plenamente con el carácter “activo” de los derechos fundamentales, agrego que también abarca el derecho político a la democracia, pues solo en esta el ser humano en cuanto ciudadano es capaz de alcanzar las posibilidades de desarrollo existencial en ejercicio de su dignidad. Es decir, la democracia tiene un contenido ético-político que entraña un conjunto de condiciones que posibilitan el desarrollo humano, cuyo estudio tendría que darse en otra ocasión, pero del cual cabe mencionar de modo muy especial el vínculo de confianza como vector de las relaciones que en la sociedad se desarrollan en el marco del Estado de Derecho.

Ámbitos

Comprende tanto delitos contra el patrimonio público como contra la administración de justicia, en un mismo Título, el V, con tres capítulos, los dos primeros relativos al enriquecimiento ilícito y otros delitos contra el patrimonio público, y el tercero contra la administración de justicia, sistemática que se inicia con la ley del año 2003, pues la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público solo preveía los delitos contra el patrimonio público.

En la Convención Interamericana (1996)⁷³ no se prevén delitos contra la administración de justicia, mientras que la Convención de las Naciones Unidas (2005) incluye expresamente el delito de obstrucción a la justicia⁷⁴.

⁷² Gerardo Barbosa Castillo y Carlos Arturo Gómez Pavajeau, *Op. Cit.* P. 65.

⁷³ https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf

⁷⁴ “Artículo 25: Obstrucción de la justicia Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencio-

La Administración Pública y la Administración de Justicia son dos órdenes de actividades institucionales del poder estatal que tienen principios, funciones, órganos y fines diferenciados, aunque pueda haber líneas cotangentes, sobre todo en cuanto los deberes más generales. Desde el punto de vista dogmático, se refieren a bienes jurídicos distintos.

Sin entrar en detalles sobre las facetas y propuestas teóricas e incluso legislativas sobre la administración de justicia, se puede sintetizar que la misma es una condición de posibilidad de la libertad de acción en cuanto estabiliza el ámbito en el cual ella se ha de realizar. Como dice Javier Wilenmann: “Los delitos contra la Administración de justicia tienden a impedir la posibilidad de estabilizar expectativas normativas, ya sea afectando directamente la intangibilidad de sus presupuestos teóricos — reseñados como principios —, ya sea atacando otros presupuestos ligados de forma contingente pero esencial al correcto cumplimiento de su función, en particular el proceso y la investigación penal.”⁷⁵.

En efecto, la Administración de Justicia interpreta y aplica leyes en la solución de conflictos o requerimientos sobre su significado, alcance y aplicación, es decir, es una potestad que se ejerce mediante procedimientos legalmente establecidos y al que le corresponde, dictar sentencias y ejecutarlas o hacerlas ejecutar⁷⁶, mientras que la Administración Pública tiene una función más amplia o menos específicas de acuerdo al

nalmente: a) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a una persona a prestar falso testimonio o a obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en procesos en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención; b) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención. Nada de lo previsto en el presente artículo menoscabará el derecho de los Estados Parte a disponer de legislación que proteja a otras categorías de funcionarios públicos.” https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

⁷⁵ Javier Wilenmann, “La Administración de justicia como un bien jurídico”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* [online]. 2011, n. 36 Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512011000100015&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-6851. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512011000100015>. P. 557.

⁷⁶ *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, artículo 253.

texto constitucional, artículo 14⁷⁷. Además, cuenta con órganos propios adecuados a sus particulares funciones y fines.

El Código Penal venezolano en sus títulos III y IV organiza los tipos penales contra la cosa pública y contra la administración de justicia, respectivamente, por lo cual cuenta con una sistemática más acorde con el desarrollo dogmático de ambas provinciales penales. La colocación de ambos grupos bajo la misma categoría, “corrupción”, desdibuja sus diferencias, y una categoría pierde funcionalidad cuando expande su contenido de tal manera que sus límites diferenciadores e inclusivos a la vez, pierden nitidez. Al fin y al cabo, son muchos los delitos comprendidos bajo otra denominación caratular que pueden ser considerados “hechos de corrupción”, como, por ejemplo, ciertos tipos de falsedad documental cometidos por funcionarios públicos.

Además, la extracción progresiva de tipos que ha venido sufriendo el Código Penal, al margen de la necesidad o conveniencia política criminal que pueda haber a su favor o en contra de esa progresiva mutilación, tiene un efecto pedagógico y este a su vez en la cultura jurídica del país.

Las cátedras universitarias tienden a dedicar mayor atención a los delitos codificados y con algunas excepciones a leyes especiales o las colaterales⁷⁸, y ello incide en la formación de la abogacía, además de que puede existir la creencia de que los delitos codificados son más graves que los simplemente legislados.

En consecuencia, en una eventual reforma los delitos contra la administración pública deben mantenerse separados, incluso si se mantiene la legislación colateral —lo que no parece recomendable—, de los que atentan contra la administración pública. En la ley que regula los primeros, pueden incluirse hechos vinculados al juzgamiento de delitos de corrupción, incluso como tipos agravados, lo que sí parece

⁷⁷ “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.”.

⁷⁸ A nuestro juicio, las especiales tratan en cuerpo separado materias codificadas, con una ampliación de sus tipos; en cambio, las colaterales no tienen correspondencia, al menos inmediata, con el texto codificado.

recomendable en aras de fortalecer la cultura jurídica frente a este grave fenómeno de decadencia ético-política de la sociedad venezolana.

Delitos

En la reforma de 2022 solo se modificó, en el sector de los delitos, el previsto en el artículo 82 del Decreto, “Utilidad, ventaja o beneficio económico”. Su reforma consistió en un aumento importante de pena y en incorporar la violación del artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal dentro de los supuestos fácticos del tipo. Ningún otro fue reformado.

Análisis crítico

Desde un punto de vista formal, hay que señalar que en la reforma de 2022 se procedió a denominar los delitos, titulación que recomienda la técnica legislativa contemporánea, y que no existía en ninguna de las leyes precedentes. Empero, hay denominaciones erráticas, pues prácticamente en nada o en muy poco contribuyen a la economía interpretativa y certeza normativa. En muchos casos se recurre a fórmulas nominativas que no identifican, según la doctrina, la historia legislativa nacional y el derecho comparado, figuras que cuentan con un *nomen iuris* que, como carta de presentación del tipo, opera como síntesis del mensaje normativo en aras de un más diáfano y expedito entendimiento acerca de la materia del precepto. Así, por ejemplo, el delito de “malversación”, se denomina “Destino diferente a fondo o rentas públicas”, que, si bien es el significado del tipo, no es su síntesis nominativa; caso similar en lo que atañe al delito de “peculado”. Otros ejemplos son más emblemáticos del desacierto legislativo: “incremento injustificado de patrimonio”, en vez de “enriquecimiento ilícito”; o “acto arbitrario” por “abuso de autoridad”; “constricción para obtener suma de dinero”, por “concusión”.

La denominación adecuada debe obedecer a criterios de brevedad, síntesis y convencionalidad. Lo primero apunta a que el título del delito debe ser lo más breve posible, fin que muchas veces dificulta la exuberancia terminológica del precepto, hay que reconocerlo; pero, debe hacerse el máximo esfuerzo posible incluso ante los excesos lingüísti-

cos del legislador. La síntesis, muy unida a la anterior, implica que la brevedad debe expresar el concepto o idea — depende de la mayor o menor “madurez” del precepto —, que contiene en esencia; y, por último, la convencionalidad atrae la idea de que si existe un cierto acuerdo sobre el título o denominación de la figura, a la luz de la doctrina y del Derecho, no solo el nacional, no hay necesidad de cambiar ese título, a menos que obedezca a esnobismo o extravagancia.

Otro asunto es si la legislación en esta materia debe ser orgánica, de modo similar a como fue la de salvaguarda del patrimonio público. Esta consideración amerita algunas líneas adicionales a las que antes desarrollamos con ocasión de la ley del año 2003.

El Derecho Comparado, sin pretensión de profundidad para no desviarnos del tema central que nos ocupa, nos presenta el siguiente cuadro.

La Constitución española vigente establece un marco normativo rígido para las leyes orgánicas: son “las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.” (Art. 81.1.)⁷⁹.

En Colombia, tenemos que su Constitución Política prevé como leyes orgánicas aquellas que regulan los reglamentos del Congreso y sus Cámaras, así como las atinentes a la preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de rentas, ley de apropiaciones y plan general de desarrollo, así como las relativas a la asignación de competencias a las entidades territoriales. Artículo 151⁸⁰.

La de Ecuador, en su artículo 133, establece que son leyes orgánicas: “1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.”⁸¹.

⁷⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

⁸⁰ Constitución Política de Colombia, https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf

⁸¹ Constitución de Ecuador, https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf

El artículo 106 de la Constitución de Perú prevé que las leyes orgánicas se encargan de regular “la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado”, al igual que otras materias que así lo determine la misma Constitución⁸².

La fórmula flexible de la Constitución venezolana de 1961, como antes vimos, permitía calificar como orgánica a cualquier ley, siempre y cuando así lo decidiera el Congreso y por una determinada mayoría. Tal regulación no cuenta con respaldo en el Derecho Comparado, que más bien favorece que esta especie legislativa se concrete en determinadas materias, casi siempre las reguladoras de los órganos del Estado, competencias y sobre los derechos humanos, con lo cual no parece haber posibilidad de regular la materia de corrupción por vía orgánica, pues tampoco la Constitución venezolana del 99, lo admitiría, salvo que se recurriera a una interpretación del derecho a la democracia que antes reseñamos.

Ciertamente que, en nuestra opinión, en esta materia debe privar el criterio rígido en el sentido de que se determine por la misma Constitución y con relación a la organización de los poderes del Estado y respecto a la protección directa de derechos humanos, así se gana en certeza normativa y se conjura el peligro de excesos legislativos, aunque la inclusión o no de las llamadas leyes marco en esta categoría ameritaría otra discusión.

Lo más adecuado en aras del fortalecimiento de la cultura jurídica es que los delitos de corrupción se incorporen al Código Penal, y en una ley colateral podría regularse la materia administrativa y disciplinaria.

En cuanto una regulación procesal en una ley colateral, nos parece del todo innecesaria, pues la dispersión de procedimientos tiende a suscitar decisiones contradictorias, inseguridad y dispersión de esfuerzos y recursos. El propósito del Código Orgánico Procesal Penal fue precisamente la uniformidad procesal y procedimental, con la sola excepción de las áreas juvenil y militar, en razón sus especiales condiciones. Que se regule en un procedimiento con algunas particularidades en el mismo Código Orgánico Procesal Penal puede ser una opción, pues aun así se preserva la unidad normativa.

⁸² Constitución de Perú, https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf

Las particularidades de la delincuencia organizada, de la cual los agentes de la corrupción pueden formar parte, aunque no necesariamente, así como del terrorismo plantean importantes desafíos al sistema jurídico, pues se trata de una especie delictual que cuenta con mecanismos económicos y capacidad de infiltración en la sociedad y en las instituciones que pueden desviar las investigaciones, desaparecer evidencias y pruebas y, por supuesto, influir con amenazas o promesas de enriquecimiento a los funcionarios del sistema de justicia, de allí que para garantizar en cierta medida la eficacia del proceso en tales casos puede ser perfectamente válido la reducción de aquellas garantías procesales cuyo abuso o desviación conduzca a absoluciones o impunidad que producirían recelo en la sociedad sobre la credibilidad del sistema.

En la legislación vigente, se prevén disposiciones especiales de tipo procedimental que, en nuestra opinión, no van en el mismo sentido aquí propuesto, sin que ello signifique que las consideremos inconvenientes⁸³.

En aquellos juicios de corrupción en los que sería hiperbólico hablar de delincuencia organizada tales restricciones pueden ser igualmente convenientes, y para no generalizar, se le puede conceder al juez especiales facultades en tal sentido.

En cuanto la creación de un área competencial en materia de corrupción, hay que recordar que la previó la Ley orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, y que, si bien puede resultar recomendable en aras de la celeridad procesal, al descargar al órgano judicial de otros juicios, sin embargo, tiene que ser analizada a la luz de los criterios de política judicial que se adopten, pues debe integrarse en un conjunto de medidas coherentes y sistematizadas. Una opción puede ser la adscripción de la materia a determinados tribunales, por vía de resolución interna del órgano rector del gobierno judicial, con lo cual el logro puede ser funcionalmente análogo a la creación de un área competencial específica.

⁸³ Previsiones especiales en cuanto la acción civil, aseguramiento de bienes, asistencia legal, inhabilitación, no prescripción, entre otras. Son normas que tienden a asegurar la recuperación patrimonial, pero que no afectan las amplias garantías procesales del debido proceso.

7. A MODO DE CONCLUSIONES

La corrupción es un fenómeno multiforme, complejo y ancestral, pero su inclusión en las categorías jurídico-penales como denominación de un bien jurídico es relativamente reciente, a lo que no es ajeno que en el Derecho Internacional Público haya acogido la fórmula para identificar convenios o tratados, tanto en el ámbito regional como en el mundial. A esta particularidad se suma la coexistencia de disímiles figuras que no se prestan fácilmente a una idea común generalizadora, pues ya no se trata solo de injustos perpetrados por funcionarios en la administración del patrimonio público, sino que abarca relaciones hasta hace poco limitadas al ámbito de la sociedad civil, así como también relaciones internacionales.

Sin embargo, la vía de esclarecimiento conceptual quizás pueda andarse por el sendero teórico que abre el añejo concepto de deber en su relación con el poder. Es decir, cualquier relación —pública estatal, interestatal o privada— en la cual el agente revestido de determinados deberes cuyo cumplimiento disloque por abuso de su posición en la relación en clave de poder. El contenido y la naturaleza de este deber depende, en primer término, de una condición funcional que informa al correcto desempeño de la gestión de la Administración Pública, de modo directo o indirecto, y que puede comprometer o no, el patrimonio público, en el entendido de que la violación de dicho deber afecta el derecho político a la democracia. A su lado, también los deberes que atañen al ciudadano ante el Estado.

En cuanto la reforma legislativa en materia de corrupción, obliga a preguntas básicas acerca de la necesidad de la misma, así como su plausibilidad y posibilidad, cuestiones que obligan a remitirse al contexto estatal de que se trate, según sea Estado autoritario o Estado democrático, condición que trasciende a los fines que el Derecho persigue, así como al tiempo y *tempus* de la reforma.

En el caso concreto de la materia de corrupción, dada la gravedad del fenómeno, metastásico en el caso de la sociedad venezolana actual, desde el punto de vista sustantivo se debe atender a una economía de figuras a fin de evitar redundancias que gesten fragilidad propicia a impunidades intolerables en la perspectiva social, lo que

tampoco significa que el orden jurídico se pliegue al desafuero que acompaña a la pasiones colectivas desatadas en tiempos de profundos desajustes morales y políticos; pero tampoco alejarse de la percepción social, no tanto para someterse a ella, sino para educarla, y para ello se requiere un cierto grado de respetabilidad y reconocimiento. En tal orden de ideas, puede haber un cierto retroceso en las garantías jurídicas, sobre todo de tipo procesal, para que el orden jurídico no pierda eficacia ante un fenómeno que, por su enorme poder económico, social, político, incluso mezclado con posiciones ideológicas o demagógicas, afecte el mantenimiento mismo del derecho a la democracia, derecho que en contrapartida genera deberes, entre los cuales está el de defenderse de sus enemigos.

La corrupción es un fenómeno que lesiona el tejido social pues priva al ciudadano de las legítimas expectativas que gesta la confianza como componente básico de la interacción social, y si bien es verdad que es un mal que pudiera nunca ser erradicado del todo, al Derecho le corresponde la nada nimia tarea de formalizar las relaciones de confianza y de protegerlas ante su quebrantamiento. El Derecho reviste con ciertas formas a esas relaciones para que las expectativas recíprocas cuenten con un margen de certeza y seguridad, y también interviene, cuando las expectativas se frustran y de este modo reafirma la vigencia de las legítimas.

En una eventual reforma legislativa en materia de corrupción, es una opción válida que los delitos en esta materia se incorporen al Código Penal, ello patentiza su gravedad y favorece la mayor atención que se le preste en la formación de los abogados, mientras que la responsabilidad administrativa y disciplinaria y los respectivos procedimientos, se regulen en una ley especial, como es frecuente en el derecho extranjero,

La evolución legislativa venezolana en materia de corrupción ofrece el problema de inconstitucionalidad, tanto por lo que se refiere a la ley del año 2003, cuando por ley ordinaria se derogó otra orgánica, como igualmente la mucho más evidente inconstitucionalidad del decreto presidencia del año 2014, cuya reforma en el año 2022 no la subsana. En este aspecto, hemos planteado algunas opciones, básicamente

la inconstitucionalidad basada en la violación del principio democrático, así como otra, que no arriba a la misma conclusión con fundamento en un juicio de razonabilidad que abarca la prudencia en aras de preservar al menos un mínimo de institucionalidad y certeza, a pesar de que algunas consecuencias concretas pueden percibirse como injustas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBERO SANTOS, Marino, “La corrupción en España”, en BEJARANO, Jesús Antonio, *Narcotráfico, Política y Corrupción*, Temis S.A. Santa Fe de Bogotá, 1997.
- BARBOSA CASTILLO, Gerardo y GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo, *Bien Jurídico y Derechos Fundamentales. Sobre un concepto de bien jurídico para Colombia* de Gerardo Barbosa Castillo y Carlos Arturo Gómez Pavajeau, Universidad Externado de Colombia, Monografías de Derecho Penal. No. 12. Bogotá.
- BALLÉN, Rafael, *Corrupción Política*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1994.
- BEJARANO, Jesús Antonio, “Corrupción y Escándalos Políticos”, en *Narcotráfico, Política y Corrupción*, Narcotráfico, Política y Corrupción, Temis S.A. Santa Fe de Bogotá, 1997.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Teoría de la legislación*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6469/5.pdf>. Consultado en fecha 20 de agosto de 2025.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- BRASIL, *Ley 12 846* Disponible en: <https://es.etco.org.br/tag/lei-12846/>. Consultado en fecha 20 de agosto de 2025.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan, *Derecho Penal*. Tomo II. Control Social y Sistema Penal. Segunda edición. Leyer, Bogotá. 2008.
- CABALLERO ORTIZ, Jesús, *Las Leyes Orgánicas*, Caracas, 1999.
- CAJA SARRIA, Mario Alberto, *La reforma constitucional: límites de la Corte al Congreso*. Disponible en : <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/download/1412/1811>. Consultado en fecha 20 de agosto de 2025.
- CÁRDENAS, Mauricio et al. *Corrupción, Crimen y Justicia. Una perspectiva económica*, trabajos presentados en la reunión anual de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Economía (LACEA), Editores Tercer Mundo, Santafé de Bogotá,. 1998.

- CARRARA, Francesco, *Opúsculos de Derecho Criminal*, Vol. II, Temis, Bogotá, 1976.
- CHILE, *Ley 21121*. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1125600>. Consultado en fecha 20 de agosto de 2025.
- CHILE, *Ley 20 393*, Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1008668>. Consultado en fecha 20 de agosto de 2025.
- CÓDIGO DE HAMMURABI, Editora Nacional, edición preparada por Federico Lara Peinado, Madrid, 1982.
- COLOMBIA. Constitución Política, Disponible en: https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf. Consultado en fecha 20 de agosto de 2025.
- COLOMBIA, *Ley 1474/2011*, Disponible en: <https://www.uiarf.gov.co/ley-1474-de-2011>. Consultado en fecha 20 de agosto de 2025.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión marco 2003/568/JAI*. Disponible en: www.fundacionpdh.org/.../2003-Decision-Marco-2003-568-corrupcion-sector-privado.htm. Consultado en fecha 20 de agosto de 2025.
- COSTA RICA, *Ley sobre la corrupción y enriquecimiento ilícito* Disponible en: <https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2015/LEY-8422.pdf>. Consultado en fecha 20 de agosto de 2025.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, disponible en: <https://www.rae.es/>. Consultado en fecha 12 de agosto de 2025.
- CORVO RIVAS, Eve, Comentarios a la Ley contra la Corrupción. Disponible en: www.tiempo.uc.edu.ve/tu389/p8y9/p8y9.htm. Consultado en fecha 12 de agosto de 2025.
- ECUADOR, *Constitución*. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf. Consultado en fecha 12 de agosto de 2025.
- ESPAÑA. *Constitución*. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>. Consultado en fecha 12 de agosto de 2025.
- ESPAÑA, *legislación anticorrupción*. Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=322&nota=1&tab=2. Consultado en fecha 12 de agosto de 2025.
- GILL VILLA, Fernando, *La cultura de la corrupción*. Maia ediciones. Madrid, 2008.
- GONZÁLEZ-SALAS CAMPOS, Raúl, *La teoría del bien jurídico en el derecho penal*. Segunda edición. Oxford University Press. México, 2001.
- HARO, José Vicente, *La Ley contra la Corrupción*. En: Alberto Arteaga Sánchez et al., *Comentarios a la Ley contra la Corrupción*, Vadell Hermanos Editores C.A., Valencia, 2003.

- HERNÁNDEZ G., José Ignacio, *La ley habilitante 2013: un atentado a los principios republicanos* Revista de Derecho Público. No. 136/2013. Caracas. Disponible en: https://revistadederechopublico.com/wp-content/uploads/2022/11/136-La_ley_habilitante_2013_un_atentado_a_los_principios_republicanos_Jose_Hernandez.pdf Consultado en fecha 21 de agosto de 2025.
- HEYMANN, Philip, *Democracia y Corrupción*, en Jesús Antonio Bejarano *et alii*, *Narcotráfico, Política y Corrupción*, Temis, Bogotá, 1997.
- HOBBS, Thomas, *Elementos del Derecho Natural y Político*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.
- LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de Interpretación Constitucional*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, s/f,
- LÓPEZ PRESA, José Octavio, *Corrupción y Cambio* (Coord.), Fondo de Cultura Económica, Vida y Pensamiento de México, México, Fondo de Cultura Económica
- MÉXICO, *Ley General del Sistema nacional anticorrupción*. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf. Consultado en fecha 12 de agosto de 2025.
- MIR PUIG, Santiago, *Derecho Penal. Parte General*. 7ª edición. Editorial Bdf, Montevideo-Buenos Aires, 2004.
- NUEVA BIBLIA ESPAÑOLA, Ediciones Cristiandad, Madrid, 1984, 2da reimpresión.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), *Convención Interamericana contra la corrupción*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf. Consultado en fecha 12 de agosto de 2025.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU): *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.
- _____: *Código de Conducta para Funcionarios*. Disponible en: www2.ohchr.org/spanish/law/codigo.htm. Consultado en fecha 12 de agosto de 2025.
- PEÑA SOLÍS, José, *El Procedimiento Legislativo en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 2009.
- PERÚ, *Constitución*. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf. Consultado en fecha 11 de agosto de 2025.
- POLAINO NAVARRETE, Miguel, *El Bien Jurídico en el Derecho Penal*. Anales de la Universidad Hispalense. Serie Derecho. No.19. Publicaciones de la Universidad de Sevilla. 1974.

- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial No 5 453 Extraordinario, 24 de marzo de 2000.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA, *Constitución*, Gaceta Oficial N° 662, Extraordinario, de fecha 23 de enero de 1961.
- SABÁN GODOY, Alfonso, *El marco jurídico de la corrupción*, Editorial Civitas, Cuadernos Civitas, Madrid, 1991.
- SHUTERLAND, Edwin H., *El delito de cuello blanco*. Editorial Bdef, Montevideo-Buenos Aires, Julio César Aira, editor, Memoria Criminológica, 2009.
- THIERRY, Jean-Pierre, *La Corrupción en Francia*, en: *Narcotráfico, Política y Corrupción*, Jesús Antonio Bejarano, Temis S.A. Santa Fe de Bogotá, 1997.
- WARREN, Mark E. *La democracia contra la corrupción*. Disponible en <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v47n193/0185-1918-rmcps-47-193-109.pdf>. Consultado en fecha 11 de agosto de 2025.
- , *What Does Corruption Mean in a Democracy?* Disponible en: <https://www.researchgate>. Consultado en fecha 11 de agosto de 2025.
- WILENMANN, Javier, *La Administración de justicia como un bien jurídico*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [online]. 2011, n.36 Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512011000100015&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-6851. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512011000100015>. Consultado en fecha 11 de agosto de 2025.

**CONVERSATORIO: FINANZAS PÚBLICAS Y
DERECHOS FUNDAMENTALES.**

**Coordinador-Moderador:
académico Juan Cristóbal Carmona Borjas
20 de junio de 2025**

**PALABRAS DE APERTURA
DEL DR. RAFAEL BADELL MADRID,
PRESIDENTE DE LA ACADEMIA
DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES,
EN EL CONVERSATORIO SOBRE
“FINANZAS PÚBLICAS
Y DERECHOS FUNDAMENTALES”,
DE FECHA 20 DE JUNIO DE 2025,
EN CONMEMORACIÓN DEL
110º ANIVERSARIO DE LA ACADEMIA DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



Buenos días a todos. Extiendo mi saludo cordial y les doy la bienvenida a los señores académicos presentes, a los invitados especiales a este acto y a todas las personas que nos acompañan aquí en el salón de sesiones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Doy también la bienvenida a los académicos y demás personas que siguen este evento a través de Zoom y del canal de YouTube de Universitas.

El conversatorio del día de hoy se enmarca dentro de la celebración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y versará sobre “Finanzas públicas y derechos fundamentales”. Este evento ha sido coordinado por el académico Dr. Juan Cristóbal Carmona. En esta mañana tendremos la participación de académicos de esta Corporación, de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, así como de notables profesores miembros de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario.

El “Diagnóstico y perspectivas macroeconómicas. Venezuela-2025” será el primer tema de la sesión, presentado por el académico de la Academia Nacional de Ciencias Económicas Dr. José Manuel Puente.

El académico de esta corporación, Dr. Humberto Romero-Muci desarrollará el tema 2, “Distorsiones de la inflación en la tributación”.

El Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario Profesor Juan Esteban Korody Tagliaferro se encargará del tema 3, “La transfiguración de la relación jurídico-tributaria en Venezuela: Un análisis de casos reales desde la perspectiva de la teoría general del tributo y propuestas para su reconfiguración”.

El Tema 4: “Un enfoque sobre los acuerdos entre la Administración Tributaria y los contribuyentes”, será impartido por el Académico Dr. Gabriel Ruan Santos.

Una vez más, agradezco a los ponentes y a todos los participantes en este evento y doy la palabra al coordinador, Dr. Juan Cristóbal Carmona para que dirija la sesión de la forma como él la programó.

CENTÉSIMO DÉCIMO ANIVERSARIO DE LA CREACIÓN DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FINANZAS PÚBLICAS Y DERECHOS FUNDAMENTALES 20 DE JUNIO DE 2025 PALABRAS DE PRESENTACIÓN

JUAN CRISTÓBAL CARMONA BORJAS*



* Individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Sillón N° 30.

Doctor Rafael Badell Madrid, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, académicos de esta y otras Corporaciones hermanas que nos honran con su presencia, respetados y admirados ponentes, amigos todos que celebran junto a nosotros el centésimo décimo aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

En el año 2015, en el marco de la celebración de los cien años de la creación de esta Corporación, el Dr. Eugenio Hernández-Bretón, para entonces su presidente, destacó la misión encomendada a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales por el legislador de 1915, “iluminar la conciencia jurídica nacional”. Para darle mayor significado a lo que pudiera considerarse, a primera vista, una expresión de grandilocuencia, Hernández-Bretón, señaló que se sentía feliz de remitirse a lo dicho por el gran humanista venezolano, Cecilio Acosta y, 10 años más tarde, me siento yo, complacido igualmente de hacerlo, porque no encuentro mejor manera de expresar en pocas, pero, sabías y profundas líneas, la real grandeza de la misión encomendada a esta Academia y, en definitiva, a quienes aceptamos bajo fe de juramento ser parte de ella hasta el fin de nuestros días.

Dijo, Cecilio Acosta, “que la justicia es eterna, que la virtud no muere, que las almas generosas dan siempre en el peligro el grito de alarma para salvarla y enaltecerla y que los resabios sociales son como los trastornos de la naturaleza, duraderos sólo mientras ella recobra sus fuerzas armónicas y se viste otra vez de su belleza, sus galas y sus pompas.”.

Afirmó también Cecilio Acosta que, “Sostenemos, no hechos que pasan, sino principios que no mueren y tenemos por escudo las leyes, por luz la verdad, por conciencia la buena fe.”.

Han transcurrido 110 años desde la creación de esta Corporación y su misión “de iluminar la conciencia jurídica nacional” se mantiene

intacta, porque tal como lo afirmó Cecilio Acosta y de ahí que sea válido citarlo cada vez que sea necesario, la justicia ciertamente es eterna, la virtud no muere, los resabios sociales son pasajeros y, siempre habrá almas dispuestas a luchar por encauzar las aguas y ver florecer la sociedad y cosechar los frutos. Entre esas almas, está sin duda la Academia, que hoy más que nunca a través de sus numerarios, colaboradores nacionales, correspondientes extranjeros y su personal, como ha afirmado nuestro Presidente Rafael Badell Madrid, reconocen el mandato que les ha sido conferido, ese al que Acosta alude poéticamente de recobrar la belleza, las galas y las pompas que, en términos técnico-jurídicos, pueden traducirse en la consolidación de una sociedad justa.

La mañana de hoy, viernes 20 de junio de 2025, en el marco de este nuevo y significativo aniversario de la ACIENPOL, será destinada al tema de las “Finanzas Públicas y los Derechos Fundamentales”.

Hace un año, esta Academia, bajo la Coordinación de su actual Primer Vicepresidente Doctora Cecilia Sosa Gómez, organizó un ciclo de conferencias al que se denominó: “Diálogos para una institucionalidad democrática”, en el que tuve la oportunidad de participar como conferencista. En esta ocasión, quisiera reiterar las palabras dichas por el historiador inglés Malcom Deas con las que inicié aquella intervención, según las cuales, “No cabe duda acerca de la importancia que tienen las finanzas públicas en el funcionamiento del Estado y en la vida en sociedad, habida cuenta de la obvia relación entre los recursos fiscales y sus fluctuaciones y la inestabilidad del poder político”.

Destacábamos, igualmente en aquella ocasión, dos citas que confirman y amplían las ideas de Deas, una, del economista austríaco, Joseph Schumpeter, en la que asegura que el estudio de las finanzas públicas es “uno de los mejores puntos de partida para la investigación social [...] El espíritu del pueblo, su nivel cultural, su estructura social, las metas de sus políticas, todo esto y mucho más está escrito libre de todo adorno en su historia fiscal”.

Antes que Schumpeter, Juan Navarro Reverter, un político y escritor español de comienzos del siglo XX, fue más explícito. Afirmó que “Las finanzas públicas [...] expresan toda la vida de las naciones [...] Esas columnas de números, en grandes y poco leídos tomos, dan una medida del grado de pobreza o de riqueza de un país, de sus

fuerzas productivas, de sus tendencias y deseos, de su decadencia o progreso, de su vida política y de sus instituciones, de sus tradiciones y cultura, de su poder y de su destino” (citado en, M. Deas, *Del Poder y la Gramática*, p. 62)¹.

A tan esclarecedoras citas agregamos nosotros en esta ocasión que nos convoca nuevamente en torno al tema de las Finanzas Públicas, que la exitosa administración del erario depende no sólo de los ingresos que logre recaudar el Estado y de los resultados concretos que gracias a ellos alcance, sino también, de que lo haga en pleno respeto al ordenamiento jurídico.

Señalábamos hace un año que, “El caso de Venezuela no era una excepción a la realidad descrita por Deas, Schumpeter y Navarro Reverter, con el agravante del difícil acceso a cifras oficiales”.

Frente a esa dificultad, la insatisfacción de los Derechos Fundamentales, los que son inherentes, naturales e innatos a todo ser humano; aquellos que no nacen de una concesión de la sociedad política y son indispensables para el desenvolvimiento personal y social; sin cuyo disfrute y goce no es posible vivir en condiciones mínimamente tolerables, hablan por sí solos, incluso con más claridad que las cifras contenidas en una Ley de Presupuesto o en informes estadísticos de campo y de corte académico.

Más preocupante que la falta de interés en el tema de las Finanzas Públicas y del oscurantismo que en torno a ellas existe, resulta la posición que de un tiempo a esta parte se asume en el mundo entero, en virtud de la cual, en la generación de riqueza todo vale y todo se justifica, al amparo de un pragmatismo salvaje, expresión quizá de: temor, resignación, estrategia o falta de alternativas en un contexto en el que el valladar que supone el Estado de derecho pareciera hacer aguas. Tan peligrosa posición, si bien puede hoy rendir exiguos frutos, a la vuelta de la esquina agravará los daños acumulados por décadas. En esa deriva, los Derechos Fundamentales son el norte que seguir, el camino del que no podemos apartarnos y a los que, en la mañana de hoy, no por

¹ María Elena González Deluca, *Contestación al discurso de incorporación de Carlos Hernández Delfino, como individuo de número de la Academia Nacional de la Historia*. Palacio de las Academias, Paranaíno, 16-7-2024.

casualidad hemos querido referirnos en el marco de lo económico y tributario.

Sobre el tema que nos ocupará la mañana de hoy, el pueblo venezolano tiene claro que, si bien las finanzas públicas son uno de los pilares fundamentales en los que se sustenta el Estado para alcanzar sus fines, para lograrlos no es suficiente con ser poseedor de las mayores reservas certificadas de petróleo y de gas a nivel mundial, mucho menos, regodearse en las potencialidades que ello ofrece, sino que se requiere también, de eficacia, ética, honestidad y transparencia, en dos palabras “buena administración”.

En el ejercicio del poder tributario, pareciera existir por parte del Estado un afán recaudador desmedido, como si la tributación fuera el único medio capaz de cumplir el cometido financiador en un actuar disociado de la realidad económica del país; o como si respecto de ella pudiera constituirse válidamente un medio perverso de penalización, en el que además, unos mal concebidos deberes de solidaridad y responsabilidad social, son utilizados como banderas para justificar la proliferación ilimitada de cargas formales y materiales que terminan atentando contra Derechos Fundamentales como los de propiedad, libertad económica, no confiscación y capacidad contributiva.

No será mucho lo que se avance en el desarrollo del país, si esa reactivación y reconstrucción, insistimos, no pasa por los canales constitucionales, generando la seguridad jurídica que deviene del respeto y satisfacción de los Derechos Fundamentales.

Invitamos, nuevamente, a las tres instituciones representadas en este evento a través del panel de conferencistas invitados: Academia Nacional de Ciencias Económicas, Asociación Venezolana de Derecho Tributario y Academia de Ciencias Políticas y Sociales a reafirmar el compromiso de trabajar en conjunto por la recuperación institucional de las Finanzas Públicas.

Antes de iniciar esta prometedora sesión académica, sólo resta implorar porque el simbolismo del amarillo de la bandera nacional se materialice en riqueza para el pueblo venezolano, que el balance de la Hacienda Pública se escriba en tinta azul y el rojo deje de representar cuentas nacionales deficitarias y tenga como única connotación la unión fraterna entre los venezolanos. Que las estrellas del pabellón nacional

iluminen al blanco corcel de nuestro escudo, guiándolo en un recorrido en que quienes lo cabalgemos, incluida esta Academia, pregonen, fuerte y claro, cifras y letras, pero, muy especialmente, el arribo al destino anhelado, la real consolidación del Estado democrático, social de Derecho y de justicia.

Muchas gracias.

TEMA 1
DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS
MACROECONÓMICAS.VENEZUELA - 2025

LA CRISIS DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN VENEZUELA: UN ANÁLISIS A PARTIR DEL ÍNDICE DE PRESUPUESTOS ABIERTOS (OBI)

JOSÉ MANUEL PUENTE



* Profesor Titular del Centro de Políticas del Instituto de Estudios Superiores de Administración, IESA. Profesor Asociado del IE University-Madrid. Economista de la Universidad Central de Venezuela con maestrías en Administración Pública y Políticas Públicas en The London School of Economics y en Políticas Públicas de la Universidad de Oxford. Ph.D. en Economía Política de la Universidad de Oxford. Individuo de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, ANCE.
Email: jose.puente@iesa.edu.ve jpuentec@faculty.ie.edu

La transparencia en la gestión fiscal es un componente esencial para la consolidación de democracias participativas y el uso eficiente de los recursos públicos. El acceso a información clara, oportuna y exhaustiva permite a los ciudadanos evaluar el funcionamiento del Estado, promover la rendición de cuentas y fomentar una gestión pública más eficiente. Sin embargo, en Venezuela, los bajos niveles de transparencia en el ámbito presupuestario reflejan un grave problema de gobernanza que afecta el desarrollo social y económico del país.

CONTEXTO Y EVALUACIÓN ACTUAL

De acuerdo con la última edición del Índice de Presupuestos Abiertos (OBI) 2023, Venezuela ocupa la posición 123 de 125 países evaluados, con una puntuación de 0 sobre 100 (Gráfico 1). Este resultado indica una alarmante carencia en la publicación y calidad de los documentos presupuestarios esenciales, como la declaración previa al presupuesto, el presupuesto aprobado, los informes trimestrales y anuales, y las auditorías del ejercicio fiscal.

Gráfico 1



COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN

El Gráfico 2 también muestra que Venezuela se encuentra en la parte más baja de este ranking regional. La mayoría de los países latinoamericanos, como Brasil, Chile, Argentina y Perú, muestran puntuaciones que varían entre 51 y 80, demostrando niveles de transparencia suficientes para facilitar un debate fiscal informado. Bolivia, Ecuador y Paraguay, en cambio, presentan puntajes más bajos, sugiriendo dificultades en transparencia presupuestaria pero nunca tan graves como las de Venezuela con “0” puntos en el *Open Budget Index*.

Este nivel de opacidad, en el caso de Venezuela, limita la capacidad de los avances sociales y económicos, dificulta la vigilancia social y propicia prácticas de corrupción y malversación. La falta de disponibilidad de los principales documentos fiscales impide que otros actores independientes puedan realizar auditorías o análisis confiables, debilitando la gobernanza democrática.

El gráfico 2 compara las puntuaciones de Venezuela en 2012, 2015, 2017, 2019, 2021 y 2023, demostrando el persistente aumento de la opacidad del país en los últimos años. La data muestra que, desde 2017, Venezuela mantiene una puntuación de cero en el ranking internacional (OBI), con mínimas mejorías reflejadas en algunos años, pero, sin cambios sustanciales.

Gráfico 2.



Conclusión, la comparación muestra claramente como Venezuela está muy por debajo del promedio regional, evidenciando un problema estructural del país en materia de acceso a la información pública.

Este gráfico evidencia también que, en el mejor de los casos, los datos básicos para evaluar la gestión fiscal de Venezuela simplemente no se publican, causando un deterioro en la gestión pública y en la confianza ciudadana.

La evaluación de la disponibilidad y exhaustividad de la documentación clave revela que Venezuela no publica en línea los principales informes necesarios para una gestión transparente. En años recientes, como 2023, no se produjo ni la declaración previa al presupuesto, ni el proyecto de presupuesto, ni los informes de auditoría, así como tampoco el informe de fin de año (Gráfico 3).

El déficit en transparencia presupuestaria tiene efectos profundos en la gobernanza del país. La carencia de información impide la fiscalización efectiva por parte de la sociedad civil y de los órganos de control, promoviendo un entorno propicio para la corrupción, el uso discrecional de recursos y la falta de inversión pública en áreas prioritarias como salud, educación e infraestructura.

El principal reto para Venezuela consiste en adoptar políticas de gestión presupuestaria que garanticen la publicación sistemática y oportuna de todos los documentos esenciales, así como fortalecer las instituciones responsables del control social y fiscalizador.

Gráfico 3

Disponibilidad pública de los documentos presupuestarios en Venezuela



Este cuadro refleja la incapacidad de las instituciones venezolanas para proporcionar información mínima necesaria, lo cual restringe la vigilancia social y limita la posibilidad de que la ciudadanía participe activamente en los debates presupuestarios.

CONSECUENCIAS Y RETOS

La persistente falta de transparencia en Venezuela tiene profundas implicaciones políticas y sociales. La no publicación de los documentos claves presupuestarios o su publicación incompleta o tardía promueve la opacidad, la corrupción y el mal manejo de fondos públicos, dificultando la planificación y la asignación y ejecución eficiente de los recursos públicos. Además, limita el control social y la participación ciudadana, pilares fundamentales en cualquier sistema democrático.

El principal reto para Venezuela consiste en implementar políticas estructurales que permitan, en primer lugar, la publicación regular y completa de los documentos presupuestarios, y en segundo lugar, fortalecer las instituciones encargadas del control y fiscalización de los fondos públicos, como la Contraloría General de la República y la Asamblea Nacional.

Principio del formulario

Final del formulario

RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

El bajo nivel de participación en Venezuela requiere acciones inmediatas y estructurales para poner en marcha mecanismos efectivos de inclusión ciudadana en las decisiones presupuestarias. Entre las acciones prioritarias destacan:

- Implementar mecanismos piloto que involucren a la ciudadanía en la formulación y monitoreo del presupuesto.

- Facilitar la participación activa de comunidades vulnerables, a través de organizaciones sociales y civiles.
- En la fase de aprobación, permitir que miembros de la ciudadanía y organizaciones testifiquen en audiencias públicas y en debates en la Asamblea Nacional.
- En la etapa de auditoría, garantizar la participación social en las audiencias de revisión del Informe de Auditoría, promoviendo la contribución ciudadana en el proceso de fiscalización.

Para mejorar la situación y la posición de Venezuela en el ranking en el *Open Budget Index* (OBI), se recomienda también, de manera más amplia, que:

- El gobierno venezolano publique en línea, en los plazos establecidos, la declaración previa al presupuesto, los presupuestos presentados y aprobados, y los informes de ejecución y auditoría.
- Se garantice que la información publicada sea exhaustiva, incluyendo detalles sobre ingresos, gastos, deuda y fondos extra presupuestarios.

BIBLIOGRAFÍA

International Budget Partnership (OBI 2023) <https://internationalbudget.org/es/open-budget-survey/country-results/2023/venezuela>
International Budget Partnership (OBI 2023) <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/>

TEMA 2
DISTORSIONES DE LA INFLACIÓN EN
LA TRIBUTACIÓN

LOS PROBLEMAS DE LA INFLACIÓN EN EL DERECHO TRIBUTARIO

HUMBERTO ROMERO-MUCI



Señor presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, distinguidos colegas académicos, invitados especiales, amigos todos.

Quiero comenzar esta intervención expresando mi más profundo agradecimiento a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales por la amable invitación para participar en este foro sobre Finanzas Públicas y derechos fundamentales. Felicito a los organizadores por estas iniciativas de análisis sobre los grandes temas que atañen a nuestra nación; es un privilegio celebrar junto a ustedes este centésimo décimo aniversario de la corporación en su invaluable labor como conciencia política y jurídica de la nación.

Hablaremos sobre un tema que, lamentablemente, ha vuelto a cobrar una vigencia descarnada en nuestra realidad nacional. Como en la metáfora del mítico *Sisifo* estamos atrapados en un ciclo de dificultades no superados. Las distorsiones de la inflación en el Derecho Tributario.

La inflación, ese impuesto silencioso y regresivo, no solo erosiona el poder adquisitivo de los ciudadanos, sino que también corrompe y desnaturaliza los cimientos de un sistema tributario justo y equitativo. Como bien señalara André Maurois, “la inflación es la obra del diablo porque respeta las apariencias y destruye las realidades”: respeta la apariencia de los valores nominales, pero destruye la realidad del poder adquisitivo. Y yo me atrevería a añadir que más protervo que el diablo es quien produce la inflación y no repara en sus efectos.

El objetivo de esta intervención es analizar, desde una perspectiva jurídica y económica, las principales distorsiones que el fenómeno inflacionario genera en el ámbito tributario, centrándonos en tres áreas fundamentales: las bases imponibles de los tributos, la estructura de los tramos y unidades monetarias fijas, y las consecuencias de los retrasos en el cumplimiento de la obligación tributaria. Para ello, me apoyaré en las ideas desarrolladas en mis libros “La Racionalidad del Sistema de

Corrección Monetaria Fiscal” y “Uso, abuso y perversión de la unidad Tributaria” y en mis artículos “Aspectos Protervos en la Eliminación del Ajuste por Inflación a las Entidades Financieras”, “la ilegitimidad de la dolarización de las sanciones tributarias” y “Lesión del derecho humano al mínimo vital por subestimación del ajuste de la UT en el impuesto sobre la renta”.

1. LA DISTORSIÓN DE LAS BASES IMPONIBLES

El principio de capacidad contributiva, pilar fundamental de cualquier sistema tributario justo, exige que los impuestos graven la riqueza real y no meras ficciones nominales. En un entorno inflacionario, la contabilidad histórica, basada en costos de adquisición, pierde todo significado y se convierte en una fuente de espejismos que distorsionan la verdadera capacidad económica de los contribuyentes. Esta distorsión se manifiesta de múltiples maneras, pero quisiera centrarme en algunas de las más relevantes en el contexto del Impuesto sobre la Renta:

- i. **Ganancias de Capital Ficticias:** Cuando un contribuyente vende un activo, la ganancia de capital se determina, en principio, por la diferencia entre el precio de venta y el costo de adquisición. En un contexto inflacionario, parte de esa “ganancia” no es más que el reflejo de la pérdida de valor de la moneda. Gravar esa ganancia nominal como si fuera un enriquecimiento real equivale a imponer un tributo sobre el capital, y no sobre la renta.
- ii. **Subestimación de la Depreciación:** La depreciación de los activos fijos se calcula sobre su costo histórico. En un escenario de alta inflación, las cuotas de depreciación resultan insuficientes para cubrir el costo de reposición del activo, lo que genera una sobreestimación de la utilidad gravable y, en última instancia, una descapitalización de las empresas.
- iii. **Beneficios Ilusorios en Inventarios:** Similar a lo que ocurre con los activos fijos, la valoración de los inventarios a costos históricos en un entorno inflacionario conduce a una subestimación del costo de ventas y, por ende, a la declaración de beneficios que no son reales, sino meramente nominales.

La respuesta técnica a estas distorsiones ha sido la implementación de sistemas de ajuste por inflación. Estos mecanismos, lejos de ser un beneficio fiscal, son una herramienta indispensable para sincerar la base imponible y garantizar que el tributo recaiga sobre la capacidad económica efectiva. La adaptación de una técnica de corrección monetaria en el Derecho Tributario no es una opción, sino una exigencia de la racionalidad y la justicia. Exige no solo su juridificación, es decir, su concreción legislativa, sino también su subordinación a los principios constitucionales que rigen la tributación.

Lamentablemente, en Venezuela hemos sido testigos de un retroceso incomprensible en esta materia. La exclusión de la banca y empresa de seguros y después de los denominados sujetos pasivos especiales bajo la Ley de Impuesto sobre la Renta de 2015 es una medida que atenta directamente contra el principio de capacidad contributiva e igualdad ante la ley. Se obliga a estos contribuyentes, igualmente vulnerables a la inflación a tributar sobre bases ficticias, lo que no solo es injusto, sino que también compromete la solidez y solvencia de la economía nacional.

2. LA EROSIÓN DE LOS TRAMOS DE LAS TARIFAS IMPOSITIVAS Y LAS EXPRESIONES EN UNIDADES MONETARIAS FIJAS

La segunda gran área de distorsión se encuentra en la estructura de los tributos, particularmente en aquellos con tarifas progresivas y elementos cuantitativos expresados en valores nominales fijos, como exenciones, desgravámenes y sanciones. La inflación provoca un fenómeno conocido como “progresividad en frío” o “*bracket creep*”. A medida que los ingresos nominales de los contribuyentes aumentan para intentar compensar la inflación, son empujados hacia tramos impositivos más altos, enfrentando alícuotas mayores, sin que su capacidad de compra real haya necesariamente mejorado. De esta forma, el Estado aumenta su recaudación de manera sigilosa, no por un aumento de la riqueza real, sino por el simple efecto del envilecimiento de la moneda.

Para contrarrestar esta distorsión, se ideó el mecanismo de la Unidad Tributaria (U.T.). Su propósito es servir como un módulo de valor

que, al ser ajustado periódicamente por la inflación, permite mantener la progresividad real del sistema y el valor constante de las demás magnitudes nominales fijas. La Unidad Tributaria, en su concepción original, es una herramienta de neutralidad fiscal, un ancla contra la deriva inflacionaria.

Sin embargo, en la práctica, hemos presenciado un abuso y hasta la perversión de este mecanismo. Los reajustes anuales de la Unidad Tributaria han sido, en muchas ocasiones, insuficientes y extemporáneos, desvirtuando su propósito corrector. El retraso deliberado en su actualización se ha convertido en una forma de aumentar la carga fiscal de manera velada, traicionando la racionalidad que justifica su existencia. Más grave aún es la reforma introducida en el Código Orgánico Tributario de 2001, que supedita la aplicación de la nueva Unidad Tributaria a que haya estado vigente por al menos 183 días del período fiscal. Esta disposición, en la práctica, retrasa en un año la aplicación del ajuste, con consecuencias nefastas para los contribuyentes. Como hemos demostrado, en un escenario inflacionario, este desfase puede significar una sobreimposición de más del 50%. Esta manipulación legislativa no solo es una afrenta a la lógica, sino una flagrante violación de los principios de igualdad y capacidad contributiva.

Más allá de la mera distorsión técnica, la subestimación intencional y la manipulación del ajuste de la Unidad Tributaria degenera en una violación de derechos fundamentales. Esta práctica, al no ajustar los umbrales de tributación conforme a la inflación real, provoca un aumento ilegítimo de la presión fiscal sobre las personas naturales que no se corresponde con su capacidad contributiva efectiva. El efecto más perverso de esta manipulación es que empuja a los contribuyentes a tramos impositivos superiores e incluso grava a aquellos cuyos ingresos reales se encuentran por debajo de un “mínimo vital”, es decir, por debajo del umbral necesario para cubrir las necesidades básicas y vivir con dignidad. Esta situación lesiona directamente el derecho humano al mínimo vital, convirtiendo al sistema tributario en un mecanismo deshumanizado que atenta contra los fines esenciales del Estado de procurar el bienestar de la población y respetar su dignidad.

3. EL RETRASO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA Y LOS INTERESES MORATORIOS

Finalmente, la inflación exagera los problemas derivados del retardo en el pago de las obligaciones tributarias. La demora en la recaudación, en un contexto de precios crecientes, se traduce en una pérdida real del valor de los ingresos fiscales, lo que se conoce como el “efecto Tanzi”. Para el deudor tributario, por el contrario, el retraso puede convertirse en una forma de financiamiento a bajo costo, si las tasas de interés moratorio no compensan adecuadamente la inflación.

La naturaleza jurídica del interés de mora en materia tributaria ha sido objeto de un intenso debate. En mi opinión, su función es eminentemente resarcitoria, no sancionatoria. Su propósito es indemnizar al Fisco por el perjuicio que le ocasiona la no disposición tempestiva de los recursos que legítimamente le corresponden. Por ello, la cuantía de los intereses debe ser proporcional al daño sufrido y no puede convertirse en un instrumento punitivo o confiscatorio.

Lamentablemente, la legislación venezolana ha transitado un camino errático en esta materia. Hemos visto tasas de interés moratorio que, por su exigüidad, incentivaban el incumplimiento, y otras que, por su desproporción, adquirirían un carácter sancionador impropio, violando principios, taxatividad penal, el *non bis in idem* (aparte de la sanción propiamente dicha, se añade el interés punitivo) y con ello lesiones al derecho a la defensa y tutela judicial efectiva.

Pero hay más. La reforma del Código Orgánico Tributario de 2020 discontinuó el uso de la Unidad Tributaria para la corrección de las sanciones pecuniarias y la sustituyó por un mecanismo de “dolarización”. Agregó una vuelta de tuerca aún más grave. Este sistema indexa las multas al “...tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicada por el Banco Central de Venezuela...”, un criterio indeterminado, vago y desproporcionado. Esta medida es profundamente ilegítima, pues constituye un intento del Estado de beneficiarse de su propio hecho ilícito (*ex turpi causa*). Habiendo sido el propio Estado, a través del mal funcionamiento del BCV, el causante directo de la hiperinflación y la destrucción del poder adquisitivo del bolívar, pretender ahora

proteger el valor de sus acreencias sancionatorias en una divisa estable es un acto de provecho indebido sobre el daño que él mismo ha infligido a los ciudadanos. Además de transferir deslealmente todo el riesgo cambiario al contribuyente, esta dolarización de las sanciones infringe los principios de legalidad y certeza penal (*taxatividad*) y representa un obstáculo al acceso a la justicia.

La regulación actual, que establece un interés moratorio equivalente a 1.2 veces la tasa activa bancaria, si bien busca desincentivar la mora, no está exenta de críticas. La sobretasa del 20% sobre la tasa activa puede considerarse desproporcionada y con una finalidad punitiva que excede el carácter indemnizatorio del interés moratorio. Más grave aún es la disposición que establece que los intereses moratorios se causan incluso durante la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado. Esta norma, a todas luces inconstitucional, representa un obstáculo al derecho a la tutela judicial efectiva, al encarecer desproporcionadamente el costo de la defensa para el contribuyente.

CONCLUSIÓN

Señor presidente, distinguidos académicos,

La inflación es un mal que corroe no solo la economía, sino también el Estado de Derecho. Un sistema tributario que no se adapta a la realidad inflacionaria se convierte en un instrumento de injusticia y arbitrariedad. La corrección monetaria no es un lujo, es una necesidad imperiosa para garantizar la equidad, la justicia y la racionalidad en la tributación. La eliminación del ajuste por inflación para sectores clave de la economía, la manipulación de la Unidad Tributaria y la desnaturalización de los intereses moratorios son síntomas de una profunda incomprensión de los principios que deben regir la relación entre el Estado y los contribuyentes. Son, en definitiva, aspectos protervos que despojan al sistema tributario de su legitimidad.

Es nuestro deber, como estudiosos del Derecho, la Economía y la Contabilidad, alzar la voz para denunciar estas desviaciones y abogar por un sistema fiscal que, anclado en la racionalidad técnica y la justicia, respete la capacidad económica real de los contribuyentes y contribuya al desarrollo armónico y sostenible de nuestra nación.

Muchas gracias.

TEMA 3
LA TRANSFIGURACIÓN DE LA RELACIÓN
JURÍDICO-TRIBUTARIA EN VENEZUELA:
UN ANÁLISIS DE CASOS REALES DESDE
LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA GENERAL
DEL TRIBUTO Y PROPUESTAS PARA
SU RECONFIGURACIÓN

DESAFÍOS ACTUALES SOBRE LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN JURÍDICO-TRIBUTARIA: LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR EL PRINCIPIO IN *DUBIO PRO CONTRIBUYENTE* COMO REGLA HERMENÉUTICA

JUAN ESTEBAN KORODY TAGLIAFERRO*



* Abogado UCAB, con estudios de postgrado en Derecho Tributario en la UCV y de Derecho Financiero en la UCAB; profesor de pre y postgrado de Análisis Económico del Derecho en la UMA y en el Postgrado de Derecho Financiero en la UCAB. Arbitro del CACC y del CEDCA. Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario (AVDT), socio de PTCK.

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, por la invitación, en especial a su presidente Dr. Rafael Badell Madrid, los miembros de su junta directiva y a mi querido profesor y amigo, el Dr. Juan Cristóbal Carmona Borjas, organizador y moderador de este módulo “Finanzas públicas y derechos fundamentales”.

Me honra estar acá, en el contexto de la celebración del centésimo décimo aniversario de esta corporación y me siento privilegiado de compartir nuestras ideas con tres maestros como son los doctores José Manuel Puente, Humberto Romero-Muci y nuestro decano, en la Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Gabriel Ruan Santos.

De igual forma, es imposible no estar vinculado con el sentimiento que nace de la amistad y de la genuina admiración que siento por muchos de los integrantes de esta corporación. A todos ellos mis más altas consideraciones.

Coincido que la mejor manera de celebrar este aniversario es dejando un legado de reflexiones académicas con un fuerte sentido utilitario que puede trascender en los aspectos políticos, sociológicos, económicos y jurídicos que implica el estudio de las finanzas públicas, tal como fue concebido por el organizador de este módulo, el Dr. Juan Cristóbal Carmona Borjas.

Es por ello que felicito a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en su aniversario, así como a sus organizadores por celebrarlo de esta forma: con un sentido institucional, académico, multidisciplinario y trascendente.

I. EL CONTEXTO Y EL PROBLEMA CENTRAL: ROMPIENDO MITOS

1. El mito de la relación de igualdad

Contrario a la persistente afirmación de la doctrina nacional y extranjera desde mediados del siglo XX, la relación jurídico-tributaria no es, ni ha sido nunca, una relación de igualdad y derecho¹. Es fundamental comprender que los agentes económicos se enfrentan al Poder, no a un par. No hay indicios que sugieran un cambio en esta situación.

En efecto, el sistema de incentivos que se ha venido creando con la consagración del “Estado de bien estar” (*welfare state*)² y en un expandido “Estado prestacional”, apunta decisivamente a una tendencia en la cual los Estados están obligados a satisfacer directamente más y nuevas necesidades a los ciudadanos, lo cual exige, indefectiblemente, la recaudación de recursos financieros para acometer dichas obligaciones.

De hecho, ya desde principios del siglo XXI, se ha venido justificando la expansión financiera del estado relacionándola con la existencia y efectividad de los derechos fundamentales.

La poderosa frase de Holmes y Sunstein “*liberty depends on taxes*”³ deja en evidencia precisamente la justificación del Estado contemporáneo para acceder a la independencia económica necesaria para cumplir sus fines: tutelar y proteger la libertad y los derechos de sus habitantes.

¹ Carlos Giulliani Fonrouge; Rubens Gomes De Sousa y Ramón Valdés Costa: *Reforma tributaria para América Latina. Modelo de Código Orgánico Tributario OEA/BID*, Organización de Estado Americanos, Washington, 1962.

Ramón Valdés Costa, “El Principio de Igualdad de las partes de la relación jurídica tributaria”. *Revista de Derecho Tributario*, 55, págs. 12 y siguientes. Asociación Venezolana de Derecho Tributario (AVDT), Caracas, 1992. Dino Jarach, *El Hecho Imponible*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2004.

² Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press, 1994. Joseph E. Stiglitz, *El precio de la desigualdad: El 1 % de la población tiene lo que el 99 % necesita*. Taurus, 2012.

³ Stephen Holmes & Cass Sunstein, *The Cost of Rights*. Harvard University Press, Cambridge, 1999 y en una aproximación más actualizada y ampliada ver el trabajo de Adrian Vermeule, *A New Deal for Civil Liberties: An Essay in Honor of Cass R. Sunstein*, 43 Tulsa L. Rev. 921, 2007.

Con sobrada razón se ha afirmado que existe una estrecha vinculación entre tributación y democracia⁴. Porque cuanto más contribuye un agente económico a las cargas públicas, más legítimo y calificado es su derecho a exigir del Estado las prestaciones que costea.

Estas ideas, caladas en la existencia y justificación actual del Estado, son en nuestra opinión los incentivos más poderosos para justificar una mayor recaudación.

En efecto, la tendencia del CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) y la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), apuntalaron la tendencia de dotar a la Administraciones tributarias de herramientas y potestades exorbitantes para generar una recaudación efectiva. Esto se ha concretado en nuestro continente en al menos tres dimensiones, a saber:

- (i) Las retenciones y anticipos de impuesto, que fueron justificadas por dos laureados economistas como son Julio Olivera⁵ y Vito Tanzi⁶, el efecto Olivera-Tanzi, en el trabajo encomendado por el Fondo Monetario Internacional.
- (ii) La inclusión de cláusulas antielusivas generales⁷ que le permiten a las Administraciones tributarias desconocer y recalificar situaciones, hechos y actos jurídicos cuando consideren que los mismo no son adoptados bajo criterios de “realidad económica” y
- (iii) La principal regla de hermenéutica adoptada en la codificación latinoamericana, conocida como “interpretación económica”, constituye esencialmente un eufemismo para justificar la aplicación del principio *in dubio pro recaudación*. Esto se

⁴ Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill, 1959. Ronald Dorking, Princeton University Press, 2006.

⁵ Julio H. Olivera, *Money, Prices and Fiscal Lags: A Note on the Dynamics of Inflation*, Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, vol. 23, no. 92, 1970.

⁶ Vito Tanzi, *Inflation, Lags in Collection, and the Real Value of Tax Revenue*. IMF Staff Papers, vol. 24, no. 1, 1977.

⁷ César García Novoa, *La cláusula antielusiva en la nueva Ley General Tributaria*. Marcial Pons, 2004 y también es necesario revisar la relatoria presentada en XXIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario. Isla Margarita, Venezuela, 19–24 oct. 2008. Asociación Venezolana de Derecho Tributario (AVDT) e Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT).

fundamenta en el argumento, implícito y recurrente, de que los contribuyentes suelen emplear sistemáticamente mecanismos de elusión fiscal frente a sus obligaciones tributarias.

Las sistemáticas reformas de nuestro COT han exponenciado las facultades exorbitantes, entre las que encontramos procedimientos de fiscalizaciones expeditos; la posibilidad de incautar sistemas informáticos, archivos físicos y electrónicos; cobro administrativo e imposición de potentes medidas cautelares, sin fórmula de juicio; multas que pueden llegar hasta el 1000% en valores constantes (con efectos correctivos de devaluación).

Sin duda, estamos en presencia de Administraciones tributarias con poderosos poderes exorbitantes, que generan una asimetría evidente en esa relación jurídico tributaria.

A este análisis, es imperativo incorporar el vigoroso movimiento anti-BEPS, hoy materializado en los Pilares I y II de la OCDE. Este ha transformado radicalmente los paradigmas y reglas de juego de la tributación internacional que imperaron durante la mayor parte del siglo XX y la primera década del XXI.

Su origen seminal se remonta las comparecencias de Google, Amazon y Starbucks en el parlamento británico⁸. Allí, ante el reproche de una supuesta planificación fiscal ‘agresiva’, y pese a la elocuente explicación de que su estructuración estaba apegada a la Ley, el recinto se estremeció cuando la presidenta de la comisión acuñó la siguiente frase: “son legales, pero también inmorales”.

El parámetro de legalidad, a partir de allí tenía que pasar por un filtro moral, tan indeterminado como discrecional.

Los agentes económicos no están en una posición de igualdad frente al Poder exorbitante. Los agentes económicos, son los débiles jurídicos en la relación jurídico-tributaria.

⁸ Sobre este tema hay múltiples trabajos que pueden revisarse, a saber: Van Den Hurk, H.T.P.M. “Starbucks versus the People.” *Bulletin for International Taxation*, vol. 68, no. 1, 2013; Jacques Malherbe, Carol P. Tello, y María Amparo Grau Ruiz, *La revolución fiscal de 2014: FATCA, BEPS, OVDP*. Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2015 y, entre muchos otros, XVII Jornadas de Derecho Tributario de la AVDT, Caracas, 2018. Ver también: <https://www.youtube.com/watch?v=kjtrRGOKzuY>

2. El Principio de Legalidad: Un Pilar en Crisis.

El segundo mito que hoy debemos tratar de derrumbar, es que el principio de reserva legal, por sí sólo, es el antídoto más eficaz contra la arbitrariedad.

Históricamente, el principio de legalidad —y, más específicamente, la reserva legal— ha sido la piedra angular del derecho tributario. Nace de la premisa fundamental de que los ciudadanos solo aceptaremos un gravamen sobre nuestra libertad y patrimonio si este emana de una ley creada con nuestra participación, a través de la representación.

Parece un guiño irónico de la historia, pero la Carta Magna de Juan sin tierras de 1215, nació en el mismo Reino Unido, 800 años antes que el vertiginoso cambio de paradigma, del que nos referíamos antes y que, de alguna forma, da un vuelco a la arbitrariedad.

En todo caso, en la ciencia del derecho tributario, reconocemos tres constantes: (i) la ineludible existencia y justificación de la tributación (Holmes y Sunstein⁹), (ii) la permanente situación de reforma tributaria (Stiglitz¹⁰) y, lamentablemente, (iii) la crisis del principio de legalidad¹¹.

Hoy, debemos ser categóricos: la simple existencia de un tributo en una ley formal ya no es una garantía suficiente y capaz de completar la tarea de equilibrar la asimetría en desventaja, de hecho y de derecho, de los agentes económicos frente al Estado Contemporáneo y su monopolio de la fuerza.

El *Leviatán*, lejos de ser contenido, ha crecido exponencialmente. El Estado contemporáneo asume más funciones, demanda más recursos, y estos recursos, en última instancia, provienen de los bolsillos de los ciudadanos. La aparente protección que ofrecía la legalidad hoy se

⁹ Stephen Holmes & Cass Sunstein. *The Cost of Rights*. Harvard University Press, Cambridge, 1999.

¹⁰ Joseph E. Stiglitz, *El precio de la desigualdad: El 1 % de la población tiene lo que el 99 % necesita*. Taurus, 2012.

¹¹ Para ver un debate sobre el principio de legalidad e incluso desde el punto de vista crítico sobre su utilidad en tiempos contemporáneos, recomiendo ver el Seminario AVEDA-AVDT: “La deslegalización de los límites al poder administrativo y tributario”. <https://www.youtube.com/watch?v=qUOKtvjdhtw&t=3548s>

ve desafiada por una realidad donde el poder tributario, aunque formalmente legal, puede ser excesivo o ineficiente.

La crisis del principio de legalidad se manifiesta en diversas patologías, incluso cuando se cumplen los requisitos formales de la ley: Un tributo perfectamente creado puede, en su ejecución, vulnerar derechos fundamentales. Aquí, la legalidad choca con otros principios constitucionales.

La conclusión es evidente: Es un mito, sin arraigo en la realidad, que el principio de legalidad es el elixir que controla al *Leviatán*. Hoy en día, sobran los casos a nivel mundial de actos perfectamente legales con aromas, señas e incluso reconocimientos constitucionales que en su ejecución pueden violar derechos de los agentes económicos. Su exigencia y cumplimiento formal no puede imponerse en estos casos, no es tolerable.

II. EL RECONOCIMIENTO DE ESTA ASIMETRÍA

El contribuyente necesita que sea restituido y equilibrado su relación asimétrica, no es de igualdad, no es de derecho y la Ley no es suficiente para reestablecerlo.

En ese sentido, se han manifestado una serie de trabajos capitales, que de alguna manera reconocen esta situación:

- (i) Los profesores Philip Becker y Pascuale Pistone¹², desde su famosa relatoría de las Jornadas del IFA año 2015, hasta los recientes trabajos que individualmente han venido presentando, demuestran que las acciones estatales y multilaterales han incrementado las facultades para desconocer y hasta estigmatizar el desarrollo de las libertades individuales y si se quiere, la economía de opción (esa libertad de escoger el camino y la forma menos gravosa de estructurar los negocios).

¹² P. Pistone & P. Baker, *General Report, in The Practical Protection of Taxpayers' Fundamental Rights* (IBFD 2015), Online Books IBFD, revisado en electrónico en https://online.ibfd.org/linkresolver/static/ifacahier_2015_volume2_general_report?WT.z_nav=crosslinks

- (ii) Recientemente un trabajo publicado por el Fondo Monetario (Ruud, Klem y Perry)¹³, también reconoce que la existencia de esas facultades exorbitantes en tratados para evitar la doble imposición y en reglas de derecho interno, complejizan las relaciones comerciales internacionales.
- (iii) El profesor César García Novoa, miembro correspondiente por el Reino de España de esta corporación y miembro honorario de la AVDT, por mandato del ILADT, en el año 2019, ha hecho un trabajo en el que se recogió 142 propuestas de derechos que el ILADT establece como inherentes, y que deben ser necesariamente reconocidos a los contribuyentes. Si son necesarios 142 derechos a los contribuyentes, me parece que lo que se está evidenciando es que, del otro lado de la ecuación, tenemos otro agente económico más poderoso.
- (iv) En el marco del ILADT, en este preciso instante, se está discutiendo una reforma del modelo de Código Orgánico para América Latina OEA-BID, en cuya comisión tenemos la participación del Dr. Leonardo Palacios Márquez, expresidente y miembro honorario de nuestra institución, en el cual se está, de alguna manera incorporando, en el derecho positivo, gran parte de estos derechos.

Estas importantes acciones, sólo demuestran el precario estado en que se encuentran los derechos de los contribuyentes, pues de otro modo, estas iniciativas no existirían.

III. EL DESGASTE DEL PRINCIPIO DE CAPACIDAD ECONÓMICA

Si son pocas las probabilidades que exista una reforma estructural que incorpore un completo estatuto del contribuyente como el que proponen los profesores Baker, Pascuale y García Novoa, y en Venezuela Romero, Palacios, Fraga y Weffe, entre otros; entonces se hace

¹³ De Mooij, Ruud, Alexander Klemm, and Victoria Perry, eds. 2021. *Corporate Income Taxes under Pressure : Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed*. International Monetary Fund, Washington, DC.

necesario evaluar las herramientas institucionales (constitucionales y legislativas) con las que contamos para tratar de generar los cambios deseados.

Si bien el proceso de armonización tributaria en nuestro país fue objeto de críticas válidas —dada su génesis judicial, paso por control ejecutivo y culminación en una ley nacional que, lamentablemente, no abarcó todas las categorías tributarias—, es crucial destacar su valor, pues en ellas se positivizó derechos contenidos en la Carta de los derechos de los contribuyentes del ILADT, como la seguridad y certeza jurídica, la tutela judicial efectiva, el acceso a la información, el derecho a una buena administración en procura de la simplificación de trámites y el alivio de la múltiple imposición. Se trata de una experiencia prácticamente inédita que ahora debemos exigir que se materialice en el derecho vivo. Sin embargo, no es la tendencia.

En ese sentido, creemos que, desde el punto de vista de la teoría general del tributo, es necesario volcar los esfuerzos, no tanto hacia la reserva legal tributaria, sino ahora hacia el principio de capacidad económica o el derecho a contribuir a las cargas públicas de acuerdo a la capacidad económica real de cada agente económico sin tolerar confiscación alguna.

La obligación tributaria es una muy compleja pues además de las fuerzas que orbitan sobre ella (políticas, económicas, históricas, sociológicas, lo que hacen más complicado el trabajo para los tributaristas porque necesariamente se nos obliga a entender estos fenómenos), de ella se desprende el deber de pagar un monto que debe ser determinado conforme a la Ley, pero no a prorrata, sino bajo el parámetro de capacidad económica real, con lo cual el que más capacidad económica tenga está llamado a colaborar en mayor proporción.

Esto genera una complejidad —y quizás un defecto de diseño— pues las características típicas de la norma jurídica son la generalidad y la abstracción, características estas que se contraponen con el principio de capacidad económica, cuya medición exige particularidad y precisión.

El legislador, amparado en el principio de reserva legal, ha optado por la técnica de las presunciones *ex lege*. Pero esto presenta una terrible contradicción, pues si las presunciones se interpretaran *iure et de iure* —como se pretenden exigir—, pudieran traer como consecuencia, una

violación al principio de tributación sin atención a la capacidad contributiva real o particular¹⁴.

La “*Pax Contributiva*”. Pareciera que ha venido ganando la idea de tolerar a una determinación fácil pero presuntiva, a una complicada pero que una que se adapte adecuadamente a la verdadera capacidad económica de cada contribuyente. Situación esta que no se justifica con avances tan desarrollados de la automatización y análisis de datos.

Otra situación que hemos estudiado, en el cual se hace necesario desprenderse de la adoración irracional del principio de legalidad, está en lo que hemos denominado “*Estado de necesidad en la tributación en tiempos de crisis económica*”¹⁵: En contextos de colapso económico, con una caída del PIB y un deterioro de los signos monetarios, la tributación “normal” o la que nace de la interpretación literal de las normas tributarias se vuelve anormal y confiscatoria. En estas circunstancias, el contribuyente debe tener el derecho a ajustar, incluso hasta con índices alternativos, pero con base cierta o científica, su valoración patrimonial para la verificación y medición de rentas; o aplicar por analogía normas que permitan reflejar su verdadera capacidad económica, incluso si la ley no lo establece explícitamente.

Pero frente a esta necesidad inevitablemente se presentan dos interrogantes:

1. ¿Cómo se precisa estas acciones en el marco del sistema jurídico actual y sin la positivización de los derechos?
- Y otra quizás más importante,
2. ¿Cuál es el baremo que evidencia que una interpretación de una norma o la integración de esta está apegada al principio de tributación de acuerdo a nuestra capacidad económica?

¹⁴ Sobre este tema, presentamos nuestra posición en las XXVI Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario del ILADT, Santiago de Compostela, 2012; en el trabajo: “Una visión crítica sobre el régimen de rentas presuntas provenientes de intangibles en el Impuesto sobre la Renta venezolano”, ILADT, 2012 y con un mayor alcance, en: “Una visión crítica sobre el régimen de rentas presuntas provenientes de intangibles en el Impuesto sobre la Renta venezolano”, *Libro Homenaje a Humberto Romero-Muci*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales y Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Tomo III, Caracas, 2023.

¹⁵ Juan Esteban Korody Tagliafero, “Ensayo sobre la crisis económica y la pandemia del COVID-19: la protección del derecho de propiedad y de libertad económica como fuente generadora de riqueza frente al cumplimiento de las obligaciones tributarias” en *Tributación de excepción: caso COVID-19*, Asociación Venezolana de Derecho Tributaria, Caracas, 2022.

Comencemos por la segunda. Hemos afirmado que un concepto tan abstracto, e indeterminado, pero con connotaciones económicas, no puede ser satisfecho sino precisamente con elementos e instituciones propios de la economía.

Desarrollando las ideas de Newmark¹⁶, Plazas Vegas¹⁷ y Palacios¹⁸, hemos considerado y propuesto que el concepto árido, indeterminado y difícil de asir, como es el concepto de capacidad económica de un agente económico tiene que estar, inexcusablemente, en el concepto de renta.

En efecto, pretender gravar una magnitud distinta a la renta, deteriora la fuente generadora de riqueza de forma material (pues esfuma el capital o el patrimonio) y de forma moral (porque desincentiva la generación de riqueza).

Es por ello, que debemos afirmar y proponer que la renta es la causa económica del tributo.

Pero ¿qué debemos entender por renta? Pues es todo aquello que le sobra a un agente económico luego de haber deducido de sus ingresos o incrementos patrimoniales reales, los costos y gastos que hacen que se haya generado ese incremento, una porción para el ahorro, una porción para la inversión y un espacio razonable para la ganancia¹⁹.

Por lo tanto, cuando un tributo está confeccionado para determinarse mediante magnitudes distintas a la renta como es el caso del patrimonio, el capital, los ingresos y/o los gastos, o que la interpretación

¹⁶ Fritz Neumark, *Informe del Comité Fiscal y Financiero de la Comunidad Económica Europea*. Comunidad Económica Europea, Bruselas, 1962.

¹⁷ Mauricio Plazas Vega, *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*, Editorial Temis, Bogotá, 2000 (primera edición), 2005 – 2006 (segunda edición) y 2016 – 2017 (tercera edición).

¹⁸ Leonardo Palacios Márquez, “Democracia, libertad, propiedad y tributación”, *Libro homenaje a los 50 años de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario*, 2019.

¹⁹ Así lo hemos propuesto en varios trabajos, entre otros: “La interpretación y aplicación de las normas tributarias en el contexto de crisis económica: la paradoja de perseguir una renta ilusoria”, en *Libro homenaje a los 50 años de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario*, 2019. “La falta de consideración de la devaluación y la inflación en la interpretación y aplicación de normas tributarias” en las XVIII Jornadas de Derecho Tributario de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Caracas, 2018, y, entre otros, “Impuesto sobre la renta, distorsión económica y ganancias cambiarias”, en *Después de la hiperinflación: estudios sobre el dinero en Venezuela*, UCAB – IESA, 2024.

de la norma de determinación termina en ello, este tributo sería una obligación tributaria sin causa.

Por supuesto, que la propuesta para esta concepción, debe superar la visión clásica, que sitúa la progresividad en el sistema y no en cada tributo individual. Pero es que el límite o el encuentro de ambas concepciones está en el que la sumatoria de todos los tributos que orbitan sobre el patrimonio de un contribuyente no puede exceder su renta real.

El derecho-garantía a la no confiscación, consagrada en el artículo 316 de nuestra Constitución, es la solución y el límite. Un tributo no confisca si respeta la fórmula de la reserva legal y lo más crucial, no confisca si sólo toma una porción de la renta y no del patrimonio u otra magnitud.

IV. CONCLUSIÓN: REIVINDICACIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS DE HERMENEÚTICA DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y EL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO CONTRIBUYENTE*

Nuestra propuesta, entonces, es clara: para lograr el equilibrio que rompa la asimetría, si bien es deseable la vigencia y reconocimiento de todo el estatuto de derechos del contribuyente, ante la dificultad que ello ocurra, la solución reside en la interpretación constitucional de las normas y en la integración de las normas jurídicas ya existentes, a través de la analogía o la aplicación directa de normas que resuelvan mejor la búsqueda de la renta como causa de la obligación tributaria. Y, sin temor, debemos afirmar la plena vigencia del principio *in dubio pro contribuyente*.

El Derecho tributario, nacido del derecho constitucional y administrativo, tiene como fin supremo proteger la libertad y el patrimonio de los agentes económicos. Así como el derecho penal el *indubio pro reo*, salvaguarda e impone la libertad por encima de otros resultados y el ámbito laboral el *indubio pro operario* protege al desvalido y recompone esa relación jurídica que nace un hecho social reconocido, en el

derecho tributario debe, en caso de duda en la determinación de un tributo, aplicar este principio fundamental en beneficio del contribuyente para proteger no sólo la libertad y el patrimonio, sino, como dijimos la fuente generadora de riqueza que garantizará más rentas y más recaudación a largo plazo.

En nuestro sistema de derecho el derecho el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional y Político-Administrativa, ha reconocido el principio *pro civis o favor libertatis*, los cuales siguiendo al maestro García de Enterriá²⁰, aseguran que toda interpretación normativa y del contexto, esté ajustada precisamente a los principios de protección de la libertad y de la propiedad, el cual no puede existir el uno sin el otro, como bien nos recuerda Gaspar Ariño Ortiz²¹.

El reconocido principio *pro civis*²² o *favor libertatis*²³, junto a la también reconocida interpretación constitucional, son el vehículo para imponer, sin que tengamos que esperar las reformas normativas deseadas, el principio de *in dubio pro contribuyente*.

La situación actual nos exige una reflexión profunda y valiente. Debemos pasar de una concepción meramente formal de la legalidad a una que incorpore la racionalidad, la proporcionalidad y, sobre todo, el respeto a la capacidad económica y el principio de no confiscación como límites esenciales a la potestad tributaria.

²⁰ Eduardo García De Enterriá, “Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho” *Anuario de Filosofía del Derecho*, vol. 3, 1986, pp. 45–76. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-F-1986-10067700682

²¹ Gaspar Ariño Ortiz, *Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*. Universidad Externado de Colombia, 2003.

²² Corte Segunda de lo Contencioso-Administrativo, sentencia del 31 de octubre de 2017, caso: Jacqueline Camacho Araujo; y sentencia del 23 de abril de 2019, caso: Maira Albany Paz Cáceres.

Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sentencias N° 2349 del 27 de abril de 2005; 437 del 01 de abril de 2009, caso: Wuilfrido Contreras; 438 del 01 de abril de 2009, caso: Ramón Alfonso Valera.

²³ Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, sentencias N° 1.835 del 20 de diciembre de 2000 y N° 992 del 08 de mayo de 2002, caso: C.A Cervecería Nacional y 27 de marzo de 2017, caso: Avon Cosmetics de Venezuela, C.A.

Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sentencias N° 1108 del 16 de mayo del 2000, caso: Carlos Eduardo Oxford Arias; N° 1287 del 20 de agosto de 2003, caso: Consejo Legislativo del Estado Sucre; N° 412 del 29 de abril de 2004, caso: Seguros Anaucó; N° 1190 del 06 de agosto de 2014, caso: Jorjina Basmadji.

Para ello, se impone aplicar, necesariamente, la interpretación constitucional²⁴ y el principio *in dubio pro contribuyente*.

Para concluir, el derecho tributario ha de ser algo más que un instrumento de recaudación, debe reafirmarse como garantía de libertad, racionalidad, democracia y justicia. En el siglo XXI, los agentes económicos no pueden tolerar situaciones de incertidumbre normativa y en la que la omisión de principios constitucionales erosione la legitimidad del sistema fiscal. En ese sentido, el principio *in dubio pro contribuyente* no es una concesión, sino una exigencia democrática, una expresión concreta del Estado de Derecho en materia tributaria y un mandato constitucional que es aplicable, como hemos visto, de forma inmediata y directa en toda actuación de los sujetos de derecho para la interpretación y aplicación de normas de naturaleza tributaria.

No nos queda duda que esta Corporación y la AVDT deben jugar un papel importante para servir de escenario natural y conducción en este debate tan necesario como ineludible, tal como está ocurriendo en esta merecida celebración aniversario.

²⁴ Fue nuestra propuesta en: “La tributación de ganancias cambiarias en distorsiones económica: cuando la Ley y la contabilidad no aportan una solución racional”, en XIX Jornadas de Derecho Tributario de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Caracas, 2022.

TEMA 4
UN ENFOQUE SOBRE LOS ACUERDOS
ENTRE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
Y LOS CONTRIBUYENTES

UN ENFOQUE ACTUAL DEL USO DE LOS MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS TRIBUTARIAS

GABRIEL RUAN SANTOS*



* Individuo de Número y expresidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

ANTECEDENTES

Las figuras de la transacción y del arbitraje han sido siempre poco compatibles con el derecho público y el ejercicio de las potestades estatales, tanto en el ámbito interno como en el internacional, porque en el primero han chocado con el orden público normativo y en el segundo con la soberanía de los Estados y las políticas tributarias, conceptos asumidos como fuertes dogmas jurídicos inspirados ya sea en las ideologías estatistas forjadas desde la aparición misma de la institución histórica del Estado o como celosas prevenciones de los funcionarios. A lo cual se suma que ambas instituciones jurídicas se han desarrollado en el derecho privado, órbita en la cual ha predominado la autonomía de la voluntad del individuo, dentro del cual es reconocida la iniciativa y la creatividad de los particulares para la auto-regulación de sus intereses propios. Prueba palpable de lo dicho la encontramos en el COT de 1982, con respecto a la transacción, cuando en su artículo 58 expresaba en forma de autorización legislativa: “La transacción judicial es admisible en cuanto a la determinación de los hechos y no en cuanto al significado de la norma aplicable”. En relación con el arbitraje, expresa la temerosa norma del artículo 3 de la Ley de Arbitraje Comercial de Venezuela, que se excluye su aplicación a las materias “directamente concernientes a las atribuciones o funciones de imperio del Estado o de personas o entes de derecho público”.

A nivel internacional, se recuerda la resistencia que han presentado en el pasado los Estados frente al arbitraje fiscal, por causa del temor al menoscabo del poder tributario territorial y a perder el control de la solución de las controversias en desmedro de sus políticas fiscales, lo cual fue secundado por muchos años por la Organización para

la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), la cual siempre privilegió el procedimiento amistoso o de mutuo acuerdo (MAP) en la solución de dichas controversias, concebidas exclusivamente como conflictos entre Estados y no entre estos y los ciudadanos contribuyentes.

No obstante la existencia de las barreras mencionadas, al amparo del artículo 258 de la Constitución de 1999, que ordena al legislador promover todos los medios alternativos de solución de conflictos, sin exclusiones, el legislador del Código Orgánico Tributario (COT) de 2001 dio paso con cierta originalidad y vanguardismo a la transacción y al arbitraje tributarios, entre el fisco y los contribuyentes, y le dedicó sendos capítulos de ese Código, muy probablemente con la resistencia silenciosa de la Administración Tributaria. Algunos hemos pensado y así lo expresé en mi estudio publicado el año 2004, que se trataba de una recepción legal anticipada de una innovación audaz, que se enfrentaba a los obstáculos dogmáticos antes mencionados, que en el campo específico del derecho tributario tomaban cuerpo en el principio de legalidad, en la igualdad frente a los tributos, en la indisponibilidad de los créditos tributarios y desde luego en el orden público de las leyes tributarias. “Es probable que el legislador – decíamos en el 2004- haya iniciado el recorrido del camino a partir de sus etapas finales y más avanzadas, como son la transacción y el arbitraje, y no por sus naturales comienzos, configurados por las conferencias, negociaciones, acuerdos, facilitaciones o mediaciones en el ámbito interno de los procedimientos administrativos”, lo cual habría creado el ambiente propicio para los más exigentes medios alternativos de solución de conflictos. Mucho tenemos ahora que no estábamos equivocados, pues desde 2001 no se ha conocido la realización de ningún arbitraje tributario en el país y muy pocas transacciones.

Sin embargo, sin perjuicio de las reformas legales que deben proponerse con respecto al COT, a fin de hacer viable la aplicación útil de la transacción y el arbitraje en el ordenamiento tributario, pienso que hoy en día todavía prevalece -y tal vez en mayor medida- la concepción ideológica de las facultades administrativas y de la obligación tributaria, sujetas sumisamente al principio de legalidad -unilateral y oficioso- y a la indisponibilidad de los créditos tributarios, por eso me

permiso proponer nuevamente, como lo hice en 2004¹, la figura de los “acuerdos procedimentales” o “acuerdos administrativos” para resolver los conflictos entre la Administración Tributaria y los contribuyentes en modo convencional o concordado, pero sin suprimir el carácter unilateral esencial de los procedimientos de determinación tributaria. Según la experiencia en el derecho comparado, dichos acuerdos se insertan o incorporan en el procedimiento de determinación y fungen de acuerdos preparatorios de la decisión administrativa de liquidación o revisión y no alteran la naturaleza unilateral de la potestad tributaria. Estas figuras tienen por objeto facilitar la discusión de las diferencias entre la Administración y los contribuyentes dentro de un marco de flexibilidad, participación y transparencia controlado por la autoridad.

LOS MODELOS

Con este propósito, lo cual sugería también en 2004, sigue siendo conveniente examinar las experiencias exitosas -aunque no sin tropiezos- que han tenido estos “acuerdos procedimentales” en países como Alemania, Italia, España y sobre todo en los Estados Unidos de América. En Alemania, con los “acuerdos sobre cuestiones de hecho”, sustentados en la buena fe, los cuales han sido acompañados, según reconoce la doctrina, por la valoración jurídica de los hechos fijados consensualmente por las partes; los cuales han sido instrumentados mediante conferencias de conciliación y la conocida entrevista final previa a la liquidación administrativa. En Italia con los conocidos “concordatos tributarios”, calificados inicialmente por la doctrina como contratos de fijación o “*accertamento*” y después de reformas legales como “comprobaciones unilaterales de las bases imponibles con adhesión del obligado tributario”, luego de diálogos entre las partes, que propician la aproximación consensual. En España, con el espíritu de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común del año 1992, desde el año 2003

¹ Gabriel Ruan Santos, *Visión Crítica de la Transacción y el Arbitraje en el Derecho Tributario. Hacia los Acuerdos Procedimentales*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales; Trabajo de Incorporación; Caracas, 2004. Este estudio incluye el análisis de los Acuerdos Procedimentales en derecho comparado.

se ha reformado la Ley General Tributaria para dar paso a la figura de las “actas con acuerdo”, precedidas de diálogos entre la Administración y el contribuyente destinados a despejar la incertidumbre en los hechos y a fijar consensualmente la base de imposición, en modo similar a las experiencias alemana e italiana. Para el jurista Ferreiro Lapatza, gran propulsor de esta reforma, el procedimiento de las “actas con acuerdo”, tiene por objeto despejar la incertidumbre surgida de la interpretación de la ley y de la percepción de los hechos, porque toda ley tiene un ámbito de interpretación y todo hecho o caso concreto un ámbito posible de percepción, y precisamente allí caben los acuerdos, sin que ello signifique modificar la ley ni alterar los hechos².

Sin embargo, el ejemplo más completo y exitoso de procedimiento consensuado o acuerdo procedimental bajo el control de la Administración Tributaria lo presenta la experiencia en los EE. UU. de las Oficinas de Apelaciones del Servicio de Rentas Internas (IRS). Bajo el paraguas de la Ley Sobre Resolución Alternativa de Disputas Administrativas de 1990 y con el impulso de la Ley de Reestructuración y Reforma del IRS de 1998, en dichas oficinas se desenvuelven procedimientos de negociación solicitados voluntariamente por las partes, facilitados por una estructura idónea y dotadas de un procedimiento especial, que no se limita a la negociación sino que privilegia la mediación por parte de “autoridades de arreglos”, distintas e independientes de los órganos ordinarios de fiscalización, cuya principal función es contribuir a resolver alternativamente las disputas entre el Servicio y los contribuyentes, antes de que sean planteadas a los tribunales. Estos procedimientos administrativos de arreglo (*settlement procedures*) tienen por tarea resolver sobre la incertidumbre de los hechos en disputa o sobre la aplicación de la ley a los casos concretos, tales como diferencias sobre ingresos declarados, deducciones, créditos, gastos, reintegros solicitados, minoraciones o reducciones impositivas, sanciones impuestas, establecimiento de precios de transferencia y preparación de acuerdos anticipados sobre los mismos, valuaciones de bienes y de activos, compensaciones razonables y otras materias similares, dentro

² José Ferreiro Lapatza, *Solución Convencional de Conflictos en el Ámbito Tributario: Una Propuesta Concreta*; consultada en original, números II.3, II.4 y II.6. Comentada en mi trabajo de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, antes citado.

de la amplia categoría de cuestiones de hecho. Cabe advertir que si las partes no llegan a un acuerdo sobre estas diferencias podrían acudir a la mediación y al arbitraje vinculante, instancias facultativas en las cuales las Oficinas de Apelación siguen cumpliendo un rol relevante. Es importante señalar que el éxito del procedimiento de mediación en el ámbito administrativo de las disputas tributarias ha llevado a los jueces en EE. UU. a proponer a las partes la celebración de acuerdos de mediación, y aún más, de arbitrajes vinculantes para resolver alternativamente la controversia, después de instaurado el proceso judicial.

LA PROPUESTA

Ahora bien, en la actualidad de nuestro país, es una práctica bastante conocida que las empresas y ciudadanos contribuyentes inducen a los funcionarios a negociar sobre las disputas tributarias o en algunos casos son invitados por los funcionarios a negociar, pero en un cuadro de opacidad e informalidad, sin que exista un procedimiento formal que canalice esa actividad y le otorgue la transparencia y seguridad necesarias para el resguardo tanto del interés público como de los derechos de los obligados tributarios.

Por lo anterior, consideramos que es oportuno proponer nuevamente la figura de los acuerdos procedimentales o acuerdos administrativos, con adopción de una organización y un procedimiento que hagan viable la actividad de revisión bilateral y concertada de la obligación tributaria, con la intervención de funcionarios altamente capacitados y la participación de los contribuyentes fiscalizados, que permita llegar racionalmente y con actitud de cooperación a soluciones no litigiosas de las controversias tributarias. Para lograr el objetivo sería ideal una reforma del Código Orgánico Tributario, pero mientras eso no sea posible o sea inconveniente, pensamos que dentro de los espacios del procedimiento administrativo de determinación tributaria podría caber la aplicación de una solución creada por vía reglamentaria o sublegal.

En efecto, las disposiciones del COT, en su sección del procedimiento de fiscalización y determinación, contienen un sub-procedimiento de emplazamiento al contribuyente para que proceda a aceptar o rechazar el acta fiscal de reparo, en forma total o parcial, pudiendo

derivarse varios efectos alternativos (Arts. 195, 196, 198, 199 y 202 del COT. Ver Anexo). Esta sería la fase procedimental en la que pudiera insertarse una articulación facultativa que permitiera el diálogo entre Administración y contribuyente, con el objeto de aproximar posiciones y adoptar un acuerdo de buena fe, que pudiera preceder a la decisión administrativa y, eventualmente, integrar su motivación. Este diálogo conciliatorio también podría darse también en la fase de impugnación de la decisión mediante el recurso jerárquico, pero con menos posibilidades de éxito, por el endurecimiento de las posiciones en la controversia, en esa fase.

Podrían ser objeto de dicho diálogo y eventualmente de un acuerdo procedimental, el establecimiento y calificación jurídica de los hechos de la relación tributaria concreta, a fin de disipar la incertidumbre; las controversias surgidas de la aplicación de presunciones legales y humanas, así como también de la determinación sobre base presuntiva; las valuaciones de bienes en general; la delimitación de conceptos jurídicos indeterminados y nociones técnicas; el ejercicio de facultades discrecionales; y la responsabilidad civil de la Administración Tributaria; siempre que no haya innovación en el ordenamiento normativo y sin extralimitar los confines del caso.

Estamos convencidos de que la figura de los acuerdos procedimentales requiere de un marco institucional, pues además de la oportunidad para dialogar y concertar sobre los hechos y sus calificaciones jurídicas, debe haber modalidades adecuadas para documentar las actuaciones, sin comprometer posiciones definitivas, y sobre todo, la indispensable intervención de funcionarios facilitadores especializados en la concertación, distintos de los funcionarios de fiscalización. Dicho marco facilitaría la recaudación oportuna de los tributos, haría menos necesario el ejercicio del poder coactivo sancionatorio y disminuiría la corrupción que fomenta la desproporción de las sanciones indexadas, la opacidad y la informalidad.

Para finalizar este breve enfoque del tema, reproducimos una de las conclusiones de nuestro trabajo de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, así: "...dada la exclusión que ha hecho el Código Orgánico tributario de las figuras de la transacción y del arbitraje en la fase administrativa, para confinarlas a la fase judicial,

se hace aún más necesario ir a soluciones menos formales y más flexibles que incorporen al procedimiento de determinación tributaria la ocasión para los acuerdos entre la Administración y los administrados, sin que aquella pierda su posición predominante en el manejo del procedimiento y sin que desaparezca el carácter unilateral de las potestades públicas, siendo suficiente que procedimientos y potestades den espacio a la participación de los ciudadanos en su desenvolvimiento”.

Caracas, junio de 2025.

ANEXO:

Artículo 195 del COT:

“En el Acta de Reparación se emplazará al contribuyente o responsable para que proceda a presentar la declaración omitida o rectificar la presentada, y pagar el tributo resultante dentro de los quince (15) días hábiles de notificada.”

“Parágrafo Único. En el caso de que el reparo a uno o varios períodos provoque diferencias en las declaraciones de los períodos posteriores no objetados, se sustituirá únicamente la última declaración que se vea afectada por efectos del reparo”.

Artículo 196 del COT:

“Aceptado el reparo y pagado el tributo omitido, la Administración Tributaria, mediante resolución, procederá a dejar constancia de ello y liquidará los intereses moratorios, la multa establecida en el artículo 112 de este Código y demás multas a que hubiere lugar conforme a lo previsto en este Código. La resolución que dicte la Administración Tributaria pondrá fin al procedimiento.

En los casos en que el contribuyente o responsable se acoja parcialmente al reparo formulado por la Administración Tributaria, la multa establecida en el parágrafo segundo del artículo 112 de este Código, sólo se aplicará a la parte del tributo que hubiere sido aceptada, abriéndose el sumario al que se refiere el artículo 198, sobre la parte no aceptada.”

Artículo 198 del COT:

“Vencido el plazo establecido en el artículo 195 de este Código, sin que el contribuyente o responsable procediera de acuerdo con lo previsto en dicho artículo, se dará por inicia la instrucción del sumario teniendo el afectado un plazo de veinticinco (25) días hábiles para formular los descargos y promover la totalidad de las pruebas para su defensa. En caso de que las objeciones sobre el Acta de Reparo versaren sobre aspectos mero derecho, no se abrirá el sumario correspondiente, quedando abierta la vía jerárquica o judicial.

El Plazo al que se refiere el encabezamiento de este artículo será de cinco (5) meses en los casos de fiscalizaciones en materia de precios de transferencia y de quince (15) días hábiles cuando en el Acta de Reparo la Administración Tributaria haya dejado constancia de los indicios señalados en el artículo 120 de este Código”.

Artículo 199 del COT:

“Vencido el lapso dispuesto en el artículo anterior, siempre que el contribuyente o responsable hubiere formulado los descargos, y no se trate de un asunto de mero derecho, se abrirá un lapso para que el interesado evacue las pruebas promovidas, pudiendo la Administración Tributaria evacuar las que considere pertinentes. Dicho lapso será de quince (15) días hábiles, pudiéndose prorrogar por un período igual al anterior, cuando el anterior no fuere suficiente y siempre que medien razones que lo justifiquen, las cuales se harán constar en el expediente. Regirá en materia de pruebas lo dispuesto en la Sección Segunda de este Capítulo.”

Artículo 202 del COT:

“La Administración dispondrá de un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de vencimiento del lapso para presentar el escrito de descargos, a fin de dictar la Resolución Culminatoria del Sumario”.

**CONVERSATORIO: LA REVISIÓN Y REFORMA
DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS DE 1981**

**Coordinador-Moderador:
académico José Antonio Muci Borjas
23 de junio de 2025**

**PALABRAS DE APERTURA DEL
DR. RAFAEL BADELL MADRID,
PRESIDENTE DE LA ACADEMIA
DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES,
EN EL CONVERSATORIO
"LA REVISIÓN Y REFORMA DE
LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS DE 1981",
DE FECHA 23 DE JUNIO DE 2025,
EN CONMEMORACIÓN
DEL 110º ANIVERSARIO DE LA ACADEMIA
DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



Buenos días a todos. Extiendo mi saludo cordial y les doy la bienvenida a los señores académicos presentes, a los invitados especiales a este acto y a todas las personas que nos acompañan aquí en el salón de sesiones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Doy también la bienvenida a los académicos y demás personas que siguen este evento a través de Zoom y del canal de YouTube de Universitas.

El conversatorio del día de hoy se enmarca dentro de la celebración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, y versará sobre “La revisión y reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981”. Esta sesión ha sido coordinada por el académico Prof. José Antonio Muci Borjas. Contaremos, además, con la participación de académicos de nuestra corporación y de profesores especializados en derecho administrativo de destacadas universidades nacionales.

El primer tema, “El ámbito subjetivo de aplicación y la definición de acto administrativo”, lo presentará el profesor de la Universidad Central de Venezuela Dr. Rafael Chavero Gazdik.

El profesor de la Universidad Católica Andrés Bello José Valentín González desarrollará el tema 2: “Los principios que informan la actividad y el procedimiento administrativo”.

“El ejercicio de discrecionalidad administrativa y la inteligencia artificial”, es el tema 3, cuya exposición corresponde a la profesora de la Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Monteávila María Elena Toro.

El tema 4: “Las medidas cautelares y procedimiento administrativo”, será impartido por el profesor de la Universidad Católica Andrés Bello Dr. Miguel Mónaco.

La académica Dra. Margarita Escudero León estará a cargo del Tema 5: “La ejecución de los actos administrativos”.

El tema 6: “La inclusión de normas que gobiernen el ejercicio de la potestad sancionadora”, será explicado por el profesor de la Universidad Central de Venezuela Carlos Luis Carrillo.

El profesor de la Universidad Católica Andrés Bello y de la Universidad Metropolitana Dr. Alfredo Parés desarrollará el Tema 7: “La nulidad, absoluta y relativa, de los actos administrativos y el principio de confianza legítima: interacción”.

“El silencio administrativo”, constituye el tema 8, y esta hoy bajo la responsabilidad del profesor de la Universidad Católica Andrés Bello Antonio Canova.

El tema 9: “La notificación digital de los actos administrativos de efectos particulares”, será expuesto por el profesor de la Universidad Central de Venezuela y de la Universidad Monteávila, Miguel Ángel Torrealba.

El experto profesor de la Universidad Central de Venezuela, Gustavo Urdaneta Troconis desarrollará el tema 10, “La inclusión de normas adjetivas para la aprobación de los actos de efectos generales”.

Doy entonces la palabra al coordinador de este evento Dr. José Antonio Muci Borjas para que dirija la sesión conforme él la programó.

PALABRAS INTRODUCTORIAS CONVERSATORIO SOBRE LA REVISIÓN Y EVENTUAL REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1981

JOSÉ ANTONIO MUCI BORJAS*



* Abogado, egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB, 1986), con estudios de postgrado en Derecho Administrativo, Tributario y Procesal Civil (*Università La Sapienza, Roma*, 1987-1988), Derecho Constitucional y Derecho Tributario (*University of Miami*, 1994) y Derecho Financiero (UCAB, 1996-1998). Profesor Titular de Derecho Administrativo en la UCAB (1988). Profesor Investigador Invitado, Universidad Carlos III (Madrid, 2005). Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (Venezuela), (Sillón N° 27). Árbitro en el Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Caracas (ICC) y en el Centro Empresarial de Conciliación y Arbitraje (CEDCA).

Muy buenos días a todos.

Quisiera comenzar estas breves palabras introductorias de nuestro conversatorio sobre la revisión y eventual reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981 agradeciendo a los Profesores que hoy nos acompañan por su disposición a participar en esta jornada conmemorativa del 110 aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. A todos y cada uno de ustedes, nuestro más sentido agradecimiento.

El día de hoy nos acompañan, los mencionaré en el orden de su intervención, Rafael Chavero Gadzik, José Valentín González, María Elena Toro, Miguel Mónaco, Margarita Escudero, Carlos Luis Carri- llo, Alfredo Parés, Antonio Canova, Miguel Ángel Torrealba y Gustavo Urdaneta Troconis. Nuestros invitados son Profesores en las universi- dades Central de Venezuela, Católica Andrés Bello, Metropolitana y Monteávila. Todos y cada uno de ellos cuenta con una dilatada carrera académica y, precisamente en esa condición, se encuentran calificados para revisar la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y opi- nar acerca de las reformas que valdría la pena considerar introducirle tras más de 40 años de vigencia.

Desde la entrada en vigor de la Ley se han producido una multiplici- dad de eventos que justifican disertaciones como la de hoy. Ciertamente:

- a. Para comenzar el país aprobó una nueva Constitución Política – aludo a la de 1999- que, entre muchas otras cosas, reconoce que los órganos que integran las distintas Ramas del Poder Público realizan actividades sujetas a Derecho Administrativo.
- b. El Legislador ha aprobado multiplicidad de leyes –incluida, por solo citar una, la Ley Orgánica de la Administración Pú- blica– en las que se juridifican principios, como el de oportu- nidad administrativa, que limitan o condicionan la actuación de la Administración Pública.

- c. A lo largo del tiempo nuestros tribunales han interpretado repetidamente las normas de la Ley. Al hacerlo han afirmado, entre muchas otras cosas, que el elenco del artículo 19 no agota los supuestos de nulidad absoluta de los actos administrativos.
- d. En un mundo cada vez más globalizado, el Derecho Internacional –aludo de manera muy particular a ese Derecho que la doctrina comparada denomina Derecho Administrativo Global– ejerce un poderoso influjo sobre el Derecho Administrativo de origen doméstico. Piénsese, a título de ejemplo, en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano, que reconoce la existencia de un derecho a la buena Administración Pública al que califica como derecho fundamental.
- e. Y a esos cambios normativos –normativos, decía, porque todos guardan relación con la creación o aplicación del Derecho– se agregan otras circunstancias fácticas sobrevenidas como son (i) la creación de Internet y la aparición de multiplicidad de páginas web (*web pages*), hoy por hoy empleadas por Administraciones como la Superintendencia de Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN) para dar publicidad a reglas administrativas –de alcance general– que esa Administración ha aprobado mediante circulares; (ii) el uso generalizado de las direcciones de correo electrónico, a las que ya recurren nuestros tribunales, en el marco de la actividad que les es propia, para remitir notificaciones a las partes en litigio; o, (iii) el surgimiento de la inteligencia artificial, con los formidables retos que plantea el uso de esa herramienta tecnológica para la decisión de asuntos que entrañen el ejercicio de discrecionalidad administrativa.

Todas y cada una de esas circunstancias, decía, justifican que nos hallamos congregado hoy para celebrar este Conversatorio, diseñado para que cada uno de los Profesores invitados aborde un tema específico de manera sucinta.

Las materias que nos proponemos abordar el día de hoy son las siguientes: El Profesor Chavero disertará primero sobre el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley y la criticada definición del acto administrativo de su artículo 7º. La exposición de José Valentín González

versará sobre los principios que informan la actividad y el procedimiento administrativos, regulados –hoy por hoy– en multiplicidad de leyes especiales. Por su parte, María Elena Toro discurrirá sobre el ejercicio de discrecionalidad administrativa y la inteligencia artificial. A Miguel Mónaco le corresponde tratar el tema de las medidas cautelares y el procedimiento administrativo. En su intervención Margarita Escudero se referirá a la ejecución de los actos administrativos. La exposición Carlos Luis Carrillo girará en torno a la inclusión de normas que gobiernen el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración. Alfredo Parés disertará sobre la interacción entre la nulidad –absoluta y relativa– de los actos administrativos y el principio de confianza legítima. Antonio Canova examinará la actual regulación del silencio administrativo. Miguel Ángel Torrealba abordará el tema de la notificación digital de los actos administrativos de efectos particulares. Y, finalmente, Gustavo Urdaneta Troconis disertará sobre la eventual inclusión de normas adjetivas para la aprobación de los actos de efectos generales en la Ley.

Para tratar esos distintos temas, la Academia ha querido abrir sus puertas el día de hoy a diferentes universidades y profesionales con trayectorias académicas dispares, persuadidos como estamos de la riqueza de las ideas que arrojará un ejercicio de pluralidad como este.

Señoras, señores.

Caracas, 23 de junio de 2025

TEMA 1
EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN
Y LA DEFINICIÓN
DE ACTO ADMINISTRATIVO

EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

RAFAEL CHAVERO GAZDIK



En el marco de estas Jornadas de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales destinadas a una revisión crítica de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* (LOPA) pretendemos dar unos breves comentarios sobre el ámbito de aplicación de la LOPA, a los fines de una posible reforma.

1. ALGUNAS PREMISAS INICIALES

La LOPA es una ley dictada antes de la *Constitución* vigente (1999); antes de la *Ley Orgánica de la Administración Pública* (2003, 2008 y 2014); de la *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo* y antes de otras leyes aplicables a los procedimientos que se ventilan ante la Administración Pública. Sin duda, requiere de una actualización que la haga compatible con la nueva realidad de las relaciones del Estado con los particulares, en el marco de la justicia administrativa.

Hay que tener presente que la LOPA tiene por finalidad regular la forma como los órganos de la Administración Pública deben expresar su voluntad, cuando lo hacen en forma unilateral. Es una ley que establece, básicamente, los requisitos y procedimientos para dictar y revisar los actos administrativos, pero únicamente los de efectos particulares.

La importancia histórica de esta ley fue determinante, pues hasta su promulgación podemos decir que no existía un verdadero trato al ciudadano, al punto que éste era más bien un súbdito. Con esta normativa se incluyeron una serie de derechos para los particulares en los asuntos donde pudiesen verse afectados por esas decisiones unilaterales y particulares de quienes ejercen funciones administrativas.

Para entender el ámbito de aplicación de la LOPA se indispensable determinar el alcance del concepto de actos administrativos, pues en definitiva la mayor parte de la ley se destina a establecer los trámites que se requieren para dictarlos y revisarlos.

En principio, la LOPA establece que los actos administrativos son las declaraciones generales o particulares de los órganos de la Administración Pública (art. 7). Pero no toda declaración de la Administración Pública es un acto administrativo; y no todo acto administrativo emana de la Administración Pública.

Por ejemplo, el carácter sublegal es determinante para la definición de acto administrativo, conforme a los términos de la *Constitución*, pues existen otros actos que pueden emanar de la Administración y otros órganos del Estado que no lo son, como es el caso de los actos en *ejecución directa e inmediata de la Constitución*, los cuales se impugnan ante una jurisdicción distinta a la encargada de juzgar a la Administración Pública. Pareciera entonces que los principios procedimentales de la LOPA no resultan aplicables a esos actos de gobierno o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. Así, cuando el Presidente de la República dicta un indulto o un decreto de estado de excepción, no sigue los procedimientos establecidos en la LOPA.

Por otra parte, la LOPA tampoco parece aplicar a otros órganos estatales y sujetos particulares que ejercen funciones administrativas, lo que no tiene ningún sentido, pues este tipo de actos requiere de las garantías procesales del debido proceso que se establecen en esta ley. Así, por ejemplo, las sanciones de los tribunales o los actos de autoridad emanados de particulares no se regulan, en principio, por la LOPA.

También es importante tener presente que la LOPA no regula los temas relacionados con los contratos públicos, los bienes estatales, o el uso de fondos públicos. Para estos casos existen leyes especiales con ámbitos de aplicación más extensos.

Finalmente, como premisa inicial, convendría preguntarse realmente si se justifica que exista la LOPA o si más bien sus disposiciones deben incorporarse a una ley más general, como es el caso de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*.

Igualmente, habría que preguntarnos si ¿vale la pena tener una ley para regular el procedimiento para dictar actos de efectos particulares y otra para dictar actos de efectos generales?

Con estas premisas pasemos a revisar que dice la LOPA y que, a nuestro juicio, debería decir, en relación con su ámbito de aplicación.

2. LO QUE DICE LA LOPA

El artículo 1 de la LOPA señala que las disposiciones contenidas en esa ley se aplicarán a:

- La Administración Pública Nacional (o más bien Central).
- La Administración Pública Descentralizada (pareciera referirse a descentralización funcional).
- Órganos del Estado con rango constitucional: Ministerio Público y Contraloría.
- Órganos Descentralizados territorialmente: Estados y Municipios.

Según la letra de la LOPA, sus normas no resultarían aplicables, en principio a:

- Los actos administrativos de efectos generales.
- Los procedimientos establecidos en leyes especiales (art. 47). Por ejemplo, los tributarios, electorales, agrarios.
- Los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado (art. 106).
- Otros órganos estatales de rango constitucional: Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la República, Consejo Nacional Electoral, Consejo de Estado, Consejo de Defensa de la Nación.
- Otros órganos estatales que no forman parte de la Administración Pública, pero que pueden dictar actos en función administrativa: Asamblea Nacional, tribunales.
- Los órganos del poder comunal.
- Los particulares que, en ejercicio de prerrogativas públicas, gestionan servicios públicos: federaciones deportivas, universidades privadas, partidos políticos.
- Las relaciones contractuales del Estado.

3. LO QUE DEBERÍA DECIR LA LOPA

Consideramos que, si la función de la LOPA es exigir que la Administración Pública cumpla con una serie de garantías procesales a la hora de imponer su voluntad a los ciudadanos, debería entonces ampliarse su

ámbito de aplicación a todos esos supuestos donde se requiere de la intervención de los destinatarios del acto para su efectiva formación y revisión. Esto conlleva a sincerar el concepto de acto administrativo.

Ahora bien, es importante tener presente que no resulta aconsejable que sus normas apliquen para todas las actividades de estos órganos, por lo que habría que limitar su aplicación a esos actos unilaterales que se dicten en función administrativa y generen consecuencias jurídicas a uno o varios sujetos. Eso debería ser lo determinante.

Así, por ejemplo, las actuaciones principales de los tribunales, órganos legislativos, consejos comunales y sujetos particulares no deberían regirse por la LOPA; sino únicamente sus actos dictados en función administrativa y con consecuencias jurídicas para determinados destinatarios. Esta es, por ejemplo, la opción prevista en la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Interés Público*, la cual en su artículo 4 dispone que el criterio determinante para la aplicación de la ley deberían ser el ejercicio de funciones administrativas o de prestación de servicios públicos.

Por otra parte, y considerando el principio de separación de poderes y de descentralización administrativa, para los actos emanados de autoridades ajenas a la Administración Pública; como también para el caso de los actos dictados por las administraciones regionales (estadales, municipales, comunales) debería establecerse el carácter supletorio de la LOPA, es decir, que sus principios y regulaciones se apliquen únicamente en los casos que no exista otra ley que consagre garantías procesales para el administrados en esas esferas ajenas a la Administración Pública nacional.

Es importante también consolidar en una misma ley la regulación de los procedimientos aplicables a los actos administrativos de efectos particulares y los de efectos generales, tal y como hace, por ejemplo, la legislación española y estadounidense. Si bien los procedimientos no pueden ser los mismos, no tiene sentido su regulación separada.

Esto implica trasladar a la LOPA los procedimientos contenidos en la *Ley Orgánica de la Administración Pública*, referentes a los actos administrativos de efectos generales.

TEMA 2
LOS PRINCIPIOS QUE INFORMAN
LA ACTIVIDAD Y EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO

LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN UNA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS O EN UNA NUEVA LEGISLACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

JOSÉ VALENTÍN GONZÁLEZ*



* Profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello.

I. INTRODUCCIÓN

Nuestra Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (“LOPA”) fue publicada hace casi cuarenta y cuatro años, en 1981¹. Se trata de un excelente instrumento normativo que aún sigue siendo muy útil. No obstante, luego de más cuatro décadas, muchos profesores y especialistas de derecho administrativo consideran que se debe elaborar una nueva legislación de procedimientos administrativos que recoja la experiencia acumulada en este largo período en Venezuela, así como los aportes de otras legislaciones en países con sistemas administrativos similares al venezolano.

Se me ha pedido que analice la conveniencia de positivizar en forma expresa los principios generales del derecho aplicables a los procedimientos administrativos en esa eventual nueva legislación, tomando como ejemplo el caso de la legislación de la República Dominicana².

A tal efecto, inicialmente voy a señalar qué entiendo por principios generales del derecho. Pido excusas por adoptar una definición breve y si se quiere instrumental. No obstante, este no es el lugar para entrar en reflexiones propias de la filosofía del derecho que más van más allá de mi formación como profesor y litigante de derecho administrativo. Asimismo, advierto que la posición que expondré es restrictiva y que no considero como principios generales del derecho a un conjunto de reglas o aforismos porque no sustentan o informan el ordenamiento jurídico venezolano, sino que se trata de disposiciones cuya supresión tendría una muy limitada relevancia en nuestro sistema jurídico.

¹ Venezuela. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, publicada en la Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario del 1° de julio de 1981.

² República Dominicana. *Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo*. G. O. No. 10722 del 8 de agosto de 2013.

Luego, trataré de identificar algunos de esos auténticos principios generales del derecho que tienen una proyección en el procedimiento administrativo, señalando si ya se encuentran positivizados de forma explícita o implícita en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela³, en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (“LOAP”)⁴, o en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (la “Ley de Simplificación de Trámites”)⁵. Asimismo, analizaré si esa positivización es adecuada y suficiente para ser correctamente invocados ante los operadores administrativos y judiciales. Finalmente, haré una sugerencia sobre qué tipo de instrumentos legales deberían adoptarse o reformarse, en consonancia con el análisis que haya desarrollado.

II. NOCIÓN DE PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Al tratar de señalar qué son los principios generales del derecho, corremos el riesgo de entrar en la antigua controversia entre iusnaturalismo e iuspositivismo, así como en la controversia sobre la distinción entre principios y reglas. Voy a tratar de evitar esas controversias mediante una definición instrumental a los efectos de este análisis.

En efecto, asumiré que los principios generales del derecho son “normas”, explícitas o implícitas, que carecen de un supuesto de hecho; no imponen una consecuencia jurídica puntual, pero indican un único camino que debe seguir el aplicador del derecho (juez o funcionario administrativo) pero sin señalar claramente dónde debe detenerse el aplicador del derecho para alcanzar la solución aplicable al caso concreto⁶.

³ Venezuela. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario del 19 de febrero de 2009.

⁴ Venezuela. *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.147 Extraordinario del 17 de noviembre de 2014.

⁵ Venezuela. *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos*, publicada en la Gaceta Oficial N° 40.459 del 26 de noviembre de 2014.

⁶ José María Peláez Mejía, “Las diferencias conceptuales y prácticas entre el ‘balanceo’ de Ronald Dworkin y la ‘ponderación’ de Robert Alexy”. Disponible en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122019000300167; consultado en fecha 20 de julio de 2025.

Debido a que muchos principios generales del derecho se encuentran constitucionalizados o contenidos en tratados internacionales en materia de derechos humanos, esos principios puede ser (i) parámetros de validez de las reglas de procedimiento administrativo (ii) elementos de interpretación de esas reglas a los efectos de su aplicación cuando el intérprete considere que del análisis lógico de la regla se pueden desprender dos o más consecuencias jurídicas posibles o (iii) fundamentos para construir una norma singular aplicable al caso concreto en caso de lagunas legislativas, en el sentido del aparte único del artículo 4º del Código Civil venezolano. No obstante, es necesario tener presente que un auténtico principio general del derecho es un valor legal arraigado en el ordenamiento jurídico y en la comunidad jurídica nacional, el cual no puede ser eliminado por una simple reforma legislativa, porque siendo un fundamento del propio ordenamiento jurídico, su supresión implicaría una transformación que cambiaría la esencia o la naturaleza de ese ordenamiento⁷.

Veamos algunos ejemplos de esos principios generales del derecho que se encuentran positivizados en forma explícita en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: (i) el principio de legalidad de la actuación del poder público (Artículos 137 y 141) (ii) el principio de igualdad ante la ley (Art. 21) (iii) el principio de solidaridad (Artículos 2, 4, 70, 75, 132, entre otros). Asimismo, existen principios generales del derecho contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que tienen una clara dimensión procesal o procedimental y que son aplicables a la actividad tanto de jueces como de funcionarios administrativos. Nos referimos, por ejemplo, al principio de presunción de inocencia (Art. 49.2), el principio de no-autoincriminación en procedimiento sancionadores (Art. 49.5), el derecho a la defensa en todo estado y grado de cualquier proceso judicial o procedimiento administrativo (Art.49.1), entre otros.

Adicionalmente, tenemos una serie de principios que el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dirige específicamente a la actividad de la Administración Pública, los cuales

⁷ Francisco López Menudo, "Los principios generales del procedimiento administrativo", en *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 91-158.

pueden tener claramente una dimensión procedimental: principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

En mi opinión, todos esos principios responden a la noción instrumental que expuse de principios generales del derecho, por lo que han sido correctamente incluidos y calificados como tales por el constituyente, pudiendo tener una dimensión procedimental que les permite ser parámetros de validez de las leyes de procedimientos administrativos; elementos de interpretación de las reglas legales de carácter procedimental; así como instrumentos para construir soluciones a lagunas legales de tipo procedimental.

III. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO INCLUIDOS EN LA LOPA Y EN LEYES ADMINISTRATIVAS GENERALES VIGENTES Y POSTERIORES A LA LOPA

Nuestra apreciada LOPA no contiene un catálogo de principios generales del procedimiento administrativo: No obstante, evidentemente contiene una serie de principios generales del derecho implícitos, tal como lo ha señalado la doctrina nacional, si bien considero que un sector de esa doctrina ha pecado por exceso al señalar como principios lo que son simples reglas contingentes, tales como tales el supuesto “principio” de ejecutoriedad o el llamado “principio” de libertad de prueba⁸. Hacemos esta advertencia porque recurrir a la doctrina existente podría ser una causa que incrementa aún más la “inflación” de principios en cualquier futura reforma legislativa.

No obstante, creo que la ausencia de ese catálogo de principios no ha sido la causa del incumplimiento de los funcionarios públicos de las reglas procedimentales contenidas en la LOPA, sino que eso se debe a problemas políticos que no voy a mencionar por razones de tiempo y espacio.

⁸ Hildegard Rondón de Sansó, “Estudio Preliminar”, en *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y legislación complementaria*, Editorial Jurídica Venezolana, Edición 14 Actualizada, Caracas, 2007, pp. 62-123.

Por su parte, la LOAP establece un amplio catálogo de “principios” aplicables a la actividad de la Administración Pública: principio de legalidad (art. 4); principio de la administración pública al servicio de las personas (art. 5); principios de economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de las formas y responsabilidad en el ejercicio de la actividad administrativa (art. 10); principio de publicidad normativa (art. 12); principio de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública (art. 13), nuevamente el principio de rendición de cuentas (art. 14); principio de responsabilidad fiscal (art. 17); principio de control de gestión (art. 18); nuevamente el principio de eficacia (art. 19); nuevamente el principio de eficiencia en la asignación u utilización de recursos públicos (art. 20); principio de suficiencia, racionalidad y adecuación de los medios a los fines institucionales (art. 21); nuevamente el principio de simplicidad, transparencia y cercanía organizativa a las personas (art. 22); principio de coordinación (art. 23); principio de cooperación (art. 24); principio de lealtad institucional (art. 25); principio de la competencia (art. 26); principio de jerarquía (art. 28); principio de descentralización funcional (art. 29); principio de descentralización territorial (art. 30) y principio de desconcentración funcional y territorial (art. 31).

Como se aprecia, varios de esos “principios” se tomaron de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, constituyendo auténticos principios generales del derecho. No obstante, se agregaron algunos alegados “principios”, tales como el paralelismo de las formas, que no son más que reglas o aforismos útiles pero que podría ser perfectamente ser eliminados por una reforma legislativa, sin que ello implicara un cambio significativo en los fundamentos del ordenamiento jurídico venezolano o en la propia estructura de la Administración Pública.

Por otra parte, la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos contiene los siguientes principios: legalidad, simplicidad, transparencia, celeridad, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas, solidaridad, presunción de buena fe del interesado, responsabilidad en el ejercicio de la función pública, desconcentración en la toma de decisiones por

parte de los órganos de dirección y actuación dirigida al servicio de las personas (art. 5); nuevamente los principios de eficiencia y eficacia (art. 9); principio de cooperación (art. 11); nuevamente el principio de buena fe (art. 24); presunción de certeza (art. 26). Al respecto, debo señalar que no entiendo por qué se pretende establecer estos supuestos “principios” en este texto legislativo, cuando esta materia está desarrollada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en una ley orgánica, la LOAP, la cual se dicta por mandato del artículo 236.20 del Texto Fundamental. De hecho, no creo que existencia de la Ley de Simplificación de Trámites se justifique.

En todo caso, podemos apreciar que existe una “inflación” de alegados “principios”, que más que contribuir al funcionamiento adecuado de la Administración Pública, genera confusiones y puede entorpecer su funcionamiento. Asimismo, existen leyes administrativas especiales que han incluido sus propios “principios” sectoriales que no son más que reglas, políticas o derechos, lo cual ya es la expresión esquizofrénica de la “inflación” de principios que advertí⁹. Y lamentablemente, la “inflación” de principios conspira contra el desarrollo adecuado del contenido de esos principios en los textos legales, porque ni la LOAP, ni la Ley de Simplificación de Trámites permiten comprender el contenido y la extensión de esos principios que en la mayoría de los casos se limitan a enumerar.

IV. UN ESBOZO DE PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA

No soy partidario de una reforma de la LOPA en este momento. En efecto, desde la publicación de la LOPA hasta la entrada en vigor de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999, nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa vivió una época dorada. Ese era el momento adecuado para reformar y mejorar la LOPA. Posteriormente, nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa sufrió un estancamiento y hasta un retroceso, si bien pareciera que se ha iniciado

⁹ Venezuela. *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria*, Gaceta Oficial N° 5.889 Extraordinario del 31 de julio de 2008.

un lento proceso de recuperación. Por ello, yo preferiría que no alentara un proceso de reforma de la LOPA, por ahora.

No obstante, sí podríamos trabajar sobre el tema de los principios generales aplicables al procedimiento administrativo, mediante una reforma de la LOAP, el cual es un texto normativo que ha sido objeto de varias reformas y que probablemente sea nuevamente reformado en el futuro.

En una eventual reforma de la LOAP, sería necesario restringir la calificación de “principios” a aquellos que realmente constituyen principios generales del derecho, combatiendo la “inflación” de principios. Asimismo, sería conveniente que la reforma no se limitara a mencionarlos sino que positivizara su contenido, pero sin caer en la tentación de formularlos en forma de reglas porque sería desnaturalizarlos y socavar su utilidad como elementos informadores de la actividad administrativa.

Más adelante, podríamos pensar en una ampliación de la LOAP para incluir todo lo relativo a los procedimientos administrativos. Siendo la LOAP una exigencia del artículo 236.20 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el integrar la LOPA (con sus ajustes) en la LOAP parece la solución más natural.

Como reflexión final, debo expresar que si bien los principios generales del derecho juegan un rol extraordinario en el derecho administrativo y particularmente en la lucha por la interdicción de la arbitrariedad, debemos tener presente que en materias procesales o procedimentales, la necesidad de reglas claras y detalladas es esencial y que el plasmar adecuadamente esos principios no puede sustituir a esas reglas, ni enmendar satisfactoriamente sus errores de diseño.

TEMA 3
EL EJERCICIO DE DISCRECIONALIDAD
ADMINISTRATIVA Y
LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA E INTELIGENCIA ARTIFICIAL: TENSIONES, PRINCIPIOS Y ESTÁNDARES JURÍDICOS EMERGENTES

MARÍA ELENA TORO DUPOUY*



* Profesora de pre y post grado de las Universidades Católica Andrés Bello y Monteávila.

I. INTRODUCCIÓN

La intensa y veloz transformación digital, enmarcada en la Cuarta Revolución Industrial, ha catalizado la adopción de nuevas herramientas tecnológicas en todos los ámbitos públicos y privados y de ello no escapan los procesos decisorios de la Administración Pública¹. Entre ellas, la inteligencia artificial (IA) se ha revelado como un instrumento con gran potencial para optimizar la gestión pública. No obstante, su incorporación en la toma de decisiones para las que predomina la discrecionalidad plantea desafíos jurídicos de primer orden. Nos proponemos analizar las principales tensiones que emergen del uso de sistemas automatizados en la adopción de decisiones discrecionales, en particular desde una perspectiva centrada en los principios del derecho administrativo, el control democrático del poder público y la garantía de los derechos fundamentales.

Pese a lo que podría pensarse, la IA no es un fenómeno neutro. Su funcionamiento está determinado por criterios de programación, datos de entrenamiento y modelos estadísticos que, aunque técnicos, tienen profundas implicaciones normativas y éticas. Cuando la Administración delega tareas tradicionalmente humanas a sistemas automáticos, se reconfigura la lógica misma del Poder Público, generando nuevas tensiones entre eficiencia y legalidad, predictibilidad y razonabilidad, automatización y justicia.

¹ En Venezuela se han dictado varios instrumentos normativos en materia de uso de tecnologías de la información y la comunicación y de digitalización de la actividad administrativa; entre ellos: Ley sobre Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado (Gaceta Oficial 39.945 de 15/06/2012) y Ley de Infogobierno (Gaceta Oficial 40.274 de 17/10/2013). El 19/11/2024 fue aprobada en primera discusión un proyecto de Ley de Inteligencia artificial. En el ámbito del *soft law*, el país, como miembro del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, cuenta con las recomendaciones y hoja de ruta de la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública aprobada en la LIII Reunión del Consejo Directivo del CLAD, Cuba, 20/11/ 2023.

La discrecionalidad, entendida como el margen de apreciación que la norma confiere a la administración para elegir entre diversas opciones -en principio- igualmente válidas y/o la concreción de conceptos jurídicos indeterminados, exige un juicio contextual, razonado, prudente y, muchas veces, empático². A diferencia de la actuación reglada, donde la norma impone un único curso de acción, la discrecionalidad no es producto de un juicio estrictamente cognitivo ya que precisa conocer, valorar y ponderar las circunstancias de cada caso. El desafío radica en determinar si, y en qué medida, los sistemas de IA pueden replicar o asistir ese juicio sin desnaturalizar su contenido jurídico y ético y sin erosionar las garantías que lo rodean.

Este artículo se estructura en doce secciones. Tras esta introducción, se abordan las definiciones conceptuales básicas. Luego se analizan aspectos clave como la necesidad de supervisión humana, el derecho a la motivación y a la explicabilidad, la posibilidad de control judicial efectivo, los límites jurídicos desde el derecho comparado, la protección de derechos fundamentales, la imputabilidad de las decisiones automatizadas, y finalmente, se contrasta el potencial beneficio de estas tecnologías con los riesgos que entrañan para, desde allí, observar los desafíos regulatorios y enmarcarlos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

2. CONCEPTOS BÁSICOS

Algoritmo: conjunto ordenado de operaciones sistemáticas que permite resolver un problema o ejecutar una tarea. En el ámbito de la administración pública, los algoritmos pueden aplicarse para tomar decisiones automatizadas, analizar datos y predecir comportamientos administrativos o ciudadanos.

Automatización: proceso mediante el cual actividades realizadas tradicionalmente por operadores humanos son delegadas a sistemas tecnológicos. En el contexto administrativo, puede implicar desde tareas

² Para un estudio profundo y meticuloso acerca de la discrecionalidad administrativa, véase: José Antonio Muci Borjas, *Discrecionalidad Administrativa y Arbitrio Judicial*, Universidad Católica Andrés Bello, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Derecho Público Iberoamericano No. 11, Caracas, 2024.

rutinarias como el envío de notificaciones hasta decisiones más complejas como la asignación de beneficios o la gestión de trámites.

Machine Learning (aprendizaje automático): rama de la IA que permite a los sistemas “aprender” patrones a partir de grandes volúmenes de datos (*big data*), ajustando su comportamiento sin intervención humana directa. Este aprendizaje puede ser supervisado (con etiquetas), no supervisado (identificación de patrones sin etiquetas) o por refuerzo (aprendizaje por ensayo y error).

Deep Learning (aprendizaje profundo): subcampo del *machine learning* basado en redes neuronales artificiales, que simula el funcionamiento del cerebro humano para procesar información de forma jerárquica y resolver tareas complejas como el reconocimiento de voz, imagen o lenguaje natural.

Discrecionalidad administrativa: margen de libertad que tiene la administración para adoptar decisiones dentro de un marco normativo determinado, en función de criterios de oportunidad, conveniencia o interpretación contextual. A diferencia de la actuación reglada, donde la norma impone un único curso de acción, en la discrecionalidad existen varias opciones jurídicamente válidas, siempre que se respeten los principios de razonabilidad y proporcionalidad³.

La articulación entre estos conceptos y el ejercicio de la función administrativa resulta crucial para comprender las implicaciones jurídicas del uso de IA en la toma de decisiones administrativas. La automatización de funciones discrecionales puede alterar la naturaleza del juicio administrativo, trasladando el centro de gravedad desde el razonamiento jurídico hacia modelos estadísticos que podrían no comprender y, por tanto, no garantizar, los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad.

3. INTERVENCIÓN HUMANA Y RESERVA DE HUMANIDAD

Una de las cuestiones más relevantes en torno al uso de IA en decisiones discrecionales es la necesidad de preservar una intervención

³ Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (Gaceta Oficial 2.818 de 01/07/1981): “Art. 12. Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia”.

humana efectiva. Este principio, recogido doctrinalmente bajo la noción de “reserva de humanidad”⁴, sostiene que ciertas decisiones administrativas deben emanar necesariamente del juicio humano, en razón de su complejidad ética, jurídica o social.

El razonamiento abductivo, típico del operador jurídico en contextos de incertidumbre, permite construir hipótesis interpretativas plausibles a partir de indicios, normas abiertas o principios generales. La IA, en cambio, se basa en inferencias estadísticas derivadas de correlaciones empíricas entre los datos que conoce y que puede deducir de esas correlaciones, lo que limita su capacidad para ponderar valores jurídicos en conflicto o aplicar criterios de equidad.

Desde esta perspectiva, la intervención humana no puede reducirse a una mera validación formal posterior, sino que debe integrarse como parte sustantiva del proceso decisorio, de forma que se puede hablar, con JULI PONCE SOLÉ, de un derecho subjetivo a la supervisión humana frente a la Administración Pública.

Este enfoque, que se centra en la garantía de dignidad y el derecho a la buena administración, refuerza la idea de que la IA debe ser un complemento o herramienta instrumental y no un sustituto del discernimiento humano en la función administrativa.

4. DERECHO A LA MOTIVACIÓN, TRANSPARENCIA ALGORÍTMICA Y EXPLICABILIDAD

El derecho a la motivación de los actos administrativos constituye una garantía fundamental del Estado de Derecho, en tanto permite al administrado comprender las razones que justifican una determinada actuación pública y habilita su eventual impugnación ante las instancias correspondientes. En el contexto de la IA, esta garantía se ve amenazada por la opacidad que caracteriza a muchos modelos algorítmicos, especialmente aquellos basados en *deep learning*.

⁴ Juli Ponce Solé, “Inteligencia Artificial, Decisiones administrativas discrecionales totalmente automatizadas y alcance del control judicial: ¿Indiferencia, insuficiencia o deferencia?”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*. Vol. 9, 2024, Madrid, 2024, pp. 171-220. Jean-Bernard Auby, Juli Ponce Solé, *Sur le droit à une bonne administration numérique: la “réserve d’humanité”*, Chemins-publics.org, 28/02/2025. Disponible en [Sur le droit à une bonne administration numérique : la « réserve d’humanité »](#)

La llamada “caja negra algorítmica” (*black box*) dificulta no solo la comprensión en lenguaje natural -y no técnico-, del razonamiento que fundamenta la decisión, sino también la identificación de posibles errores, sesgos o inconsistencias. Frente a ello, surge con fuerza la necesidad de transparencia algorítmica, entendida como el deber de las autoridades públicas de informar sobre el funcionamiento, los criterios de programación y los datos de entrenamiento utilizados por los sistemas de IA que inciden en decisiones administrativas.

Por otra parte, la transparencia por sí sola no es suficiente. Es preciso garantizar también la explicabilidad, esto es, la capacidad del sistema (o de quien lo emplea) para ofrecer una justificación comprensible, razonada y jurídicamente relevante de la decisión adoptada. La explicabilidad permite reconstruir el nexo lógico entre los datos procesados y el resultado final, facilitando el control por parte del administrado, la propia Administración responsable por la decisión y del juez.

Desde una perspectiva garantista, toda decisión administrativa basada en IA, especialmente si implica el ejercicio de potestades discrecionales, debe estar acompañada de una motivación suficiente que permita identificar la participación humana, los criterios jurídicos aplicados, la ponderación de intereses en conflicto y los elementos contextuales considerados. Esto constituye no solo una exigencia legal, sino también una condición indispensable para preservar la legitimidad de la actuación pública en sociedades democráticas.

Ante la imposibilidad material de satisfacer estos derechos y garantías en el caso de sistemas de *machine learning* y *deep learning*, en tanto que ni siquiera los programadores podrían explicar el árbol de decisiones a la base de una decisión en concreto porque la máquina, al aprender, va modificando su programación inicial, varios autores e incluso ordenamientos jurídicos, simplemente descartan la posibilidad de ejercicio de la potestad discrecional totalmente automatizada⁵, o permiten el uso de la IA bajo fuerte supervisión humana⁶.

⁵ Juli Ponce Solé, *Inteligencia Artificial, Decisiones administrativas discrecionales totalmente automatizadas y alcance del control judicial: ¿Indiferencia, insuficiencia o deferencia?*. Ob. cit.

⁶ El Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) de la Unión Europea (artículo 22) permite la toma de decisiones automatizadas bajo autorización legal y con garantías específicas, especialmente cuando afectan derechos fundamentales. En España, la Ley 40/2015

5. LÍMITES JURÍDICOS: DERECHO COMPARADO Y ENFOQUE LATINOAMERICANO

La regulación del uso de IA en la administración pública presenta un desarrollo desigual a nivel internacional. En el ámbito europeo, el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) establece en su artículo 22 que toda persona tiene derecho a no ser objeto de una decisión basada exclusivamente en el tratamiento automatizado de datos, salvo ciertas excepciones. El Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13/06/2024, por el que se establecen normas armonizadas sobre la inteligencia artificial⁷ (conocido como AI Act) profundiza en esta línea al establecer una clasificación de los sistemas de IA en función de su riesgo y establecer obligaciones específicas según su nivel de impacto (el sistema de categorización por riesgos también se aprecia en el proyecto de Ley de IA aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional venezolana el 19/11/2024).

Esta normativa incorpora principios como la transparencia, la supervisión humana, la trazabilidad, la solidez técnica y el respeto a los derechos fundamentales, en particular cuando se trate de sistemas de alto riesgo, con la fórmula a mayor riesgo, mayor supervisión.

En América Latina, el desarrollo normativo es más reciente. Algunos países han comenzado a discutir marcos regulatorios de IA (como Brasil con su Estrategia Nacional de IA, Chile y Venezuela), mientras que otros han enfocado sus esfuerzos en garantizar la protección de datos personales (como Argentina, México o Colombia). Perú ya cuenta con la Ley N.º 31814 de 05/07/2023, que promueve el uso de la inte-

(artículo 41) permite la adopción de decisiones administrativas automatizadas si la ley lo autoriza, aunque no detalla los límites para actos discrecionales. La Carta de Derechos Digitales (*soft law*) recomienda que las decisiones discrecionales sean reservadas a personas, salvo que una norma prevea lo contrario y existan garantías adecuadas. La ley federal que regula el procedimiento administrativo en Alemania (artículo 35 a) prohíbe las decisiones automatizadas discrecionales. Para un estudio de países europeos miembros del Consejo de Europa ver Johan Wolswinkel, *Comparative study on administrative law and the use of artificial intelligence and other algorithmic systems in administrative decision-making in the member states of the Council of Europe*, Consejo de Europa, diciembre 2022. Disponible en www.coe.int/cdcj

⁷ Disponible en <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>

ligencia artificial en favor del desarrollo económico y social del país⁸. No obstante, todavía son escasas las disposiciones que aborden específicamente el uso de IA en decisiones administrativas y, en particular, en contextos de discrecionalidad.

La jurisprudencia también empieza a ofrecer respuestas. En Colombia, la Corte Constitucional ha reconocido la necesidad de preservar la intervención humana y la transparencia cuando se emplean tecnologías de decisión automatizada⁹. En Argentina, algunas autoridades han emitido recomendaciones para asegurar la trazabilidad y explicabilidad de los algoritmos usados en políticas públicas e incluso en el marco del procedimiento administrativo y el proceso judicial¹⁰.

Estas iniciativas revelan una creciente preocupación por establecer límites jurídicos claros al uso de IA en el sector público. El enfoque comparado permite identificar buenas prácticas y advertencias útiles para el diseño de marcos normativos latinoamericanos que respondan a las particularidades institucionales, sociales y tecnológicas de la región.

6. PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

El uso de sistemas automatizados en la toma de decisiones administrativas puede tener un impacto significativo sobre los derechos fundamentales de las personas, particularmente cuando dichas decisiones inciden en el acceso a servicios públicos, beneficios sociales o

⁸ Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/4565760-31814>

⁹ El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia expidió la Circular PCSJC2437, en la que pone a disposición de la ciudadanía el ABC de la Sentencia T-323 de 2024 de la Corte Constitucional, con la que se establecen lineamientos, principios y criterios orientadores sobre el uso de las herramientas de inteligencia artificial (IA) generativa en la administración de justicia. Disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/-/judicatura-presenta-abc-de-la-sentencia-de-la-corte-constitucional-sobre-uso-de-la-ia-generativa-en-la-administraci%C3%B3n-de-justicia>. En Chile, el Congreso discute el proyecto de ley No. 15869-19 que Regula los sistemas de inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas, en sus distintos ámbitos de aplicación.

¹⁰ M. Belén Güemes, *Inteligencia Artificial y Debido Proceso (en procedimientos administrativos y procesos judiciales)*, Centro de Información Jurídica, Ministerio Público, Buenos Aires. Disponible en: www.cijur.mpba.gov.ar/doctrina

sanciones administrativas. La velocidad, alcance y complejidad de las tecnologías de IA amplifican tanto su potencial transformador como sus riesgos estructurales.

Entre los derechos más vulnerables frente al uso indiscriminado o mal regulado de la IA destacan: el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a la intimidad y protección de datos personales, el derecho a la defensa, a ser oído y al debido proceso, y el derecho a la buena administración.

La experiencia comparada demuestra que los algoritmos pueden reproducir —e incluso acentuar— sesgos existentes en los datos de entrenamiento, generando decisiones discriminatorias que afectan de forma desproporcionada a ciertos grupos. En efecto, la IA es conservadora, en tanto que es alimentada y entrenada con gran cantidad de datos, todos del pasado, lo cual impide que se adapte a las particularidades de casos concretos, a los cambios de circunstancias o de mentalidad de la sociedad e incluso, a decisiones de tribunales de justicia que afecten esos datos. Esto conduce al fenómeno denominado *fettering* o rigidez decisoria, porque la IA hace prevalecer el *statu quo* sin tener la capacidad de adaptarse al cambio. Esta es otra de las razones que llevan a rechazar la posibilidad del ejercicio de la potestad discrecional en forma totalmente automatizada.

Además, la opacidad algorítmica dificulta la identificación de violaciones, debilita los mecanismos de rendición de cuentas y puede generar un efecto disuasorio sobre el ejercicio de derechos fundamentales.

Desde un enfoque de derechos, toda política pública que incorpore IA debe someterse a una evaluación de impacto en derechos fundamentales previa a su implementación, así como en forma continua durante su ejecución¹¹. Estas evaluaciones permiten anticipar riesgos, introducir salvaguardias técnicas y jurídicas, y asegurar que la innovación tecnológica se oriente al fortalecimiento —y no al debilitamiento— del Estado Constitucional de Derecho, en fin, que la tecnología se adapte a las exigencias del Estado de Derecho y no al revés.

El principio *pro persona*, consagrado en muchos ordenamientos latinoamericanos, exige interpretar y aplicar las normas de forma que se

¹¹ Así lo disponen los artículos 55.3, 55.7 y 55.10 de la Ley de Infogobierno venezolana.

maximice la protección de los derechos humanos. En este sentido, la IA no puede ser empleada como excusa para eludir responsabilidades estatales, ni para reducir garantías procesales en nombre de la eficiencia.

En Venezuela, la Ley de Infogobierno reconoce expresamente los derechos a la igualdad (artículo 7), a la transparencia (artículo 13), a la accesibilidad (artículo 14), a la contraloría social (artículo 21) y el deber de fomento del conocimiento de las técnicas de información y comunicación (artículo 16), así como de formar a los funcionarios públicos en el uso de dichas técnicas (artículo 17). También el proyecto de Ley de Inteligencia Artificial incluye estos y otros derechos fundamentales entre los principios rectores del uso de la IA (artículo 9 y capítulos I y II).

7. IMPUTACIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS DECISIONES AUTOMATIZADAS

La responsabilidad por las decisiones adoptadas mediante sistemas de IA debe continuar recayendo en la administración pública como sujeto jurídico. La utilización de tecnologías automatizadas no puede constituir una vía para diluir la imputabilidad de los actos administrativos ni para escudar eventuales vulneraciones de derechos tras el anonimato técnico de los algoritmos.

Desde la perspectiva del derecho administrativo clásico, todo acto administrativo debe ser atribuible a una autoridad identificable, que haya actuado dentro del ámbito de su competencia y conforme a los principios de legalidad, motivación y debido procedimiento. La incorporación de IA en este proceso no exime a la administración de cumplir con tales exigencias, sino que introduce nuevas responsabilidades de supervisión, transparencia y rendición de cuentas.

Además, debe preverse la posibilidad de responsabilidad patrimonial del Estado en caso de daños causados por sistemas de IA defectuosos, mal entrenados o aplicados de forma negligente. La administración no puede ampararse en la complejidad técnica del algoritmo para evadir sus deberes jurídicos, especialmente cuando estos afectan a derechos fundamentales.

En definitiva, la IA debe ser comprendida como una herramienta auxiliar, cuya utilización implica deberes reforzados de control y dili-

gencia. La imputabilidad de las decisiones no se traslada al algoritmo: permanece, jurídica y éticamente, en manos del Estado y sus operadores.

8. POSIBILIDAD DE CONTROL JUDICIAL EFECTIVO

El control judicial de la actividad administrativa es una manifestación esencial del principio de legalidad. Sin embargo, cuando las decisiones son adoptadas (total o parcialmente) mediante sistemas algorítmicos, surgen obstáculos para su revisión por parte del juez administrativo. En particular, la dificultad para acceder y comprender la lógica de decisión del sistema compromete la posibilidad de efectuar el análisis indispensable para garantizar la tutela judicial efectiva.

Frente a ello, es necesario adaptar los estándares tradicionales del control jurisdiccional a las nuevas realidades tecnológicas, probablemente con la ayuda de expertos o peritos. Esto implica, por un lado, dotar a los jueces de herramientas técnicas y formación especializada que les permitan analizar con rigor los sistemas de IA utilizados por la administración. Por otro, exige que las propias autoridades públicas documenten adecuadamente los procesos algorítmicos y mantengan registros accesibles sobre su funcionamiento.

El principio de trazabilidad se vuelve aquí fundamental. Cada decisión automatizada debe poder ser reconstruida paso a paso, identificando las fuentes de datos, los parámetros aplicados y las reglas de inferencia utilizadas. Solo así podrá determinarse si la actuación administrativa se ajustó al marco jurídico vigente y si vulneró derechos fundamentales.

El desafío, en definitiva, es asegurar que el principio de tutela judicial efectiva no se vea erosionado por la opacidad tecnológica. El juez debe seguir siendo garante del control del poder, incluso cuando este se ejerce a través de dispositivos no humanos. Para ello, la accesibilidad, la comprensibilidad y la auditabilidad de los sistemas algorítmicos son requisitos ineludibles.

Una vez más, cabe insistir en que esta tarea sería especialmente difícil, cuando no imposible, si se reconociesen facultades discrecionales a sistemas automatizados con autonomía de razonamiento.

9. VENTAJAS Y RIESGOS DEL USO DE IA EN DECISIONES DISCRECIONALES

Entre las ventajas del uso de IA en la administración pública se destacan la eficiencia operativa, la reducción de tiempos de respuesta, la uniformidad en el tratamiento de casos similares, la mejora en la asignación de recursos y la capacidad para procesar grandes volúmenes de información en tiempo real. Estas potencialidades son especialmente útiles en contextos de alta demanda o escasez de personal calificado, y pueden contribuir a una mayor eficacia del aparato estatal.

Quienes defienden la automatización de la actividad administrativa destacan que esta permite descargar a los funcionarios públicos de una miríada de labores rutinarias que consumen la mayor parte de su tiempo, tiempo que pueden dedicar a labores estrictamente humanas como el ejercicio de la empatía en la atención al público y resolver problemas complejos para cuya solución son insustituibles la intuición, la sensibilidad moral y el “ojo clínico”, que no se puede enseñar a una máquina. Desde esa perspectiva, la automatización humaniza el ejercicio de la actividad administrativa¹².

Y es que, cabe insistir, la aplicación de IA en decisiones que impliquen márgenes de discrecionalidad plantea importantes riesgos. Uno de los más relevantes es la ya comentada rigidez decisoria: al basarse en patrones preestablecidos, los algoritmos pueden reproducir respuestas automatizadas que no consideran adecuadamente las particularidades del caso concreto ni los valores en juego. Esto ha resultado especialmente problemático en materias sensibles como migración, seguridad social o política sancionatoria.

Otro riesgo significativo es la perpetuación de sesgos. Dado que los sistemas de IA aprenden de los datos disponibles, pueden internalizar discriminaciones históricas o institucionales presentes en las bases de datos. Si no se aplican mecanismos de corrección, validación y su-

¹² “La nueva Revolución Industrial, la de la IA, no solo ofrece una serie de mejoras sin precedentes en los servicios públicos, lo cual nos beneficia como ciudadanos, sino que como trabajadores nos permite ser reflexivos, estratégicos, ingeniosos, creativos, sociables y comunicativos... ¿Acaso no es esto mucho más «humano»?”, Víctor Almonacid L., *Impacto transformador de la inteligencia artificial en la Administración Pública*, Lefebvre, El De-reho.com. Disponible en [Impacto de la inteligencia artificial en la Administración Pública](#).

pervisión continua, estos sesgos pueden consolidarse como reglas no escritas del accionar administrativo, afectando gravemente el principio de igualdad ante la ley.

Asimismo, existe el riesgo de una dependencia excesiva de la tecnología. El fenómeno de la “ilusión de neutralidad” puede llevar a una sobreconfianza en los resultados algorítmicos, debilitando el juicio crítico de los operadores humanos y desdibujando el componente ético del proceso decisorio. Esta delegación acrítica no solo es peligrosa desde el punto de vista jurídico, sino que también compromete la calidad y legitimidad de la actuación pública. En este aspecto, la formación técnica y ética de los funcionarios públicos se hace fundamental.

Por último, debe mencionarse el riesgo de opacidad institucional. Cuando los procesos decisorios se trasladan a sistemas automatizados cuya lógica resulta incomprensible para la ciudadanía —y en ocasiones, incluso para los propios funcionarios— se debilita la transparencia administrativa, se obstaculiza la participación ciudadana y se afecta la confianza en las instituciones democráticas.

La evaluación de ventajas y riesgos debe, por tanto, ser contextual, informada y sujeta a revisión continua. La clave no está en aceptar o rechazar la IA como un todo, sino en delimitar con precisión en qué ámbitos puede contribuir positivamente, y en cuáles su aplicación requiere restricciones, salvaguardas o incluso prohibiciones normativas.

En nuestro criterio, para el ejercicio de la potestad discrecional, la IA debe estar estrictamente limitada a labores instrumentales de apoyo en la elaboración de resúmenes, búsqueda de doctrina y jurisprudencia, detección de casos similares y disímiles e incluso, elaboración de borradores, tal como hacen hoy en día los funcionarios de apoyo de aquel que debe tomar una decisión, pero en modo alguno se le podría atribuir la expedición, sin más del acto administrativo decisorio, del cual, en todo caso, siempre será responsable la autoridad pública a la que se le haya conferido la competencia de que se trate.

10. DESAFÍOS REGULATORIOS

La evolución acelerada de las tecnologías de IA exige una respuesta regulatoria dinámica, transversal y orientada por principios jurídicos

robustos. Las normas existentes en materia de procedimiento administrativo, transparencia y derechos fundamentales deben ser reinterpretadas a la luz de estas nuevas realidades tecnológicas, sin por ello renunciar a su esencia garantista.

Uno de los principales desafíos regulatorios consiste en delimitar con claridad los ámbitos en los que la utilización de IA es admisible, y bajo qué condiciones. Ello implica definir umbrales de riesgo, establecer procedimientos de evaluación previos, crear registros públicos de algoritmos utilizados por las administraciones y diseñar sistemas de auditoría permanente. Estas medidas permitirían garantizar la trazabilidad, supervisión y responsabilidad en el uso de sistemas automatizados. Entre nosotros, tanto la Ley de Infogobierno como el proyecto de Ley de IA apuntan en este sentido.

Otro reto clave es el fortalecimiento de capacidades institucionales. Los funcionarios públicos deben recibir formación especializada para comprender el funcionamiento de la IA, identificar sus potenciales impactos jurídicos y ejercer un control efectivo sobre su implementación. Asimismo, deben fomentarse equipos interdisciplinarios que integren perfiles jurídicos, técnicos y éticos en el diseño, adquisición y aplicación de tecnologías.

Finalmente, debe promoverse una gobernanza ética de la IA, anclada en principios de accesibilidad, inclusión, equidad y rendición de cuentas. La regulación no puede limitarse a gestionar riesgos, sino que debe orientar activamente la tecnología hacia el cumplimiento de fines constitucionales y democráticos y debe tener capacidad de adaptación a la siempre veloz evolución de la tecnología.

En este sentido, la experiencia comparada, el diálogo regional y la cooperación internacional resultan fundamentales para construir marcos normativos adecuados al contexto nacional, capaces de enfrentar los desafíos específicos que plantea la digitalización del poder público.

11. LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), promulgada en un contexto pre-digital, no contempla expresamente la

automatización de decisiones ni la integración de herramientas tecnológicas avanzadas en el procedimiento administrativo. Sin embargo, como ya hemos comentado, sus principios, valores y normas son aplicables a la actividad administrativa como quiera que ella se manifieste.

Por otra parte, en materia de uso de IA en la actividad administrativa, la LOPA deberá ser aplicada en forma armónica con la Ley de Infogobierno y a la futura Ley de IA cuyo proyecto califica como Sistema de IA de “Riesgo Alto” “aquellas soluciones de IA que pudieran afectar la seguridad o los derechos de las personas, entre otros supuestos, cuando se incumpla el principio de transparencia” (artículo 43.2). Más aún, se califica de IA “Inaceptable” a los sistemas utilizados “para la ejecución de justicia que utilicen modelos de datos para predecir la sentencia de un hecho punible” y los “que puedan ser utilizados para la interpretación de hechos y la aplicación de la ley”, entre otros (artículo 45.5), conceptos estos trasladables a la actividad administrativa decisoria, especialmente en el ámbito sancionador.

De conformidad con el artículo 12 de la LOPA: “Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia”.

En mi opinión y con base en todo lo expuesto, parece claro que el razonamiento necesario para el cabal ejercicio de la discrecionalidad, esto es, el que mantenga la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, no puede parametrizarse en forma que supere los riesgos y respete los derechos fundamentales, al menos en el estado actual de desarrollo de la IA. También habría especiales dificultades en satisfacer la exigencia de motivación de los actos administrativos del artículo 9 de la Ley, como hemos comentado, cuando la autoridad responsable de la decisión no fuese capaz de explicar o entender el proceso de razonamiento automatizado¹³.

Por esta razón, en forma similar a la regulación germana, en el caso

¹³ “Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto”.

de una reforma a la LOPA, incluiría una prohibición expresa de delegación de la potestad discrecional a sistemas de IA.

En cambio, para permitir expresamente el apoyo en la IA con efectos instrumentales, se podría agregar al artículo 62¹⁴ una norma que disponga que la Administración podrá hacer uso de la IA como apoyo en labores de recopilación de información, análisis de datos, identificación de temas repetitivos, interrelación con otros entes públicos, corrección y síntesis de textos y similares, sin que pueda ser usada para la toma la decisión, que será indelegable a sistemas automatizados¹⁵.

12. CONCLUSIÓN

La incorporación de inteligencia artificial en el ejercicio de potestades discrecionales por parte de la administración pública plantea desafíos inéditos para el derecho administrativo contemporáneo. Si bien la tecnología ofrece oportunidades significativas para modernizar la gestión pública e incluso, paradójicamente, humanizarlas, su aplicación en decisiones que requieren razonamiento jurídico y valoración empática y contextual debe estar sujeta a límites normativos estrictos.

La reserva de humanidad, la motivación adecuada, la explicabilidad, la tutela judicial efectiva, la protección de derechos fundamentales y la imputabilidad son pilares irrenunciables de una administración legítima. El Derecho debe desempeñar un rol activo en la configuración de un ecosistema institucional que permita conciliar innovación tecnológica con justicia administrativa.

Más que rechazar la automatización, se trata de domesticarla. De encauzar su potencial dentro de los márgenes que establecen el principio de legalidad y los derechos fundamentales, en el marco del interés común. Solo así será posible construir una administración pública más eficiente, pero también más justa, transparente y democrática.

¹⁴ “El acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación”.

¹⁵ De manera semejante a los lineamientos que, para la actividad judicial colombiana, fijó la Corte Constitucional en sentencia T-323 de 2024. Ver nota 9.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- ALMONACID L., Victor, *Impacto transformador de la inteligencia artificial en la Administración Pública*, Lefebvre, El Derecho.com. Disponible en Impacto de la inteligencia artificial en la Administración Pública .
- AUBY, Jean-Bernard, PONCE SOLÉ, Juli, *Sur le droit à une bonne administration numérique: la “réserve d’humanité”*, Chemins-publics.org, 28/02/2025. Disponible en Sur le droit à une bonne administration numérique : la « réserve d’humanité »
- COVILLA, Juan Carlos, *Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Exploring Adaptations and Boundaries*, European Journal of Risk Regulation 16, 2025, pp. 36-50. Disponible en <https://doi.org/10.1017/err.2024.76> .
- FILGUEIRAS, Fernando, *Inteligencia Artificial en la administración pública: ambigüedad y elección de sistemas de IA y desafíos de gobernanza digital*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 79, 2021. Disponible en <https://www.redalyc.org/journal/3575/357570194001/html/> .
- FILGUEIRAS J., Marcus, *Inteligencia artificial en la Administración Pública Brasileña: la interpretación legal a la luz del principio precautorio y democrático*, Universidad nacional de La Plata, Argentina, EJS 21 (1) 2022 70-86, junio 2022. Disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/ejs/article/download/17663/17225/79614> .
- GÜEMES, M. Belén, *Inteligencia Artificial y Debido Proceso (en procedimientos administrativos y procesos judiciales)*, Centro de Información Jurídica, Ministerio Público, Buenos Aires. Disponible en www.cijur.mpba.gov.ar/doctrina .
- LIDBETTER, Andrew, *AI in Public Bodies’ decisions – Public Law Issues, Judicial Review and addressing risk*, Herbert Smith Freehills LLP 2025. Disponible en <https://www.herbertsmithfreehills.com/notes/publiclaw/2025-posts/ai-in-public-bodies-decisions-public-law-issues-judicial-review-and-addressing-risks> .
- MITROU, Lilian., JANSSEN, Marijn., LOUKIS, Euripidis., *Human Control and Discretion in AI-driven Decision-making in Government*. E. Loukis (Ed.), Proceedings of the 14th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ICEGOV 2021 (pp. 10-16). (ACM International Conference Proceeding Series). ACM. Disponible en <https://doi.org/10.1145/3494193.3494195>

- MUCI BORJAS, José Antonio, *Discrecionalidad Administrativa y Arbitrio Judicial*, Universidad Católica Andrés Bello, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Derecho Público Iberoamericano No. 11, Caracas, 2024.
- PONCE SOLÉ, Juli, *Inteligencia Artificial, Decisiones administrativas discrecionales totalmente automatizadas y alcance del control judicial: ¿Indiferencia, insuficiencia o deferencia?* Revista de Derecho Público: Teoría y Método. Vol. 9, 2024, Madrid, 2024, pp. 171-220.
- SÁNCHEZ A., Marco E., (n.d.). *Regulación de algoritmos y sistemas de IA para la toma de decisiones judiciales, la toma de decisiones con sistemas de IA en la justicia colombiana*. Via Inveniendi Et Iudicandi, 19(1), 73-104. <https://doi.org/10.15332/19090528.10098>
- WOLSWINKEL, Johan, *Comparative study on administrative law and the use of artificial intelligence and other algorithmic systems in administrative decision-making in the member states of the Council of Europe*, Consejo de Europa, diciembre 2022. Disponible en www.coe.int/cdcj

TEMA 4
LAS MEDIDAS CAUTELARES
Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

LAS MEDIDAS CAUTELARES Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN UNA EVENTUAL REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

MIGUEL MÓNACO



Por medidas cautelares, en el marco de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (“LOPA”), debemos entender a aquellos actos administrativos que no ponen fin a un procedimiento, por cuanto no constituyen una decisión definitiva que termina a éste, pero que persiguen hacer eficaz los posibles efectos que esta última pudiera tener, desde la perspectiva de la administración pública, o evitar que sus efectos no puedan ser revertidos, desde la perspectiva del particular que es afectado por dicha decisión.

A partir de esa definición, son dos consideraciones las que deseamos resaltar: la primera, sobre la naturaleza jurídica de este tipo de actos, y la segunda, sobre la doble vertiente que estas pueden tener, en tanto ellas podrían tener lugar a instancia de la administración como del particular, e incluso, en paralelo en un mismo procedimiento, lo cual resulta una distinción importante respecto cómo operan las medidas cautelares en los procesos judiciales en general.

Por lo que respecta a su naturaleza jurídica, las medidas cautelares administrativas deberían ser incluidas dentro la categoría de actos administrativo de trámite, en virtud que, como hemos indicado, no caben dentro de la definición de actos definitivos, sobre todo si se toma en cuenta que esas son las dos categorías en las cuales se suelen clasificar los actos administrativos que tienen lugar en el marco de un procedimiento administrativo, según la doctrina.

Ahora bien, bajo la definición clásica de actos de trámites, encontramos algunas dificultades para su categorización dentro de ella, pues sin bien comparten la característica de suceder antes de la emisión de un acto definitivo, realmente no son propiamente actos de sustanciación del procedimiento y, sus efectos -o la ausencia de ellos- afectan por anticipado la posición jurídica del particular, dependiendo de a favor de quién obren o deberían obrar.

Ciertamente, las medidas cautelares no persiguen traer al procedimiento elementos probatorios que permitan soportar los argumentos de la administración o de los particulares, de cara a la resolución de un asunto, sino que aspiran a preservar temporalmente determinadas situaciones jurídicas, a través de mantener o -incluso- alterar las situaciones constituidas o existentes; de allí que, las medidas cautelares administrativas no deberían asimilarse al régimen de impugnación de los actos de sustanciación, en general.

La impugnación de los actos de sustanciación se realiza conjuntamente con el acto definitivo, lo cual es conocido como el principio de concentración, por lo cual habrá que aguardar a que se produzca este último acto para conocer si los vicios de los actos de sustanciación afectan o alteran el contenido del acto definitivo, caso en el cual lo viciarán también de nulidad y, será respecto de éste que habrá que hacerlo valer. Por el contrario, las medidas cautelares, en el marco del procedimiento administrativo, deberían poder ser impugnadas autónomamente cuando recaigan sobre un particular, pues afectan los derechos subjetivos de éstos.

En ese sentido, si bien consideramos que la posibilidad de impugnar las medidas cautelares que obren contra un particular se encuentra cubierta por el alcance del artículo 85 de la legítimos, personales y directos”, existen decisiones judiciales que han negado su impugnación autónoma, invocando precisamente el régimen de impugnación de los actos de trámites en general, por lo que, para una mayor seguridad jurídica, podría ser recomendable que una eventual reforma de la LOPA declare expresamente el derecho a su impugnación autónoma del acto definitivo.

Con relación al segundo aspecto que hemos resaltado, a saber, que las medidas cautelares administrativas pueden ser emitidas a favor de los derechos o intereses del particular que es parte en el procedimiento administrativo, o a favor de los intereses que tutela la administración, debemos realizar consideraciones diversas hacia una y otra vertiente.

Por lo que respecta a cuando la medida cautelar es requerida por el particular, debemos advertir que podrían -a su vez- existir dos situaciones: la primera, cuando un particular la requiere para suspender los efectos de un acto administrativo que lo afecta; y la segunda, cuan-

do es solicitada por un particular -como solicitante o denunciante- a la administración en contra de otro particular, lo cual es para nosotros asimilable a las medidas que la administración emite de oficio para la protección de determinados bienes jurídicos, pues no se debería tratar de favorecer a un particular respecto de otro, sino de atender a la tutela de esos bienes jurídicos.

En cuando al primero de los casos, destaca la única medida cautelar contenida en la LOPA, específicamente en su artículo 87¹, relativa a la suspensión de efectos de los actos que se recurran en el procedimiento de segundo grado o revisión. Ciertamente, como es conocido, la interposición de los recursos administrativos (y tampoco los judiciales) suspende por sí mismo los efectos del acto recurrido, sino que ello debe ser acordado expresamente por la administración, cuando sea solicitado por el particular con fundamento en que la ejecución le podría causar un grave perjuicio al interesado o la impugnación se fundamente en vicios de nulidad absoluta.

Lo primero que corresponde señalar sobre este tipo de medida cautelar administrativa es que, si bien no existe información sobre el porcentaje de veces en que estas son acordadas administrativamente, dada la ausencia de registros sobre el particular, el consenso en el foro y la evidencia empírica es que, rara vez o prácticamente nunca, esta suspensión de efectos es acordada en sede administrativa.

Esa circunstancia trae como consecuencia el difícil problema que enfrenta el particular en casos en los cuales el acto administrativo ordena destrucción, consumo o demolición de bienes, lo cual es imposible de revertir luego, salvo obviamente mediante la construcción o entrega de un nuevo bien, similar o idéntico al extinto, a cargo de la administración, lo cual requerirá seguramente de un largo trámite o camino por parte del particular afectado. Una situación similar se presentará en los supuestos de multas, cuyo pago sea requerido, independientemente del hecho que

¹ Artículo 87º La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario. El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto. En estos casos, el órgano respectivo deberá exigir la constitución previa de la caución que consideren suficiente. El funcionario será responsable por la insuficiencia de la caución aceptada.

se haya recurrido el acto que la impone, pues la restitución de lo pagado enfrentará problemas similares a los señalados en el párrafo anterior.

Por ese motivo, se justifica una reforma legislativa del artículo 87 de la LOPA, en la cual opere de manera automática la suspensión de efectos del acto impugnado administrativamente en ese tipo de supuestos, y que se extienda mientras el acto no se encuentre definitivamente firme, sin desmedro que pueda acordarse también de manera general en otros tipos de casos, cuando se cumplan los extremos que legislativa, judicial y doctrinalmente se han reconocido para que estas sean otorgadas, y que se resumen a la presunción de buen derecho y al peligro que no puedan cumplirse o ejecutarse los efectos de una decisión posterior sobre el fondo del asunto.

Creemos que no sería válido argumentar contra esta propuesta el problema que se derivaría del tiempo que tardaría entonces en ejecutarse el acto administrativo cuyos efectos se encuentran suspendidos, pues esa suspensión sólo duraría por el tiempo en que la administración, o los tribunales posteriormente, tardarían en resolver los recursos o demandas que conozcan, sin que tenga sentido que la propia administración o el Estado pueda entonces apoyarse en su propia mora e incumplimiento de resolución oportuna para oponerse a esta posición.

En atención a lo anterior, se propondría una reforma del artículo 87 de la LOPA, conforme se indica a continuación:

Artículo 87° La interposición de cualquier recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, cuando se traten de sanciones pecuniarias o impliquen la destrucción, consumo o demolición del bien sobre el cual recaiga la decisión contenida en el acto impugnado.

En los otros supuestos, la suspensión de efectos del acto impugnado será acordada de oficio o a petición de parte, cuando su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado y se presuma que asiste el buen derecho al recurso ejercido.

Cabe precisar que, en la reforma propuesta se elimina el deber de solicitar caución para acordar la suspensión de efectos, en primer lugar, pues en los casos donde opera automáticamente ya hemos explicado el por qué se justifica, y en el segundo, si se cumplen los extremos, no tiene sentido que se sujete su procedencia a otro requisito; y en segundo

lugar, pues la devolución de la caución enfrentaría los problemas del pago de una multa por anticipado, sin dejar de lado la pérdida del valor que esta sufriría producto de la devaluación e inflación.

Por lo que respecta a los casos de medidas cautelares que podría acordar la administración, en el procedimiento administrativo constitutivo o de primer grado, para la protección cautelar de determinados bienes jurídicos que ella tutela, observamos que la LOPA no establece una potestad para la administración en este sentido, y que estas sólo se disponen en leyes especiales.

En nuestro criterio, no resulta aconsejable una reforma de la LOPA para disponer una potestad general de acordar medidas cautelares, dada la enorme discrecionalidad administrativa que ya existe, y que este tipo de medidas sólo queden para leyes especiales y supuestos específicos.

No obstante, respecto de las medidas cautelares contenidas en las referidas leyes especiales, y su aplicación, como es el caso de las establecidas en la Ley Orgánica de Precios Justos², se debe advertir que -en

² Artículo 70. Si durante la inspección o fiscalización, o en cualquier etapa, fase o grado del procedimiento, la funcionaria o el funcionario actuante detectara indicios de incumplimiento de las obligaciones previstas en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, y existen elementos que pudieran presumir que se puedan causar lesiones graves o de difícil reparación a la colectividad; podrá adoptar y ejecutar en el mismo acto, medidas preventivas destinadas a impedir que se continúen quebrantando las normas que regulan la materia. Dichas medidas podrán consistir en: 1. Comiso preventivo de mercancías. 2. Ocupación temporal de los establecimientos o bienes indispensables para el desarrollo de la actividad. 3. Cierre temporal del establecimiento. 4. Suspensión temporal de las licencias, permisos o autorizaciones emitidas por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos. 5. Ajuste inmediato de los precios de los bienes a comercializar o servicios a prestar, conforme a los fijados por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos. 6. Todas aquellas que sean necesarias para proteger los derechos de las ciudadanas y ciudadanos protegidos por este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica. Cuando se dicte la ocupación temporal, tal medida se materializará mediante la posesión inmediata, la cual se hará hasta por ciento ochenta (180) días prorrogables. Esta medida asegurará la puesta en operatividad y el aprovechamiento del establecimiento, local, vehículo, nave o aeronave, por parte del órgano o ente competente; y el uso inmediato de los bienes necesarios para la continuidad de la producción o comercialización de bienes, o la prestación de los servicios, garantizando el abastecimiento y la disponibilidad de estos durante el curso del procedimiento. En el caso de ordenarse el comiso preventivo de mercancías, se dispondrá su enajenación inmediata con fines sociales, lo cual deberá asentarse en Acta que se levante al efecto. El producto de la enajenación de las mercancías se mantendrá en garantía en una cuenta bancaria abierta a tal efecto. En la providencia que ponga fin al procedimiento indicará el destino que deberá dársele al producto de la enajenación de las mercancías.

muchos casos- su contenido es evidentemente inconstitucional, por ser violatorias de los derechos constitucionales a la libertad económica y a la propiedad, establecido en los artículos 112 y 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como es el caso de la ocupación temporal del establecimiento, sino que también su aplicación es desproporcionada y difícil de restituir a la situación original, en el caso que luego se compruebe que no existió ilícito alguno, como es el caso del comiso “preventivo” de bienes y su enajenación inmediata.

Obviamente, corregir este tipo de situaciones requeriría de una reforma legislativa más amplia o de una decisión judicial que declare su inconstitucional, pero una reforma de la LOPA podría contener un límite general a las medidas cautelares que contengan las leyes especiales, tanto de tipo temporal como respecto a su alcance, para tratar de mitigar este tipo de situaciones, y promover una derogatoria tácita de normas como las que hemos comentado.

La norma podría ser incluida en el Título III, Capítulo I, Sección Segunda, relativa a la “Sustanciación del Procedimiento”, y la cual disponga:

Artículo. - Cuando alguna ley especial establezca la potestad para emitir medidas cautelares durante la tramitación del procedimiento administrativo, éstas sólo deberán preservar las condiciones para que la decisión administrativa pueda ser eficaz, sin que su duración pueda exceder el tiempo establecido legalmente para la duración del procedimiento administrativo, en cualquiera de sus fases.

Debemos destacar que la limitación respecto a la duración de la medida podría contribuir a corregir la enorme cantidad de casos en los cuales se ha acordado ese tipo de medidas, sin que luego se dicte un acto administrativo que termine el procedimiento, extendiéndose la vigencia de la medida de forma injustificada, y afectando indefinidamente los derechos del particular.

TEMA 5
LA EJECUCIÓN DE
LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

MARGARITA ESCUDERO LEÓN*



* Abogada *cum laude* de la Universidad Católica Andrés Bello, con Maestría en Derecho de la Universidad de Harvard y Doctorado en Derecho, con mención honorífica, de la Universidad Central de Venezuela. Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela y de Derecho Constitucional de la Universidad Católica Andrés Bello. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Socia Principal del despacho de abogados Tinoco, Travieso, Planchart & Núñez.

La ejecución de los actos administrativos constituye una de las fases más sensibles y, a la vez, menos desarrolladas del procedimiento administrativo venezolano. Si bien la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (en lo adelante LOPA) de 1981 marcó un hito al sistematizar los principios rectores de la actividad administrativa y establecer normas generales sobre la formación y eficacia de los actos, la ejecución de los actos administrativos carece de una regulación procedimental que delimite con claridad los mecanismos, las condiciones y los límites en los cuales puede ejercerse. Esto ha hecho, en consecuencia, que su desarrollo sea muy disperso.

El análisis del régimen de ejecución de los actos administrativos exige, como punto de partida, distinguir con claridad entre tres conceptos interrelacionados, pero no equivalentes: ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa. La ejecutividad alude a la aptitud del acto administrativo para producir efectos jurídicos y ser obligatorio desde su notificación. La ejecutoriedad, en cambio, implica la posibilidad de materializar forzosamente aquellos actos que imponen deberes positivos o negativos, en caso de resistencia del administrado a su cumplimiento voluntario. Finalmente, la ejecución forzosa refiere al despliegue material de conductas que hacen efectiva la decisión contenida en el acto. Igualmente, esta ejecución forzosa solo se da ante actos que imponen deberes y restricciones a los particulares, que son los susceptibles de no ser acatados. Piénsese, por ejemplo, en la imposibilidad de ejecución forzosa de una negativa de otorgamiento de una autorización.

Ahora bien, la ejecutividad y ejecutoriedad se han entendido tradicionalmente como una derivación de la presunción de legalidad y legitimidad de los actos administrativos. Incluso esta idea ha llegado a la comprensión, en algunos ordenamientos, de que la ejecución forzosa puede ser realizada en vía administrativa. Este modelo encuentra

su fundamento en la concepción continental europea de la autotutela administrativa (declarativa y ejecutiva), en virtud de la cual la Administración Pública no tiene que someter sus conflictos ante los tribunales, pudiendo dictar actos que crean, modifican o extinguen derechos e imponen obligaciones a los particulares, estando además facultado para hacerlos cumplir directamente. Este privilegio se ha justificado tradicionalmente en la necesidad de asegurar el cumplimiento de los fines asignados a la Administración Pública. Sin embargo, como todo privilegio estatal, debe estar limitado en su forma de ejecución en protección de los derechos de los ciudadanos.

En lo que respecta a esta ejecución forzosa de los actos, es de recordar que, en Derecho Comparado, existen dos sistemas para dicha ejecución. En los países anglosajones la regla es la ejecución judicial en la cual la Administración Pública suele no poder ejecutar forzosamente sus actos, necesitando de la intervención judicial para que se haga cumplir el acto administrativo. El otro sistema de ejecución forzosa es el de la ejecución administrativa, que rige, como ya decíamos, en los países de Derecho Continental, en el cual la Administración Pública tiene la capacidad de ejecutar directamente los actos que ella dicta. También vemos, a nivel comparado, soluciones híbridas en que algunos actos administrativos pueden ser ejecutados forzosamente por la Administración Pública, mientras que otros, cuya ejecución puede afectar de forma especial derechos fundamentales, es confiada al Poder Judicial.

Veamos qué establece la LOPA sobre la ejecución de actos administrativos. En sintonía con la tendencia de los países de Derecho Continental, de acuerdo con los artículos 8 y 79 de la LOPA, se establece la obligación de la Administración Pública de ejecutar de oficio y forzosamente los actos administrativos por ella dictados, salvo que haya alguna disposición legal que encomiende dicha ejecución a la autoridad judicial.

Lo siguiente a analizar es cuáles son los medios de ejecución forzosa que la LOPA asigna a la Administración para ejecutar de oficio sus actos, en los casos en que haya resistencia del particular ante su ejecución voluntaria. El artículo 80 de la LOPA establece dos mecanismos que tiene a su disposición la Administración Pública para ejecutar forzosamente sus actos. En primer lugar, se establece para las obligaciones de hacer no personalísimas, que estas pueden ser ejecutadas por alguien

distinto a su destinatario: el mecanismo de la ejecución indirecta o subsidiaria del acto. En este mecanismo se procede a la ejecución, bien sea directamente por la Administración Pública o por un tercero que esta designe, a costa del obligado.

El segundo mecanismo está previsto para los casos de actos administrativos que contienen obligaciones de hacer personalísimas, que no permiten sustitución en su ejecución. Consiste en la imposición de multas coercitivas sucesivas mientras permanezca el administrado en rebeldía. En caso de que persista en el incumplimiento, el administrado será sancionado con nuevas multas iguales o mayores a las que ya se hubieran aplicado, concediéndole un plazo razonable para su ejecución. Este mecanismo busca estimular al administrado a cumplir con el acto administrativo.

La regulación mencionada, como decíamos, carece de un tratamiento completo e integral sobre el tema. En primer lugar, la normativa contenida en la LOPA no establece plazos para la ejecución voluntaria del acto administrativo, ni tampoco la obligatoriedad de que dichos plazos sean incorporados al texto del acto administrativo a ser notificado. Así, no existe claridad sobre cuándo puede o debe la Administración Pública iniciar la ejecución forzosa del acto. Tampoco se regula el apercibimiento del particular que se ha negado a cumplir con el acto, de que si persiste en su rebeldía se iniciará el procedimiento de ejecución forzosa.

En segundo lugar, tampoco se regula con el detalle suficiente ninguno de los dos mecanismos de ejecución forzosa previstos en la ley. ¿Cómo se realiza la contratación del tercero en los casos de ejecución indirecta o subsidiaria? ¿Cómo es la determinación del precio a pagar por el administrado a dicho tercero, el cual en todo caso debe ser razonable? ¿Cómo se ejecuta el cobro de la deuda que tiene el administrado por la ejecución subsidiaria del acto? ¿Cuántas multas puede imponer la Administración Pública ante la rebeldía del administrado? ¿Con cuánto tiempo de separación entre una y otra? ¿Cuál es el procedimiento para lograr el cobro de estas multas sino son voluntariamente pagadas? ¿Qué puede hacer la Administración en caso de que el administrado no cumpla, a pesar de las multas sucesivas que se le imponen? ¿Puede pretenderse una indemnización por daños y perjuicios en contra del particular por el retraso en proceder a la ejecución del acto?

En tercer lugar, la LOPA carece de claridad en lo que respecta a qué sucede en las obligaciones de hacer personalísimas cuando las multas sucesivas no logran el objeto de llevar al administrado a su cumplimiento. No se precisa cómo puede la Administración lograr finalmente la ejecución del acto. Es el caso, por ejemplo, de los actos que exigen una actuación concreta, el pago de sumas de dinero o actos que para su ejecución se requiere del uso de la fuerza sobre los administrados. Veamos cada uno de estos supuestos.

En lo que respecta a los actos que imponen obligaciones de hacer, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia ha aclarado que es necesario agotar los mecanismos de ejecución forzosa previstos en sede administrativa, antes de poder acceder a la vía judicial para lograr el cumplimiento del acto administrativo. Este es el caso, por ejemplo, de las órdenes de reenganche de trabajadores y pago de salarios caídos dictadas a través de actos administrativos de las Inspectorías del Trabajo. La normativa laboral regula los mecanismos especiales de ejecución forzosa con que cuenta la Administración Pública, incluso permitiendo a las Inspectorías del Trabajo solicitar el apoyo de la fuerza pública para su ejecución. Sin embargo, no existe regulación sobre la forma de uso de esa fuerza pública en protección de los particulares. La jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado que solo en caso de que dichos mecanismos en vía administrativa no cumplan con su objetivo, es que debe accederse a la jurisdicción laboral para lograr el cumplimiento del reenganche y el pago de salarios caídos¹. La jurisprudencia también ha aceptado acciones de amparo para lograr la ejecución de este tipo de actos². En sentencia del año 2017 de Sala Constitucional, se recomienda que en una reforma legislativa se permita el apremio directo sobre el patrimonio del patrono, por parte de las Inspectorías del Trabajo, para hacer efectiva la ejecución del acto en vía administrativa en lo que respecta al pago de los salarios caídos³.

¹ Ver, por ejemplo, sentencia de Sala Político-Administrativa No. 1134 del 30 de julio de 2014, disponible en: www.tsj.gob.ve.

² Ver, por ejemplo, sentencia de Sala Constitucional No. 747 del 13 de noviembre de 2024, disponible en: www.tsj.gob.ve.

³ Sentencia de Sala Constitucional No. 758 del 27 de octubre de 2017, disponible en: www.tsj.gob.ve.

En relación con los actos que implican pago de sumas de dinero, la jurisprudencia ha ido decantando el criterio sobre la necesidad de la Administración Pública de imponer las multas sucesivas coercitivas como mecanismo de ejecución forzosa, antes de intentar una acción judicial para lograr el cobro de las sumas adeudadas. La Sala Político-Administrativa ha señalado que, en estos casos, una vez agotado el mecanismo de las multas sucesivas, la Administración puede interponer una demanda por cobro de créditos fiscales, prevista en los artículos 653 y siguientes del Código de Procedimiento Civil ante el juez contencioso administrativo competente⁴. En estos casos, la Sala exige que la cantidad adeudada sea líquida y exigible y se haya emitido la planilla de liquidación correspondiente.

Algunos países, como Costa Rica, Honduras, Colombia y España han habilitado el apremio directo de la Administración Pública sobre el patrimonio de los particulares⁵. Así ha sucedido también en Venezuela, pero solo en lo que respecta a la normativa contenida en el Código Orgánico Tributario⁶ que otorga al SENIAT, como órgano recaudador, una potestad ejecutiva para el cobro de deudas tributarias. Esta facultad incluye la posibilidad de embargar los bienes y derechos del deudor y su posterior remate, y en caso de no conocerse los bienes del contribuyente o ser considerados insuficientes se permite dictar medidas de prohibición de enajenar y gravar y prohibición de movilizar cuentas bancarias. Esta posibilidad de ejecución forzosa directa sobre el patrimonio de los contribuyentes ha evidenciado importantes abusos y carencias, que desestimulan una eventual ampliación al Derecho Administrativo general.

En lo que respecta a la posibilidad o forma de uso de la fuerza para la ejecución de actos que ordenan un no hacer o un soportar, tampoco existe regulación en la LOPA. En lo que respecta a las obligaciones de no hacer es, por ejemplo, el caso de la imposición de cuarentenas en épocas de pandemia en que los administrados no deben salir de sus

⁴ Sentencia de Sala Político-Administrativa No. 405 del 11 de abril de 2018, disponible: en www.tsj.gob.ve.

⁵ Para un análisis comparado de las leyes de procedimiento administrativo en Iberoamérica, ver Coord. Jesús Punzón Moraleda y otros, *Código de Leyes de Procedimiento Administrativo en Iberoamérica*, Editorial Jurídica Venezolana, 2021.

⁶ Decreto Constituyente mediante el cual se dicta el Código Orgánico Tributario, publicado en Gaceta Oficial No. 6.507 Extraordinario del 29 de enero de 2020.

casas o también el caso de las órdenes de no emitir determinados contenidos en medios de comunicación audiovisual. Por lo que respecta a los actos que ordenan un soportar podemos poner como ejemplo la obligación de soportar la entrada a un establecimiento comercial para realizar una fumigación, o soportar la clausura de un establecimiento, el comiso de una mercancía u ocupaciones en el marco de procedimientos expropiatorios.

Sobre todo, si la actuación es urgente, algunos ordenamientos comparados permiten y regulan la compulsión sobre las personas requeridas para lograr su cumplimiento. Es decir, se regula las formas que deben seguirse para físicamente obligar a alguien a no hacer o soportar algo, a través del uso de las fuerzas de seguridad. En Venezuela, la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión⁷ establece que el incumplimiento de sanciones le dará derecho a Conatel a solicitar el auxilio de la fuerza pública para la ejecución de las mismas (suspensión de transmisiones, suspensión o revocatoria de la habilitación o concesión de telecomunicaciones). Por su parte, el Decreto Ley Orgánica de Precios Justos⁸ permite la ejecución directa de medidas de comiso, clausura y ocupación de establecimientos, con el auxilio de la fuerza pública. Consideramos problemático el hecho de que en nuestro país estas regulaciones no traen normas que determinen la forma y límites de la fuerza pública a ser utilizada por la Administración Pública.

En los casos en que no existe regulación expresa, a diferencia de los ejemplos anteriores, pareciera que el mecanismo de ejecución forzosa de multas sucesivas debe aplicarse en primer lugar, pero en los casos en que dicho mecanismo no surta los efectos esperados, cualquier uso de la fuerza pública para lograrlo debería contar con una regulación expresa. Sin duda, dicha regulación debe asegurar el respeto a la dignidad y a la integridad física del administrado y establecer mecanismos que eviten el abuso policial. En general, es mi opinión que toda medida de ejecución que implique afectación directa de derechos fundamentales de especial protección (por la naturaleza del bien protegido y el

⁷ Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, publicada en Gaceta Oficial No. 39.610 del 7 de febrero de 2011.

⁸ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, publicado en Gaceta Oficial No. 6.202 Extraordinario del 8 de noviembre de 2015.

grado de afectación que produce la actuación administrativa) debe estar sujeta a control judicial. Específicamente, el uso de la fuerza pública no puede autorizarse por la sola vía administrativa, cuando estamos en presencia de actuaciones que pueden poner en peligro la integridad física o dignidad de un ciudadano. En estos casos debería ser necesaria la intervención judicial.

En este supuesto entran también los casos en que la ejecución del acto requiere la entrada a un domicilio. Es el caso, por ejemplo, de la orden de desalojo en que se pretende la expulsión de una persona de un bien inmueble que le sirve de residencia. Esta orden puede estar fundamentada en la ruina del inmueble o la ilegalidad de la posesión, por ejemplo. Sin embargo, su ejecución forzosa puede requerir permitir la entrada a un domicilio. Tal como establece nuestro artículo 47 constitucional el hogar doméstico y todo recinto privado de persona es inviolable. La posibilidad de entrar en el domicilio de una persona requiere consentimiento del particular o autorización judicial, en defensa del derecho a la inviolabilidad del domicilio. Recordemos la importancia del derecho a la intimidad personal y familiar que precisamente protege de la invasión por parte de terceros de ese ámbito de privacidad que requiere el individuo.

En este caso tampoco existe regulación en la LOPA. Nuestra jurisprudencia tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el tema en la sentencia del famoso caso Arnaldo Lovera, dictada por la Sala Político-Administrativa en 1989. La doctrina jurisprudencial sobre la ejecución de los actos administrativos en Venezuela se inaugura formalmente con esta conocida sentencia. Este fallo, referido al cumplimiento de una orden de desalojo de viviendas dictada por la antigua Dirección de Inquilinato, constituye el pilar fundacional del principio de ejecutoriedad en el derecho administrativo venezolano contemporáneo. Señaló dicha sentencia que, por estar dotado de ejecutoriedad, el acto administrativo no requiere de intervención alguna por parte del juez para lograr la ejecución del acto. Concluye diciendo que la ejecución opera por su propia virtualidad y con los mismos efectos jurídicos que una sentencia judicial firme.

Una de las objeciones más relevantes que pueden formularse es que el fallo no consideró el principio de reserva judicial que rige para autorizar el ingreso forzoso a un domicilio. Como es sabido, y ya

señalamos, el artículo 47 de la Constitución exige orden judicial para cualquier allanamiento, incluso en procedimientos penales. Resulta entonces problemático que, bajo el amparo del principio de ejecutoriedad, un órgano administrativo pueda ordenar el ingreso forzoso a una propiedad privada para lograr un desalojo, sin que medie control jurisdiccional previo.

Este tema ha sido regulado en la actualidad a través del Decreto Ley contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas⁹. Sin embargo, consideramos que es un tema que debería ser incluido en una eventual reforma de la LOPA. En ella debería incluirse una regulación en lo que respecta a: i) el lapso que debe dársele al administrado para desalojar un inmueble, ii) la determinación del juez al que debe solicitársele la autorización para la entrada al domicilio, y iii) lo que el juez debe revisar para autorizar la ejecución del desalojo. En nuestra opinión, debería ser un juez contencioso administrativo el que debe, en casos como este, constatar al menos la existencia del acto de desalojo, la competencia del órgano, la apariencia de legalidad del acto, la necesidad de la entrada al domicilio para la ejecución del acto, la posible afectación de otros derechos y la proporcionalidad de la forma en que se pretende ejecutar.

En último lugar, creemos importante comentar muy brevemente sobre la suspensión de la ejecutividad de los actos, así como la prescripción de la posibilidad de ejecutarlos. La norma contenida en el artículo 87 de la LOPA señala que la interposición de cualquier recurso administrativo no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario. Sin embargo, el órgano administrativo ante el cual se recurra en vía administrativa podrá de oficio o a petición de parte acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pueda causar grave perjuicio al interesado o si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto. En estos casos, se solicitará la constitución de caución suficiente. Asimismo, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa¹⁰ permite

⁹ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas, publicado en Gaceta Oficial No. 39.668 del 6 de mayo de 2011.

¹⁰ Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, publicada en Gaceta Oficial No. 39.451 del 22 de junio de 2010.

la posibilidad para el administrado de solicitar medidas cautelares entre las que se encuentra la suspensión de efectos del acto. Varias leyes en Venezuela establecieron la suspensión automática del acto administrativo con la sola interposición del recurso contencioso administrativo. Sin embargo, todas fueron reformadas para eliminar dicha suspensión automática.

En nuestra opinión que, al menos en lo que respecta a los actos administrativos sancionatorios, estos deberían ser solo ejecutables cuando hayan quedado firmes en vía administrativa, como ha sucedido en la regulación española, por ejemplo. También debería suspenderse la posibilidad de ejecución del acto si notificas la intención de intentar un recurso contencioso administrativo en su contra. Dicha suspensión de efectos del acto se mantendría solo si el administrado solicita la suspensión de efectos correspondiente en vía judicial y esta es otorgada.

Creemos que esto es necesario para asegurar una verdadera tutela judicial efectiva para el administrado. En la práctica, si la Administración Pública ejecuta un acto que finalmente es anulado por un tribunal, el daño puede ser irreparable. Ello es así incluso en los supuestos en que teóricamente puede haber un restablecimiento de la situación jurídica lesionada, como podría ser la obtención del reintegro de una multa ejecutada que finalmente fue declarada nula. En estos casos se le impone al administrado la carga de iniciar una nueva reclamación en contra de la Administración, con lo que ello implica en tiempo y costos para aquél, siendo que además bajo la normativa actual en la materia en Venezuela se hace casi imposible lograr el cobro de alguna cantidad de dinero que adeude la Administración Pública. Por ello consideramos que en una futura reforma de la LOPA se debe introducir una regulación sobre suspensión automática de efectos para, al menos, actos administrativos sancionatorios.

En lo que respecta a la prescripción de la potestad de ejecutar actos administrativos, el artículo 70 de la LOPA establece que las acciones provenientes de los actos administrativos, creadores de obligaciones a cargo de los administrados, prescribirán en el término de cinco años, salvo que en las leyes especiales se establezcan plazos diferentes. En una futura regulación sería necesario referirse a los supuestos de suspensión o interrupción de dicha prescripción.

En suma, las carencias de la regulación en materia de ejecución de actos por parte de la LOPA han derivado en una práctica administrativa y jurisprudencial fragmentaria y en ocasiones desafortunada. Creemos importante que en una futura reforma de la LOPA se establezca una regulación integral, con parámetros claros, que otorgue garantías a los administrados frente a la ejecución forzosa de actos administrativos.

TEMA 6
LA INCLUSIÓN DE NORMAS
QUE GOBIERNEN EL EJERCICIO
DE LA POTESTAD SANCIONADORA

NOTAS SOBRE LA INCLUSIÓN EN LA LOPA DE NORMAS QUE GOBIERNEN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

CARLOS LUIS CARRILLO ARTILES*



* Profesor Agregado de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela. Investigador docente por concurso de oposición en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela. Coordinador de la Especialización de Derecho Administrativo en el Centro de Estudios de Post Grado y Doctorado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Profesor invitado de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Libre de Colombia, Universidad de Piura de Perú, Escuela Nacional de Control Fiscal de la Contraloría General del Perú y otras Universidades del exterior. www.carrilloartiles.com carrilloartiles@gmail.com

I. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA DE INSERCIÓN DE UN TÍTULO ESPECIAL SOBRE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN LA FUTURA LEGISLACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Como corolario a la invitación que honrosamente me extendió la Academia de Ciencias Políticas y Sociales a través de su miembro de número el Dr. José Antonio Muci Borjas, quien coordinó el conversatorio sobre la revisión y reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, presento a los lectores unas breves notas sobre mis inquietudes y sugerencias en torno a la posible inclusión de normas que gobiernen, de forma transversal, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, que pudieran resultar útiles al momento de una futura modificación de esa ley.

Con tal propósito, he estructurado este opúsculo a partir de una breve reseña de algunos aspectos significativos sobre el tema, comenzando por la importancia de la sanción como herramienta jurídico administrativa: su finalidad, características y requisitos esenciales, entre los cuales, resalta cardinalmente su fuente normativa, exigencia que en Venezuela, ha sido objeto de contrastantes desviaciones interpretativas. Para luego abordar las particularidades básicas de las dos manifestaciones de la potestad sancionadora administrativa, conformadas por la arista sancionadora general y la disciplinaria.

En un estadio intermedio, examinaré las opciones y prácticas comunes que el legislador implementa para regular la potestad sancionadora, tanto concentradas como diseminadas en leyes sectoriales, para arribar a una primera conclusión, que en Venezuela por la

preceptuación dispersa y por la ausencia de un tratamiento sistemático y particular en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, -a diferencia de lo previsto en otras legislaciones del derecho comparado-, ha generado distorsiones que en la práctica punitiva invisibilizan los principios esenciales que condicionan la actividad sancionadora de la Administración, lo cual trae aparejado una gran incertidumbre jurídica para los involucrados y un campo fértil para interpretaciones erradas o subjetivas por parte de los operadores públicos, quienes actúan frecuentemente bajo el amparo de la sombra de poderes sancionadores administrativos sin límites nítidos.

Este diagnóstico como punto de partida nos permitirá acercarnos a reflexionar si es necesario establecer, un marco legal general a través de la incorporación de un título específico en la LOPA que constituya un primer intento serio de ordenación de esa delicada actividad. Con base a esa premisa, se revisará experiencias similares del derecho comparado, especialmente los casos de España y Perú, que entrecruzadas con el agregado de otros elementos propios del contexto venezolano pudieran servir de sustento para la elaboración de una futura propuesta normativa coherente y moderna.

Finalmente, en un último desarrollo, -quizás con excesivo detalle-, presento un diseño preliminar de propuestas de la posible normativa futura acompañadas con los comentarios, que justifican y en algunos casos advierten el porqué de esa redacción sugerida que hasta ahora ha sido inédita en nuestro ordenamiento y en algunos casos hasta desconocida en la praxis administrativa.

I.1. La importancia del tema del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa y disciplinaria del Estado

Con una visión limitada, se suele identificar a la finalidad de la sanción con un enfoque epicéntricamente **retributivista**, como una respuesta legítima del Estado de intercambiar proporcionalmente un mal lícito infligido al imponer un castigo frente a una conducta perjudicial de un infractor, que previamente había sido calificada y proscrita por el ordenamiento jurídico, a manera de un supuesto constitutivo de falta, infracción o delito susceptible de ser escarmentado.

En contraste, la sanción presenta una dimensión más amplia y compleja, al adicionalmente detentar finalidades de **prevención general** y fines **funcionalistas**, que buscan el reforzamiento de las conductas correctas de los individuos y servidores públicos esperadas y deseadas por el orden social y administrativo. Esto se logra, al crearse un mecanismo inverso disuasivo, por el efecto intimidatorio y de aversión que genera la configuración de un catálogo de castigos que como un contenido de prohibición, previene futuras infracciones al incitar el cumplimiento de las normas jurídicas tan solo por la reverencia y amenaza de la coercibilidad, que advierte la posibilidad lógica de la aplicación de flagelos ante la incursión de determinados comportamientos prohibidos como faltas.

En cualquier caso, lo determinante de la sanción es que debe provenir exclusivamente del incumplimiento de un deber jurídico previamente definido que, conjuntamente con la falta, deben ser reseñados previamente por una norma formal de rango legal que sea expresión inequívoca de un ejercicio de soberanía y sea dimanada exclusivamente de un órgano representativo, deliberativo y plural, como expresión de la garantía del principio de legalidad. De allí que, para tratar de prevenir espacios para arbitrariedades en el ejercicio del poder público que puedan afectar los valores de libertad individual, estaría vedada la consagración de los tipos configurativos de pena y de sanciones para cualquier otro tipo de potestad normativa del Estado diferente a la ley formal, como podría ser, por una parte, la dictada por vía de excepción que le permita al Ejecutivo Federal extraordinariamente generar normas materiales de rango legal por la vía de Decretos Leyes ante habilitaciones o situaciones de crisis, o por otra parte, por normas sub legales de carácter reglamentario.

Lamentablemente en Venezuela, esta garantía ha sido entendida de una manera laxa y distendida, especialmente a partir de las desacertadas interpretaciones contenidas en sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, las cuales han tolerado e inclusive justificado la existencia de un poder normativo sancionador en manos del Ejecutivo Federal a través de Decretos Leyes, visiblemente en contravía de abiertas interpretaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que han tildado a esos ejercicios normativos punitivos como

inconvenientes¹, al advertir que a través de tales regulaciones pudiera generarse afectaciones a la democracia y efectuarse la persecución y penalización arbitraria dirigida contra sectores políticos disidentes.

Es dentro de este contexto, en el que con una sorprendente frecuencia cotidiana, la Administración activa despliega su potestad sancionadora como expresión de sus dos específicas aristas punitivas. Por una parte, con ocasión del ejercicio de su **poder sancionador administrativo general**, con miras al control general y direccionamiento de los individuos de la sociedad para que cumplan los mandatos provenientes de relaciones de sujeción generales del ordenamiento jurídico administrativo, bastaría la mera puesta en riesgo de los intereses tutelados para justificar su intervención y la probabilidad de la punición de los administrados.

Por otra, como desarrollo de la expresión punitiva de su **poder disciplinario** de auto protección, mantenimiento del orden interno y control doméstico de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, quienes como dependientes regulados por reglas estatutarias y por relaciones especiales de sujeción se encuentran bajo su supervisión y vigilancia, permitiendo que, ante el incumplimiento de sus deberes funcionales pudieran ser reprendidos instrumentalmente para lograr su formación educativa con miras a la optimización del servicio que es el interés jurídico protegido en la Función Pública, lo cual, además generaría un efecto disuasivo sobre el infractor para no reincidir en la falta, así como, persuasivo ejemplarizante sobre el entorno de los otros funcionarios, que presenciarían el ponderado y adecuado ejercicio de la potestad disciplinaria con efecto sancionador.

¹ En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha generado una línea jurisprudencial en diversas sentencias, caso Ricardo Baena y otros vs. Panamá Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 72. sentencia del 2 de febrero de 2001; caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 151. sentencia del 19 de septiembre de 2006; caso Vélez Loor vs. Panamá, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de noviembre de 2010; Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 17 de noviembre de 2009, serie C N° 205, a través de la cual, en aras de la seguridad jurídica sólo por ley formal dictada por los parlamentos representativos es que puede restringirse derechos, configurarse conductas punibles y/o establecer sanciones y penas, así como competencia de los juzgadores.

I.2. Opciones legislativas para la regulación del poder sancionador del Estado. La ausencia de una regulación general de la potestad sancionadora de la Administración, ni referencial al ejercicio de procedimientos administrativos sancionadores en la LOPA

Aunque el legislador detenta una facultad soberana a través del procedimiento de formación de leyes para diseñar la política punitiva del Estado en la persecución de determinadas conductas indeseables, y se encuentra habilitado para calificarlas como **faltas o infracciones**, por lo que, puede crear correlativamente sus respectivas **penas y sanciones**, gozando de un amplio margen de liberalidad bajo su arbitrio de ubicarla en la plataforma punitiva que le plazca del *ius puniendi* único del Estado, ya sea penal, administrativa sancionadora general o disciplinaria, solo estaría limitado por los condicionamientos derivados del Principio de Legalidad Sancionatoria. En razón de ello, debe inexorablemente prever con claridad, la explícita probabilidad que se ejercite ese poder sancionador a través de un específico órgano **competente**, además, de edificar con nitidez un taxativo **procedimiento constitutivo** con minuciosas previsiones integrales en la ley especial en las cuales se regule todas las reglas específicas que debe seguir el Estado para comprobar la indemnidad y neutralidad de su proceder en el cumplimiento cabal de los fines públicos, así como, la universalidad de garantías y protecciones que asistan al involucrado como presunto responsable infractor que potencialmente puede ser sancionable por esa delicada actividad.

Desdichadamente, este nivel de rigor y de diligencia legislativa en relación al debido cuido que sus previsiones sancionadoras deben dar para la cobertura del test de juridicidad, que exige la verificación de la tetra fórmula de **infracción, sanción, competencia y procedimiento especial**, con amplitud de detalles que prevean nítidamente la aplicación de principios y garantías mínimas fundamentales no se constata en la práctica legislativa venezolana, ya que, usualmente, con mucha ligereza se construyen infracciones que no tienen justificaciones fundadas en incumplimientos de deberes, y solo excepcionalmente, en determinados casos el legislador llega a prever algunas pautas fragmen-

tadas y exiguas del procedimiento en las leyes especiales, ya que en realidad, con preocupante generalidad, ni siquiera se detiene a regular ningún aspecto adjetivo del mismo, dejando un margen excesivamente elástico de actuación a los órganos administrativos con competencia sancionadora.

A esto se le suma que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, -producto del proceso de iberoamericanización de normas inspiradas en la Ley de Procedimientos Administrativos Española de 1958-, tampoco presenta ninguna normativa supletoria que, con carácter general, se aplique al ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, lo que genera un espacio adicional de amplitud para el obrar de los operadores ejercitantes del poder sancionador que abona el arbitrio pragmático de su laxa interpretación y la creatividad de lo que, a su parecer, es la interacción de la relación administrativa y la senda hacia el castigo, tramitándola bajo el amparo del procedimiento ordinario sin mayores garantías sustanciales ni adjetivas, que en muchas ocasiones resulta en la aplicación lóbrega y desmedida de puniciones, usualmente, por desconocimiento de parámetros jurídicos fundamentales en tan delicada actividad estatal, la cual debería ceñirse a elementos de estandarización de límites que generen mayor certeza para los involucrados en la relación procedimental.

Por consiguiente, esta ausencia normativa también deja a los presuntos involucrados en esos procedimientos sancionadores, huérfanos de herramientas que acudan en su defensa, salvo las escasos contenidos excepcionales que, de forma aislada, el legislador especialmente prevea, o de aquellas que puedan derivarse de la correcta alegación que se haga de la protección de los principios y reglas generales del artículo 49 de la Constitución y del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. No obstante, particularmente, este referente de la Convención, ha sido singularmente y de manera sistemática desairada e ignorada por la institucionalidad venezolana en la década reciente, minusvalorando sus contenidos e inclusive invisibilizando o contrariando expresamente las interpretaciones nomogenéticas efectuadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que elevan es estándar de protección de los derechos humanos fundamentales aplicables a los

procedimientos sancionadores en el marco del derecho administrativo o disciplinario.

I.3. De la inexistencia de parámetros claros que delimiten el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa general y disciplinaria, referidos a la singular lógica operativa, particulares fines perseguidos, e intereses tutelados en esas específicas aristas de la actividad sancionadora del Estado

Frente a la inexistencia de un desarrollo legislativo sistemático en el ordenamiento jurídico venezolano que concentre normas generales que estandaricen integralmente la actividad administrativa sancionatoria, -general o disciplinaria-, y establezcan unas bases mínimas de las reglas imperativas para la práctica de la potestad sancionadora, el legislador podría optar por dos enfoques normativos, ya sea con un diseño concentrado o diseminado que gobierne el ejercicio de ese poder punitivo.

En el primer caso, en el modelo concentrado, -aun cuando presenta una ardua y dedicada tarea con algunos riesgos por la diversidad sectorial y especificidades propias de las distintas actividades reguladas-, el legislador puede agrupar en un cuerpo único las normas generales que disciplinen transversalmente la actividad administrativa sancionadora -ya sea en el ámbito administrativo sancionador general o disciplinario- como si existe en otras latitudes².

En el segundo caso, en el modelo disgregado o diseminado, puede acudir a normar las atribuciones punitivas de la Administración en sectores específicos a través de la configuración ocasional en determinadas leyes especiales siempre que, ponderadamente, consagre con detenimiento las debidas garantías individuales que ese procedimiento debería ofrecer a los involucrados con miras a un verdadero equilibrio punitivo.

² Ejemplo de ello, es el Código Disciplinario Único de Colombia Ley 734 de 2002 que regula de manera sistemática todo lo concerniente al ejercicio de la potestad disciplinaria, normativa que fue derogada por el Código General Disciplinario de Ley 1952 de 2019, que a su vez fue sustituido por el actual Código General Disciplinario Ley 2094 de 2021.

El problema particular de nuestro país es que se adoptado esta última fórmula de dispersión normativa con técnicas deficientes, ya que nos encontramos en la práctica con disposiciones esparcidas frenéticamente en leyes especiales o sectoriales que fragmentadamente disponen procedimientos que pueden desembocar en sanciones administrativas o disciplinarias, sin que exhaustivamente se hubieren identificado en sus exposiciones de motivo ni en su cuerpo normativo las debidas protecciones y garantías, ni se prestablecieran los fines perseguidos ni los objetos o intereses protegidos con dicha intervención punitiva en ese especial régimen jurídico, que racionalmente obedezcan al específico compartimiento sancionador de que se trate con sus características propias, lo cual, visiblemente contrasta con la labor de distinción que ha sido producto de juiciosos desarrollos académicos sobre el ejercicio y límites de esa potestad estatal.

Obviamente lo descrito abre la compuerta al riesgo natural de la tendencia a la punición excesiva con un automatismo conceptual en errada asimilación prebecariana del derecho penal, por el cual, los operadores públicos al detentar el poder para sancionar frente a un determinado hecho, establecen una humana y natural premisa que les sirve de hipótesis, la cual persiguen a toda costa comprobar guiando casi a ciegas su proceder, sin entender correctamente su debido rol en la relación jurídico administrativa, por lo que, pudiesen iniciar procedimientos con la intención sesgada de imponer el castigo o reproche como corolario de su idea preconcebida en franco detrimento de las verdaderas reglas aplicables. Esto puede suceder por desconocimiento, sacrificio o por difusas ideas de los principios fundamentales medulares propios de la actividad sancionadora del Estado que, como mandatos de optimización deben regir e informar toda la actividad pública, además sirviendo de criterios de interpretación hermenéutica y de integración de vacíos normativos, pero por no estar expresamente aludidos en las escasas normas de rango legal o reglamentario previstas son desconocidos, ignorados o mal interpretados por los intervinientes, inmolando la seguridad jurídica y hasta la propia legalidad, aun cuando, indudablemente, existan previsiones anclajes en normas superiores fundamentales del ordenamiento jurídico pertenecientes al bloque amplio de juridicidad y que tengan aplicación primaria.

A ello se le suma la desacertada idea generalizada que las garantías fundamentales como tipicidad, antijuricidad o ilicitud sustancial, culpabilidad o responsabilidad subjetiva, son propiedad específica del derecho penal, al igual que los conceptos de ilícito, infracción y sanción, cuando en realidad, las primeras, son además principios transversales del derecho, orientadas a la protección de la esfera jurídica subjetiva individual de los involucrados ante el funcionamiento del aparato sancionador estatal en cualquiera de sus manifestaciones, como el caso específico que nos ocupa de poder sancionador administrativo general o disciplinario, ya que son categorías provenientes directamente del seno fundamental y ungen e informan por igual a todo el sistema jurídico.

Todo lo anterior descrito, transluce la necesidad impostergable de una intervención normativa preventiva, de allí que, por tan solo lo explicado, se justifica plenamente la incorporación de la normativa principialista y de garantías con carácter general en una futura Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos para tener un tratamiento estandarizado que module asertivamente la actuación sancionadora de toda la Administración orgánica y sustancial hacia adecuados criterios garantísticos y un equilibrio sancionador, bajo la tutela de principios y categorías jurídicas complementarias.

II. EXPERIENCIAS REFERENCIALES EN EL DERECHO COMPARADO SOBRE REGULACIONES GENERALES DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

II.1. El caso español

II.1.a) Ley 30 1992 de fecha 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

El ordenamiento jurídico español marcó un hito normativo al incorporar en su título IX de la Ley 30/1992, en los artículos 127 al 138, una regulación sistemática y detallada sobre la potestad sancionadora de la Administración Pública y reglas del procedimiento administrativo sancionador.

En un primer capítulo referido a los principios de la potestad sancionadora, uniforma los principios básicos a los cuales estaría supeditado el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, apriorísticamente destacando el papel cardinal del principio de legalidad, puntualizando que sólo por regulaciones dimanadas de la rama legislativa con carácter de rango legal se atribuirá el poder sancionador de la Administración, aunque su ejercicio podría ser atribuido por normas de rango legal o reglamentario. Se destaca también los principios de irretroactividad y retroactividad favorable; de tipicidad de las infracciones, remarcando que es materia de reserva legal aunque morigerada que por vía de reglamento, pudieran introducirse especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente sin que se pueda crear nuevas faltas o penas, para luego referirse a la proscripción de aplicación analógica de infracciones y sanciones. Asimismo, prosigue sentando el principio de responsabilidad subjetiva a título de simple de inobservancia; el de proporcionalidad y de adecuación a la gravedad entre el hecho constitutivo de falta y la sanción a aplicar, estableciendo criterios de graduación de la sanción para medir la acción punitiva de la Administración. Finalmente, este primer capítulo, concluye con la introducción de una regulación de la garantía de prescripción y el régimen de concurrencia de sanciones.

El segundo capítulo regula los principios del procedimiento sancionador, instituyendo la garantía de procedimiento precisando que debe existir una separación entre la fase instructora y a la que singularmente denominan sancionadora -cuando en realidad debería ser llamada decisora pues pareciera revelar un ánimo o sesgo pro sancionador aquella designación contraria a la debida neutralidad procedimental- distinguiendo que dicha actividad debe descansar en órganos diferenciados. De seguidas, señala los derechos individuales del interesado como presunto responsable infractor, entre los cuales resalta el ser notificado de los hechos, infracciones y eventuales sanciones que se le pudiera imponer, así como de la norma que atribuya competencia al órgano que ejerce el poder sancionador. Para cerrar el capítulo se detiene a desarrollar la presunción de inocencia, en donde hace mención a diversos aspectos vinculados a las pruebas, para finalizar con un

artículo que trata lo atinente a la resolución que ponga fin al procedimiento, resaltando que debe ser motivada en la cual se resolverá todas las cuestiones planteadas con congruencia a los hechos determinados en el iter procedimental.

II.1.b) Ley 29 2015 de fecha 1 de octubre de 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

En este instrumento normativo que remplace a la Ley 30/1992, abandona la arquitectura normativa que concentraba en un título las normas reguladoras de la potestad y procedimiento sancionador, optando por diluir la regulación dentro de los contenidos del procedimiento administrativo común. Si bien su artículo 1 hace mención específica que dentro del objeto de la ley se regula -entre otros- los procedimientos de índole sancionadora, y luego, indica en su artículo 35 literal h, la obligatoriedad de la motivación de las propuestas y actos de resolución de procedimientos sancionadores, las disposiciones fundamentales se encuentran dispersas.

Las previsiones medulares se encuentran en el artículo 63 y 64 que alude a las especificidades del inicio de procedimientos de tal naturaleza punitiva, en la que deja claro que siempre se iniciará de oficio, efectuando un especial señalamiento a la debida separación que debe haber entre la fase instructora y la sancionadora, encomendada a órganos distintos; por otra parte, hace alusión al contenido mínimo del “acuerdo” de iniciación de los procedimientos sancionadores que es el acto instrumental de trámite de notificación al interesado como presunto responsable infractor, el cual debe indicar una serie de requisitos concurrentes, entre los que resalta: la identificación de ese singular involucrado, del instructor, el órgano competente para la resolución medidas provisionales, los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y la sanciones que pudieran corresponder, dejando abierta la posibilidad que si para el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existiesen elementos suficientes para la calificación de los hechos, podría hacerse posteriormente mediante la elaboración de un pliego formal de cargos que deberá ser notificado al interesado en su carácter de presunto responsable infractor.

II.2. El caso peruano

II.2.a) La Ley N°. 27.444 de Procedimientos Administrativo General, originalmente de fecha 10 de abril de 2001, cuyo texto único ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado el 25 de enero de 2019

Inspirada en la ley española Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común³, esta ley peruana introduce un esquema normativo más amplio. Advirtiéndole en su artículo 247.1 que sus disposiciones del Capítulo III disciplinan la facultad de establecer infracciones y sanciones administrativas para todos los órganos y entes administrativos, y en su artículo 247.2, que “*se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales*”, pero efectuando la precisión que estos últimos “*deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere (su) artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento sancionador*”, advirtiéndole además que “*los procedimientos especiales no podrían imponer condiciones menos favorables a los administrados, a las previstas en ese Capítulo*”, lo cual esta reforzado al inicio de la Ley en su artículo II. 2 con idéntica redacción.

Como es fácil de observar, estas previsiones legales singularmente someten la acción normativa del legislador futuro, al momento de crear procedimientos sancionatorios sectoriales en leyes especiales, a un lí-

3 Al respecto ver: Orlando Vignolo Cueva, “*La evolución del ius puniendi peruano (vista por un profesor de Derecho administrativo)*”. El profesor Vignolo asevera que para un sector de la doctrina (Jorge Danos Ordoñez, “La evolución del ordenamiento administrativo en el Perú” en *Vol. Col. Derecho Administrativo: Hacia un Estado más confiable*, ECB Ediciones, Lima, 2016) “*la historia de la cimentación jurídica del ius puniendi en vía administrativa acabaría con la aprobación del texto original de la LPAG y las puntuales reformas sancionadoras que se introdujeron en los años posteriores*”, sin embargo, advierte que “*es una perspectiva equivocada y parcial pues la LPAG no fue el único sostén que le dio carta de naturaleza limitada al ius puniendi peruano*” ya que “*Existió y existe una segunda viga fundamental sobre el cual se asienta y, mejor aún, sobre la que nuestro instituto ha podido reafirmar y ampliar fronteras ... y, asegurar, de paso, el valor fundante de la noción constitucional de la infracción punible. Esto es la jurisprudencia del TC que empezó a surgir desde el año 2003.*”

mite mínimo uniforme de contenidos contemplados que no podrían ser desmejorados, pero, además, condicionan a los procedimientos sancionatorios ya creados en leyes especiales, a cumplir con esos parámetros que estandariza. Por ende, estamos en presencia de una ley que aplica adjetivamente supletoria o complementariamente a procedimientos especiales, pero a la vez es una ley marco sobre específicos aspectos sancionadores, que aun cuando no es una ley orgánica, sus disposiciones establecen directrices y limitaciones que contrarrestan el principio de derogación tácita por leyes posteriores, apelando a la jerarquía material de su vocación garantista.

Para ello en su artículo 248 establece una serie de principios específicos de la actividad sancionadora, entre los cuales resalta, el de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad (proporcionalidad), tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, infracciones continuadas, causalidad presunción de licitud (de inocencia), culpabilidad, y *non bis in idem*, garantizando que las sanciones se impongan con base legal y expresa. Para inmediatamente desarrollar en su precepto 249, la estabilidad de la competencia de la potestad sancionadora, flexibilizando su otorgamiento por disposición legal o reglamentaria, pero advirtiendo que no puede ser asumida ni delegada en un órgano distinto.

Le sigue el artículo 250 que erige las reglas sobre el ejercicio de la potestad sancionadora en caso de multas de acuerdo al principio de razonabilidad; el artículo 251 referido a la determinación de la responsabilidad y la compatibilidad con medias correctivas o de reparación; el artículo 252 que desarrolla la prescripción general de la facultad para determinar la infracción sancionadora a los 4 años, salvo lo establecido en leyes especiales; y el 253 que alude a la prescripción de la exigibilidad de las multas impuestas.

En el artículo 254 desarrolla los caracteres del procedimiento sancionador y en el artículo 255 contempla el procedimiento sancionador con el inicio del procedimiento, las notificaciones del cargo al administrado como “posible sancionado”, la obligatoria indicación de los hechos, así como, la norma presuntamente infringida y posible sanción. Admite una fase de descargos donde el interesado puede presentar pruebas y argumentos, seguida de un informe final de instrucción, una

vez concluida la etapa probatoria, para que el órgano diferenciado decisor pueda disponer de actuaciones complementarias si las considerase pertinentes. Ese informe final del instructor debe ser notificado al involucrado, para que de nuevo formule sus descargos, frente a los cuales, finalmente, en un plazo razonable se genere la resolución motivada, imponiendo la sanción o absolviendo al involucrado si no se comprueba la infracción, con la obligatoriedad de su respectiva notificación ulterior. Para finalizar el artículo 257 eleva los eximentes y atenuantes de responsabilidad por las infracciones, y en el artículo 259, la caducidad administrativa del procedimiento sancionador.

La experiencia comparada demuestra que la regulación sistemática de la potestad sancionadora de la Administración y de reglas del procedimiento sancionador, vienen a generar mayores elementos de certeza en tan sensible actividad pública, con un rol que estructura y condiciona racionalmente el poder punitivo administrativo en aras de la seguridad jurídica y protección de la juridicidad.

III. PROPUESTAS NORMATIVAS DE INCLUSIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES EN MATERIA SANCIONADORA EN LA FUTURA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

En este estado, pasamos a formular las propuestas de texto de las normas sugeridas con sus correspondientes comentarios cuando fuesen procedentes.

III.1 Alcance de la aplicación y condicionamiento a estas disposiciones generales sobre toda la actividad administrativa sancionadora del Estado

Norma sugerida

TÍTULO De la potestad sancionadora

Ámbito de aplicación de este capítulo

Art. Las disposiciones previstas en este Título son aplicables a toda actividad administrativa del Estado, tanto orgánica como sustancial, di-

rigida a establecer infracciones administrativas y a imponer consecuentes sanciones a los presuntos responsables infractores, ya sea trate del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa general o disciplinaria. Sus principios y garantías deberán observarse en todo procedimiento administrativo sancionador, sin que pueda imponerse condiciones menos favorables a los interesados como presuntos responsables infractores que las acá dispuestas. Las reglas del procedimiento sancionador previstas en el capítulo II de este Título, tendrán carácter supletorio o complementario, en aquellos casos que exista un procedimiento sancionador específico establecido por una ley especial.

Comentario

Esta disposición tiene por finalidad establecer la sujeción a este Título de toda actividad estatal que puede desembocar en una probable sanción, desarrollada tanto por los órganos de la Administración Pública como por otros órganos integrados en las demás ramas del Poder Público con ocasión de relaciones sustanciales jurídico administrativas, con la precisión que sus principios y garantías establecidos en estas normas marco para los procedimientos sancionadores, constituyen un rango mínimo infranqueable que impide al legislador futuro y a los operadores del poder sancionador imponer condiciones menos favorables. Aunque en cuanto a las reglas de procedimientos sancionatorios, se mantiene la aplicación preferente de lo previsto en las leyes especiales en la misma dirección que la aplicación general de las disposiciones de la LOPA, sin embargo, advierte la posible aplicación supletoria o complementaria de las reglas de procedimiento previstas en el Capítulo II de este Título ante la total ausencia de previsión del legislador o en aquellos casos de desarrollo normativo fragmentado o exiguo sobre la materia.

III.2 La edificación de principios rectores de la potestad administrativa sancionadora y el reforzamiento de principios constitucionales frente a esa singular actividad administrativa

Hemos sostenido que la operación de los principios que rigen a la potestad sancionadora del Estado, -aunque con una tesitura abierta-, tienen expreso fundamento y consagración particular en normas del

plano fundamental que se integran al bloque de juridicidad, con una regulación a doble nivel, tanto en el ámbito doméstico interno por las Constituciones como en el ámbito internacional por los tratados sobre derechos humanos, por lo que, no cabría ninguna duda sobre su aplicabilidad en la actividad punitiva como pautas, guías o propuestas que con una ratio común justifican, ordenan y moldean “en el mayor grado posible” las conductas de los órganos públicos y los sujetos intervinientes en los procedimientos sancionadores, presentándose como un mecanismo multidimensional unificador e informador respecto a un género de situaciones que pueden desarrollarse con ocasión a la probable imposición de castigos.

No cabe duda que esa normativa principialista, aunque con ciertos matices, desde el plano fundamental unge por igual a todos los escenarios punitivos estatales, excluyendo la histórica idea errada que su paternidad o propiedad originaria del derecho penal, situación que, además trajo una errónea e irreflexiva traspolación de aquellos desarrollos y orientación a las plataformas sancionadoras de estirpe administrativa que, contrastantemente, detentan lógicas operacionales, objetos e intereses tutelados, fundamentos y finalidades distintas.

De ahí que, la funcionalidad innegablemente de los principios se materializaría a través de diversas fórmulas, que van desde el establecimiento de condicionamientos y limitaciones para los órganos estatales que detentan y ejercitan la potestad normativa dentro de un sistema jurídico; así como, el servir de mecanismo interpretativo para los juzgadores y ejecutores en la aplicación de esas normas del ordenamiento jurídico positivo, previniendo y direccionado que las conductas, actividades y soluciones concretas a ser desarrolladas sean apegadas a garantías y formas; o el generar salidas interpretativas integrativas ante vacíos legales normativos, superando cualquier imprevisión. Entonces no habría ninguna duda que, su desatención por omisión o su quebrantamiento por funcionamiento anormal, acarrearía consecuencias negativas sobre los comportamientos y actos que se desarrollen con ocasión del ejercicio de una particular actuación pública en torno a la imposición de un castigo, aunque en una primera lectura, por su abstracción aparentemente, parecieran no detentar una fuerza imperativa sobre las esferas individuales.

Sin embargo, en la práctica diaria de la actividad punitiva administrativa estos principios no se tienen tan claros, al ser con mucha frecuencia inadvertidos o subestimados por la institucionalidad, ya sea por falta de profundidad o por su intencionada invisibilidad, lo que justificaría la necesidad de su consagración específica en un título concentrado de la ley que regula por defecto o complementariamente a todos los procedimientos administrativos.

Pero además de lo descrito, se agrega el riesgo que un sector de la doctrina administrativa internacional, abiertamente invoca una posición particular que plantea el desconocimiento y fractura de la idea del fundamento de un único *ius puniendi* estatal, para justificar con liberalidades la maniobra de las potestades sancionadoras de la Administración en sectores altamente regulados, de ahí que, de acuerdo con su criterio, muy controversialmente, se negaría la intervención de la normativa principialista así como de las garantías fundamentales, bajo la justificación de la existencia de atribuciones naturales de acción implícitas dentro del ámbito especial de gestión del interés público.

Por ello, se propone la introducción de un capítulo concreto referido exclusivamente a los principios de la potestad administrativa sancionadora que deban ser establecidos como mandatos de optimización, para que, toda actividad administrativa de gestión represiva que persiga la determinación de la responsabilidad individual, tanto de un particular como de un servidor público, con miras a punir un supuesto constitutivo de falta o reproche previsto por el legislador, esté condicionada por ese catálogo de principios específicos en el área sancionadora, racionalizando y equilibrando ese poder frente a las libertades y de los derechos subjetivos de los eventuales involucrados.

CAPÍTULO I

Principios de la potestad sancionadora

Norma sugerida

Principio de legalidad sancionadora

Art. La potestad sancionadora de la Administración orgánica y sustancial solo podrá ser ejercida cuando esté expresamente reconocida por una norma de rango legal, siempre que medie la aplicación del de-

bido procedimiento previsto legalmente. En consecuencia, nadie será investigado, procesado ni responsabilizado por un órgano competente, por acto u omisión, que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado como una conducta típica constitutiva de falta o infracción de manera expresa e inequívoca por una norma de rango legal, ni puede ser sancionado con una pena que de igual manera no esté prevista en una norma de rango legal.

Comentario:

Este artículo restringe que tanto la atribución competencial, el procedimiento debido, la conducta típica de falta o infracción y la sanción sean contemplados por normas de rango legal, en desarrollo de la norma constitucional 49 numeral 6, aunque paradójicamente su texto, por imprecisión del constituyente mencione únicamente a la necesidad que las faltas o infracciones sean regulada en una ley preexistente, y singularmente silencie la exigencia en el rango legal de la regulación de las sanciones, por ello, más allá de su interpretación sistemática y garantista impone como prudente puntualizar expresamente su alcance multidimensional de la exigencias formales y materiales que inexorablemente deben estar restringidas a la reserva legal, a fin de generar una cortapisa para tentaciones normativas reglamentarias que podrían atentar contra la seguridad jurídica.

Norma sugerida

Principio del debido procedimiento

Art. No se pueden imponer sanciones sin que previamente se haya tramitado el debido procedimiento establecido legalmente, que respete de manera exhaustiva las garantías establecidas en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, y ampare todo el universo de expresiones del derecho a la defensa integral. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre órganos y fase instructora y decisora, asignándolas a autoridades distintas.

Comentario:

Se exige la necesidad de la implementación de un procedimiento previo en el cual se cumpla las garantías legales y constitucionales;

*además, se podría estudiar también hacer referencia expresa en su redacción a las garantías previstas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por otra parte, se consagra la necesidad de la garantía de separación orgánica y funcional entre órganos y actividad instructora y decisora conforme al estándar de convencionalidad dirigido a garantizar una mayor imparcialidad y neutralidad dentro desarrollo del mismo procedimiento, previsto en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos *Gustavo Petro Urrego vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Serie C Nº. 406, de fecha 08 de agosto de 2020.

Norma sugerida

Principio de tratamiento de dignidad humana del presunto responsable infractor

Art. En ningún caso, el presunto responsable infractor podrá ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni ser sometido a tortura o a tratos inhumanos, crueles, humillantes o degradantes en el desarrollo de una investigación preliminar o en el transcurso del procedimiento administrativo sancionador.

Norma sugerida

Principio de autonomía de responsabilidades

Art. La responsabilidad individual civil, administrativa, disciplinaria, penal o política son autónomas e independientes y se exigen de acuerdo con lo previsto en su respectiva legislación. Los procedimientos para la exigencia de un tipo particular de responsabilidad no afectan la potestad de otros órganos para instruir y decidir sobre la responsabilidad específica para lo cual es competente, salvo disposición judicial expresa en contrario.

Norma sugerida

Principio de tipicidad

Art. Solo constituyen conductas sancionables administrativas o disciplinarias los supuestos taxativos típicos constitutivos de falta o infracción previstas expresamente en normas con rango de legal, sin admitir interpretación extensiva o analógica en perjuicio del presunto responsable infractor.

En la configuración de los regímenes sancionadores, el legislador evitará la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas o disciplinarias con efecto sancionador, que persigan la misma finalidad y protejan los mismos intereses u objetos tutelados.

Comentario:

Este principio exige que los supuestos típicos constitutivos de falta sean consagrados estrictamente en norma de rango legal, y por su taxatividad se proscribe cualquier forma de interpretación extensiva o por vía de analogía. Se insta al Legislador a no tipificar sanciones idénticas bajo el mismo tipo de responsabilidad con igual fundamento, objeto o intereses tutelados y fines perseguidos, en cooperación con el principio del *Non Bis in Idem* que se desarrolla posteriormente.

Norma sugerida

Principio de irretroactividad normativa. Excepción de retroactividad favorable

Art. En todos los procedimientos sancionadores serán aplicables las normas vigentes al momento de producirse los hechos presuntamente constitutivos de falta o infracción; sin embargo, excepcionalmente, las normas posteriores tendrán efecto retroactivo cuando contengan una previsión más beneficiosa o que exculpen la responsabilidad del presunto responsable infractor. Este beneficio no es aplicable a las sanciones definitivamente firmes ya consumada su ejecución; no obstante, serán aplicables respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

Comentario:

Se eleva a los efectos de la seguridad jurídica, una serie de requisitos implícitos para poder calificar y perseguir una eventual conducta típica de falta o infracción, como es la **reserva legal**; la **ley previa** que sea publicada formalmente con anterioridad a la ejecución de la falta; la **ley cierta** que sea conocida, específica y taxativa; la **ley vigente** con actualidad y permanencia durante el tránsito procedimental constitutivo y revisorio, todo ello, en concordancia con lo dispuesto en el artículo

9 de la Convención Americana de Derecho Humanos y del artículo 15 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Norma sugerida

Principio de culpabilidad o responsabilidad subjetiva

Art. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de falta o infracción administrativa las personas jurídicas naturales o morales, que resulten responsables subjetivamente a título de simple inobservancia por la puesta en riesgo de intereses protegidos.

En el caso de la responsabilidad disciplinaria podrá ser sancionada toda persona natural que sea servidor público de carrera o de libre nombramiento y remoción, que responda subjetivamente a título de culpa grave por falta del deber de cuidado en cumplimiento de los deberes funcionales, o excepcionalmente, de dolo cuando lo exija específicamente una norma especial.

Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán solidariamente por las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas jurídicas naturales o morales sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen la ley especial.

Las responsabilidades administrativas o disciplinarias que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con otras medidas administrativas que exijan al infractor la reposición a su estado originario de la situación afectada por su proceder, así como, con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente como fórmulas reparatorias de la perturbación. Tales medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.

Comentario:

Se exige la culpabilidad o responsabilidad subjetiva del infractor, proscribiendo toda forma de responsabilidad objetiva, para lo cual

se distingue las particularidades de exigencia entre la responsabilidad administrativa general y la responsabilidad disciplinaria. En todo caso la Administración Activa, debe efectuar una imputación subjetiva que evidencie y constate, no solo la causalidad de que el presunto responsable infractor debió actuar de un modo distinto al cual lo hizo, sino que además, tenía consciencia o la probabilidad de actuar de otro modo, efectuando una valoración por la sana crítica que tenga presente sus precedentes y deber de predictibilidad. Ante la relativización de la presunción de inocencia del presunto responsable infractor, será su carga personal y excepcional, el probar que su proceder se ubica en alguna causal de atenuación o de excepción de responsabilidad administrativa o disciplinaria, según el caso.

Por otra parte, se previene la responsabilidad solidaria por múltiples infractores que incurran en el mismo incumplimiento, así como la responsabilidad subsidiaria y solidaria de aquellos que no actúen diligentemente ante infracciones cometidas por otros. Por último, se establece la compatibilidad con medidas resarcitorias o reparatorias con fines de restablecimiento.

Norma sugerida

Principio de razonabilidad sancionatoria. Principio de proporcionalidad. Criterios de graduación

Art. El legislador debe prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.

Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando califiquen faltas o infracciones e impongan sanciones, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido. En atención a esto, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como falta o infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a los efectos de su graduación:

a) La existencia de intencionalidad o reiteración en la conducta del infractor.

- b) La naturaleza y gravedad de los perjuicios causados al interés público y/o al bien jurídico protegido.
- c) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción.

Comentario:

Como novedad en el ordenamiento jurídico venezolano, en emulación al derecho español y peruano, se efectúa una exhortación al legislador para que tome en cuenta el rango de razonabilidad al momento de construir la regla de derecho que prevea la sanción para una conducta típica en la búsqueda de alcanzar los fines y objetivos aspirados con la norma y no se gesten burlas a la prohibición. Además, se preceptúan criterios de ponderación indistintos de la proporcionalidad de la sanción a infligir para evitar la arbitrariedad punitiva.

Norma sugerida

Principio de *Non Bis in Idem* material y formal

Art. No podrá sancionarse más de una vez al mismo sujeto responsable infractor por los mismos hechos que previamente hubiese sido sancionado, en los casos en que se aprecie identidad de responsabilidad con coincidencia de fundamento y finalidad perseguida para el reproche. Del mismo modo, nadie podrá ser juzgado dos veces cuando ya fuese encausado en un procedimiento previo por identidad de hechos en base al mismo tipo de responsabilidad.

Comentario:

Se consagra por primera vez en una norma la dualidad de vertientes de protección de contenido material y formal del principio *Non Bis in Idem*, derivadas de las previsiones fundamentales establecidas en el artículo 49 numeral de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y del artículo 8 numeral 4 de la Convención Americana, adoptando la ampliación del estándar garantístico de, no solo ser sujeto de doble persecución estatal, sino también, de la proscripción de no ser sancionado materialmente dos veces por el mismo hecho con base en idéntico tipo de responsabilidad por el mismo fundamento y finalidad perseguida, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 numeral 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Norma sugerida

Principio de menor lesividad por la actuación administrativa sancionadora. Principio de conservación del servidor pública

Art. En todas las actuaciones desplegadas en ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración debe elegirse la situación menos gravosa para el infractor responsable cuando hubiese diversas salidas válidas aplicables con distinta intensidad punitiva, siempre atendiendo a la proporcionalidad de la gravedad de la infracción y la culpabilidad del infractor. En el caso de la responsabilidad disciplinaria, atendiendo a su naturaleza formativa correctiva, sólo por vía de excepción se aplicará la sanción de destitución cuando fuese plenamente comprobado la gravedad de los supuestos configurativos de falta contemplados en las leyes especiales que den lugar a tal responsabilidad subjetiva y ordenen esa sanción, siempre que se determine cómo la conducta típica demostrada ha afectado particularmente al servicio.

Comentario:

Se consagra un principio singular para la actividad sancionadora de la Administración Pública que condiciona y morigera la amplitud del poder punitivo a la situación menos gravosa cuando existiesen diversas salidas válidas aplicables que generen distinta intensidad ablatoria en la esfera subjetiva del destinatario de la responsabilidad. Esto constituye una especificidad y alternativa propia frente a la errada idea de pretender aplicar el principio *pro reo* del derecho penal a relaciones jurídico administrativas con inexacta comprensión sobre la naturaleza de los sujetos reprecensibles, su tratamiento y naturaleza y finalidades de la actividad estatal en cuestión.

Norma sugerida

Principio de imparcialidad y neutralidad

Art. La Administración Pública en los procedimientos sancionadores debe actuar sin ninguna clase de discriminación entre los sujetos intervinientes, otorgándoles igualdad de tratamiento y tutela frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general. En atención a ello, el órgano administrativo con funciones de instrucción deberá investigar y recabar todo género de pruebas a favor y en contra del presunto responsable infractor, debiendo

admitir todo género de alegatos y pruebas lícitas, pertinentes y conducentes aportadas o solicitadas por este último.

La finalidad del procedimiento es comprobar hechos y posteriormente establecer elementos de certeza y convicción por la demostración de una relación causal con un eventual responsable infractor.

Norma sugerida

Principio de presunción de inocencia. Presunción de licitud en el obrar del servidor público.

Art. Toda persona debe ser considerada inocente mientras no se establezca legalmente su culpabilidad a través de un acto administrativo definitivamente firme.

En el caso de los procedimientos de responsabilidad en los que eventualmente pudiese estar involucrado un servidor público como presunto responsable infractor, se debe presumir que ha actuado apegado a sus deberes y conforme a derecho mientras no se cuente con un acto administrativo definitivamente firme que demuestre evidencia en contrario.

Comentario:

Se refuerza la garantía de presunción de inocencia constitucional y en el caso particular de los servidores públicos se previene la presunción de licitud de sus actos y comportamientos en el mismo sentido que la presunción de validez del obrar administrativo.

14.2 PIDCP

Norma sugerida

Principio de congruencia

Art. El acto administrativo que ponga fin al procedimiento sancionador debe tener correspondencia con los hechos determinados e imputaciones formuladas en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica razonada.

III.3. Reglas del procedimiento sancionador

En el tránsito a la eventual determinación de la responsabilidad individual de un presunto infractor, es de una importancia medular entender la dual finalidad del procedimiento administrativo, por una parte,

no solo como un mecanismo que revela la transparencia del proceder de la Administración Pública en el respeto de principios y garantías, así como del cumplimiento cabal de todos los actos, trámites y reglas previstas por el ordenamiento jurídico, sino también, por otra parte, como un vehículo procedimental para que el involucrado coadyuve a buscar la realidad procedimental a través del ejercicio de su derecho a la defensa integral con ocasión del ejercicio de esa potestad administrativa sancionadora. De allí que se impone, establecer reglas específicas que deben obligatoriamente ser acatadas por los involucrados para garantizar un procedimiento justo que contribuya a la verdad material y sea respetuoso de los derechos fundamentales.

CAPÍTULO II

Principios y Reglas del procedimiento sancionador

Norma sugerida

Principio de Acceso Permanente del presunto responsable infractor, derecho a la información.

Art. La Administración Pública está obligada a facilitar el acceso al expediente y la información al presunto responsable infractor que está relacionado con un procedimiento sancionador, para que en cualquier momento del referido procedimiento, incluido en la fase preliminar o indagatoria, pueda conocer el estado de su tramitación, acceder y obtener copias de los documentos contenidos en dicha averiguación administrativa. Del mismo modo, el presunto responsable infractor tendrá derecho a que los órganos y entes de la Administración Pública le den información sobre sus competencias, organización, ubicación de dependencias y horarios de atención, al igual que ofrecerle detalles del procedimiento sancionador y de los recursos pertinentes.

Norma sugerida

Principio de impulso de oficio y carga de la prueba

Art. La Administración Pública es quien tiene el impulso de oficio del procedimiento administrativo sancionador y la carga de probar los hechos investigados, así como, la relación causal que encuadre la conducta del presunto responsable infractor en los supuestos típicos de falta y su participación subjetiva, además, de la afectación o puesta en

riesgo del interés jurídico tutelado en caso de la responsabilidad individual administrativa o, de la afectación al servicio con ocasión de la responsabilidad disciplinaria.

Los hechos declarados probados por sentencias judiciales penales definitivamente firmes vincularán a las Administración Pública respecto de los procedimientos sancionadores que sustancien.

Corresponderá al presunto infractor rebatir los cargos formulados y deberá probar las causas que justifiquen su conducta en supuestos de atenuación de la sanción o de exclusión de responsabilidad.

Norma sugerida

Garantía de no autoincriminación del presunto responsable infractor. Protección de otros derechos inherentes a la persona humana

Art. El presunto responsable infractor no puede ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable. Carecen de valor cualquier declaración o confesión obtenidas por la violencia o inducida por error. Los operadores ejercitantes del poder sancionador que empleen mecanismos de coacción psicológica o física sobre las personas o bienes del presunto responsable infractor, incurren en responsabilidad individual. La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno

Norma sugerida

Derechos del presunto responsable infractor en el procedimiento sancionador

Art. En todo estado y grado del procedimiento administrativo sancionador se debe garantizar integralmente el derecho a la defensa del presunto responsable infractor, en consecuencia:

A ser notificado

El presunto responsable infractor deberá ser notificado formalmente por escrito:

a) de su presunta vinculación con hechos investigados en una averiguación preliminar que precede a la iniciación formal del procedi-

miento sancionador, al efecto que esté en cuenta que es sujeto de la indagación y que eventualmente pudiese ser sancionado. Esta obligación de notificación personal deberá realizarse tan pronto el órgano instructor detecte algún indicio razonable que lo relacione con los hechos objeto de investigación o con la conducta constitutiva de falta o infracción, con la finalidad que pueda acceder al expediente y ejercer control sobre el recabamiento de las pruebas que pudieran señalarlo subjetivamente.

b) de la formulación de un pliego de cargos, en aquellos casos que posterior a las averiguaciones preliminares surjan elementos de convicción que vinculen a un presunto responsable infractor, al efecto que presente su formal descargo o defensa.

El pliego de cargos debe claramente contener: 1) identificación de los presuntamente infractores responsables; 2) Los hechos detallados que originaron la averiguación, su posible calificación en un supuesto de hecho constitutivo de falta o infracción y, las sanciones que pudieran acarrear con su fundamento jurídico, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción; 3) identificación del instructor, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos; 4) procedimiento aplicable con reseña de su fundamento legal; 5) órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora y para decidir el procedimiento con indicación expresa de la norma que le atribuya esa competencia; 6) Medidas cautelares acordadas y su posibilidad de impugnación, sin perjuicio de otras que pudiesen ser tomadas en el transcurso del procedimiento; 7) Señalamiento del derecho a presentar alegatos y pruebas, y a ser oído dentro del procedimiento, con expresa indicación de los plazos legales previstos,

c) de la decisión que ponga fin al procedimiento, sea absolutoria o inculpativa de responsabilidad administrativa o disciplinaria.

d) de la decisión expresa en respuesta de los recursos interpuestos contra el acto sancionador.

Al conocimiento de la identidad de los instructores y decisores para eventual ejercicio de recusación

El presunto responsable infractor tiene derecho a conocer, desde el inicio del procedimiento, la identidad de los funcionarios instructores y decisores bajo cuya responsabilidad sean tramitados los procedimientos administrativos sancionadores en su contra, a los fines que pueda

libremente ejercer en la oportunidad correspondiente, las solicitudes de recusación si alguno de los operadores estuviese incurso en alguna causal legal para tal efecto.

A la libertad en la actuación probatoria

El presunto responsable infractor tiene derecho a promover todo género de pruebas que considere sean adecuadas para su defensa, siempre que sean lícitas, pertinentes y conducentes dentro del contexto del procedimiento administrativo sancionador.

Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que resulten manifiestamente irrelevantes o inconducentes por su relación con los hechos y que no puedan alteraren la resolución final del procedimiento.

Será carga del presunto responsable infractor probar las circunstancias o hechos que lo absuelvan de responsabilidad, así como de aquellas circunstancias que sean causales de atenuación de la sanción o de exención de responsabilidad.

A llevar su propia defensa o tener defensa técnica.

El presunto responsable infractor tiene derecho a defenderse personalmente o de ser asistido por un abogado defensor de su elección

A ser notificado temporáneamente y de ejercer libremente los recursos o acciones para su defensa ante un acto administrativo que declare su responsabilidad.

Toda persona declarada como responsable por una falta o infracción, tiene derecho a impugnar mediante recursos de doble certificación o chequeo el acto administrativo que declare su responsabilidad, así como, la sanción que se le haya impuesta o, de ejercer según su preferencia, las acciones procedentes ante los tribunales competentes a favor de su defensa.

Norma sugerida

Decisión expresa y motivada

Art. El acto administrativo definitivo que ponga fin al procedimiento sancionador deberá ser motivado y resolverá todas las cuestiones planteadas en el curso de la averiguación. No se podrán aceptar hechos distintos ni imputaciones de las determinadas en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica.

Norma sugerida

Prohibición de reforma en detrimento

Art. Cuando el responsable infractor sancionado recurra de cualquier decisión adoptada que le genere gravamen, el acto que resuelva el recurso interpuesto no podrá determinar la imposición de sanciones gravosas que las impuestas previamente.

Norma sugerida

Regla Concurso Infracciones

Art. Cuando una misma conducta pueda subsumirse en más de una infracción por el ordenamiento jurídico vigente con base en el mismo tipo de responsabilidad administrativa, se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades diferenciadas que establezcan las leyes conforme al principio de autonomía de responsabilidades.

Comentario:

Ante la excepcional probabilidad que el ordenamiento jurídico prevea que una misma hecho o conducta ejecutada por un mismo presunto responsable infractor, sea calificada como un supuesto típico constitutivo de más de una falta o infracción reprochable por el mismo tipo de responsabilidad administrativa, demostrada la responsabilidad se debe aplicar sólo la sanción de mayor gravedad, dejando a salvo la posibilidad de la percusión y sanción de otro tipo de responsabilidades que fuesen expresión del ejercicio del principio de autonomía de responsabilidades.

Norma sugerida

Regla de Infracciones continuadas

Art. Cuando un presunto responsable infractor realice una cadena de conductas reiteradas vinculadas por una voluntad única con identidad de propósito, sostenida en hechos continuos relacionados entre sí, que califiquen con más de una falta o infracción, se considerará que existe una infracción continuada. En ese caso, se aplicará una sola sanción, correspondiente a la infracción de mayor gravedad, tomándose como referencia de su ejecución la última fecha de incursión en la falta o infracción, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades diferenciadas que establezcan las leyes.

Comentario:

Ante la probabilidad que la conducta típica constitutiva de falta haya sido sostenida con cadena causal de actos u omisiones idénticamente reiteradas y constantes vinculadas a una misma voluntad progresiva que atienda a un mismo propósito y único fin preconcebido por el presunto responsable infractor, generaría la imposición de un único castigo de mayor gravedad punitiva, tomándose como referencia de consumación la fecha de la culminación del proceder que califica como falta.

Norma sugerida**Prescripción**

Art. La potestad sancionadora de la administración prescribirá a los ocho meses de conocido el hecho constitutivo de falta o infracción, sin que se hubiere notificado al presunto responsable infractor de la iniciación del correspondiente procedimiento administrativo sancionador, salvo lo dispuesto en leyes especiales. De igual manera operará la prescripción, en aquellos casos que se hubiere iniciado un procedimiento administrativo sancionador en etapa constitutiva y éste se hubiere paralizado por inactividad administrativa injustificada de instrucción o decisión por las autoridades competentes, en un tiempo superior a los ocho meses contados desde la última actuación procedimental, salvo lo previsto en leyes especiales. Dicha prescripción puede ser interrumpida y reiniciado su cómputo por cualquier acto administrativo de trámite temporáneamente dirigido a la prosecución del procedimiento constitutivo. Es un mecanismo garantístico liberatorio del presunto responsable infractor, por lo que, puede ser solicitada por vía de defensa por la parte interesada o puede ser declarada de oficio por la Administración sin mayor trámite que la constatación de la superación del lapso previsto; en este último caso no relevará de responsabilidad individual a los funcionarios que no hubieren cumplido cabalmente con sus deberes procedimentales.

Comentario:

Se erige la prescripción tanto de la potestad administrativa sancionadora para determinar infracciones como de los procedimientos administrativos sancionadores iniciados y no culminados por la inactividad administrativa, entendida como un mecanismo liberatorio de la

iniciación de oficio en aras de la protección de la seguridad jurídica, delimitando la persecución de ilícitos y la paralización de una tramitación procedimental a una temporalidad definida similar a la prevista en el artículo 88 de la Ley del Estatuto de la Función Pública para imponer la sanción de destitución, dejando la salvedad que ese plazo puede ser diferente si la prevé una ley especial. En otras legislaciones se consagra la caducidad del procedimiento iniciado y no decidido temporáneamente.

Norma sugerida

Deberes de los interesados

Art. Abstenerse de formular defensas artificiosas, pretensiones o articulaciones ilegales en la búsqueda de generar retardo procedimental, así como, de declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes, al igual que solicitar actuaciones o pruebas meramente dilatorias, o que de algún modo afecten la debida probidad y lealtad procedimental.

IV. A TÍTULO DE EPÍLOGO

No cabe duda, que el procedimiento administrativo sancionador necesariamente debe concebirse como un vehículo de tutela y reforzamiento de mandatos del ordenamiento jurídico y de la legítima intervención represiva del Estado frente a incumplimientos de deberes jurídicos por parte de particulares o servidores públicos, sin embargo, incontrovertiblemente, más allá de su finalidad punitiva, debe servir de evidencia concreta de la legitimidad y plena transparencia de la integridad de la Administración Pública en el apego irrestricto del cumplimiento de las formas que vinculan su proceder, así como el debido respeto de los principios y garantías fundamentales que independientemente del resultado asisten a los involucrados ante el ejercicio de tan singular potestad administrativa sancionadora general o disciplinarias, que siempre es un delicado poder que necesariamente debe estar sujeto a controles y formalidades esenciales para evitar su desbordamiento, desproporción o arbitrariedad. De ahí que, resulta urgente incorporar a futura nuestra legislación disposiciones transversales que estandaricen sus principios y reglas jurídicas en aras de la seguridad jurídica, como

un primer paso para la reconstrucción de una Administración verdaderamente sujeta a la legalidad, para luego tras la experiencia de su aplicación sistémica, pensar en una codificación completa que regule esa especial atribución punitiva.

TEMA 7
LA NULIDAD, ABSOLUTA Y RELATIVA,
DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
Y EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA:
INTERACCIÓN

LA PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA Y EL ACTO ADMINISTRATIVO NULO EN LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS*

ALFREDO PARÉS SALAS**

* El presente trabajo condensa y comprime algunas ideas previamente por compartidas en Alfredo Parés Salas, *El Principio de Protección de la Confianza en Venezuela*, ABEdiciones, Colección Letraviva, Caracas, 2024.

** Abogado, *summa cum laude*, Universidad Católica Andrés Bello; Especialista en Derecho Administrativo, mención honorífica, Universidad Central de Venezuela; *Magister Legum* (LL.M.) Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alemania; Doctor en Derecho, *summa cum laude*, Universidad Católica Andrés Bello. Profesor Asociado de Derecho Administrativo en Universidad Católica Andrés Bello y Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad Metropolitana.

INTRODUCCIÓN

El aforismo según el cual *un acto administrativo nulo no puede generar derechos subjetivos* ha sido una máxima repetida incesantemente por la doctrina y jurisprudencia nacionales durante décadas. Esta regla ha disciplinado – y sigue haciéndolo – la teoría de las nulidades de los actos administrativos en Venezuela.

Se dice que el acto nulo no produce efectos jurídicos, pues tal nulidad – se entiende – es siempre *ab initio* e irreparable. Por mandato del principio de legalidad, al ser declarado nulo, el acto administrativo se tiene, en principio, como nunca dictado y sus efectos como nunca producidos.

Hoy en día, empero, este aforismo ha sufrido un severo matiz producto del principio constitucional¹ de protección de la confianza. Como se verá en lo adelante, este principio, que no se basa en la *legalidad* de la actuación administrativa, sino en su *apariencia de legalidad*², disciplina los casos en los que un acto favorable pretende ser revocado o anulado con ocasión de la comprobación de un vicio de nulidad absoluta, a pesar de haber generado una *expectativa jurídicamente tutelable*³

¹ Sobre el rango constitucional del principio *vid.* Sentencia No. 1 de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, 26 de abril de 2016, asunto *Ministerio del Poder Popular Para Las Obras Públicas y Vivienda*; Sentencia No. 1149 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 15 de diciembre de 2016, asunto *Sanitas de Venezuela*; Sentencia No. 389 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, 4 de julio de 2017, asunto *Telcel*; Sentencia No. 623 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, 26 de octubre de 2022, asunto *Almaser*; Sentencia No. 149 de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, 8 de abril de 2013, asunto *Promotora Villas De La Laguna*; Sentencia No. 442 de la Sala Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, 2 de julio de 2015, asunto *Glenda Niño*.

² Por razones de simplicidad, en lo adelante emplearemos el término *legalidad* en un sentido amplio, entendida como *conformidad a Derecho*.

³ Tradicionalmente conocida como *expectativa legítima*, pero para cuya denominación – por razones de claridad y lógica – hemos optado por el empleo del término *expectativa jurí-*

en cabeza del particular beneficiario. Este principio garantiza que ante la apariencia de legalidad, el derecho inicialmente reconocido o concedido por el acto nulo sea firmemente protegido y se mantenga incólume pese a la nulidad absoluta.

En situaciones donde la apariencia de legalidad de la actuación administrativa da origen a este tipo de expectativa, el principio de protección de la confianza puede impedir que los efectos del acto nulo sobre el que aquella se fundamenta decaigan, imponiendo su mantenimiento en el tiempo, incluso después que se declare su nulidad. Ello implica disociar la validez del acto de su eficacia. Y aunque lo usual sea que la declaratoria de nulidad absoluta del acto ponga fin a su eficacia, si se ha comprobado el nacimiento de una expectativa jurídicamente tutelable su eficacia puede resultar intacta por obra del principio de protección de la confianza⁴. La eventual intangibilidad de la eficacia del acto nulo impuesta por el principio de la confianza, trae por consecuencia que el derecho que inicialmente había sido reconocido o concedido por el acto nulo se preserve, esto es, se mantenga *intacto*.

dicamente tutelable. En propósito, Alfredo Parés Salas, *El Principio de Protección de la Confianza en Venezuela*, ABEditiones, Colección Letraviva, Caracas, 2024, pp. 41 y ss.

⁴ Podría incluso pensarse que el concepto de *apariencia de legalidad* lo que a la postre termina por producir en algunos casos es una excepción o matiz a la regla general reconocida por el artículo 2 del Código Civil de que la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento, tal cual como lo hace el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. El complejísimo entramado normativo del Derecho Administrativo actual – no solo en temas altamente técnicos y complejos, en los que la normativa regulatoria se halla plagada de leyes, reglamentos y toneladas de normas técnicas, sino incluso también en actividades comerciales menos complejas de los particulares – hacen sumamente difícil pretender del administrado su conocimiento respecto de cada detalle normativo. Así, se parte de la idea que el particular debe poder confiar en que las administraciones públicas, expertas en la dinámica, interpretación y aplicación de las normas que regulan los distintos intereses generales cuya tutela les ha sido encomendada, *hacen las cosas bien*, es decir, actúan conforme a Derecho y de buena fe (Jesús González Pérez, *El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo*, 4ta Edición, Thomson Civitas, Madrid, 2004, pp. 97 y ss.). Por tanto, desde el punto de vista de la actuación administrativa solo un error manifiesto o sumamente grave y evidente, que pudiese apreciar un administrado promedio en el sector del que se trate – no podría compararse, *exempli gratia*, la actividad petroquímica con el comercio informal, ambos, objeto de regulación administrativa –, puede destruir la apariencia de legalidad. Desde el punto de vista de la conducta del administrado, una actuación fraudulenta o dolosa – e. g., cohecho – podría también comprometer tal apariencia de legalidad.

El fundamento de esta afirmación parte de entender que la legalidad – ámbito de los derechos subjetivos – y la apariencia de legalidad – ámbito de la expectativa jurídicamente tutelable – son conceptos distintos, pero vinculados en una muy especial manera. Por añadidura, la *apariencia de legalidad* no se circunscribe necesariamente al acto en sí mismo – como sí lo hace el análisis de su legalidad– sino que comprende un análisis más amplio y puede derivar de un conjunto de actuaciones administrativa formales e informales, más allá del mero acto nulo en cuestión⁵. En este sentido, la apariencia de legalidad puede derivar incluso de otros actos vinculados directamente al acto nulo, posturas sostenidas en reuniones, recogidas en minutas; declaraciones informales, comunicaciones físicas o electrónicas, omisiones y hasta de conductas pasivas o situaciones de tolerancia.

En síntesis, veremos cómo la interpretación de esa regla a rajatabla y sin ningún tipo de excepción, resulta – a la luz del principio de protección – inaceptable en el Estado de Derecho actual.

I. EL PROBLEMA: LA NULIDAD ABSOLUTA Y LA (DES) PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS ADQUIRIDOS

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos parece establecer un *numerus clausus* de supuestos que determinan la nulidad absoluta de los actos administrativos. De la formulación de sus artículos 19 y 20⁶, pareciera inferirse que la nulidad relativa es la regla y

⁵ El Tribunal Supremo de Justicia ha admitido, invocando a Rondón de Sansó, que el «... principio de confianza legítima en el Derecho Administrativo... no se limita a los actos formales, sino que abarca una amplia gama de conductas del actuar administrativo, tales como: Compromisos formales de carácter contractual o unilateral; promesas, doctrina administrativa; informaciones e interpretaciones; conductas de hecho que hacen esperar de la Administración una acción en un caso determinado; los usos, costumbres o reglas no escritas -resaltado de la Sala» (Sentencia No. 98 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, 1º de agosto de 2001, asunto *Club Campestre Paracotos*). Todo este tipo de situaciones pueden constituir signos inequívocos de la *apariencia de legalidad* necesaria para el nacimiento de la expectativa jurídicamente tutelable.

⁶ Artículo 19. Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos: 1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal; 2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya

la nulidad absoluta la excepción. Así, la interpretación sistemática y concatenada de estos artículos podría llevar a concluir que el catálogo de nulidades absolutas es *taxativo*⁷, pues el artículo 20 establece que los vicios no incluidos en el catálogo del artículo 19 producen nulidad relativa: Si está en la lista, es nulidad absoluta; si no, es relativa, cerrando así el círculo⁸.

En la práctica, empero, la nulidad absoluta del acto administrativo parece ser lo común u ordinario, mientras que rara vez se observa un acto viciado únicamente de nulidad relativa. Aunque no se disponga de un estudio de campo con cifras concretas, no dudamos que el porcentaje de recursos contencioso-administrativos de anulación que únicamente invocan causales de nulidad relativa debe ser *considerablemente bajo* – por no decir casi inexistente – en comparación con aquellos en los que, además, se invocan motivos de nulidad absoluta.

creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley; 3. Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución; y, 4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido. Artículo 20. Los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables.

7 En propósito, la Corte Suprema de Justicia, al referirse al artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sostuvo que este «...señala en forma clara, categórica y taxativa cuáles son los vicios que afectan de nulidad absoluta al acto administrativo...» (sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, 14 de mayo de 1985, en: Caterina Balasso Tejera, *Jurisprudencia sobre los Actos Administrativos (1980-1993)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1998, pp. 815-816). Posteriormente, la Sala Político-Administrativa sostuvo, de manera tajante, que «...a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos el 1º de enero de 1982, los vicios que hacen a los actos administrativos “absolutamente nulos” se encuentran limitativamente consagrados en ésta (artículo 19 de la Ley), por lo que tal grado de invalidez no puede ser determinado libremente ni por las partes ni por el intérprete: ya lo ha hecho la ley...» (sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, 5 de mayo de 1992, asunto Ángel Villegas en: Caterina Balasso Tejera, *Jurisprudencia sobre los Actos Administrativos (1980-1993)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1998, p. 800).

8 Sobre la ampliación normativa y jurisprudencial del aparente catálogo taxativo de nulidades absolutas tuvimos oportunidad de compartir previamente algunas ideas en Alfredo Parés Salas, *El Principio de Protección de la Confianza en Venezuela*, ABEditiones, Colección Letraviva, Caracas, 2024, pp. 78-84. Indicábamos en aquella oportunidad que por la remisión normativa del numeral 1º del artículo 19, que se hace implícita pero directamente al artículo 25 de la Constitución, se abre el catálogo a un mundo infinito de posibilidades de nulidad absoluta. Igualmente, señalábamos cómo la jurisprudencia había ampliado el catálogo para incluir la nulidad absoluta por inmotivación y falso supuesto.

A pesar de que este catálogo fue concebido, quizá, para ser invocado en el contexto de recursos administrativos o judiciales ante *actos desfavorables*, nada impide que la Administración Pública lo invoque cuando, de oficio, pretende reconocer la nulidad absoluta de un *acto favorable* al destinatario. Lo grave es que, con tan solo invocar la nulidad absoluta del acto favorable en la revisión de oficio, se impide que el particular alegue la titularidad del derecho subjetivo que confiaba haber adquirido. En efecto, si se había considerado que del acto favorable que ahora se revisa había derivado un derecho subjetivo, la alegación de la nulidad absoluta por parte de la Administración Pública puede hacer – como por obra de magia – que el derecho subjetivo en el que su titular confiaba se desvanezca «en cualquier momento»⁹. Y, sin un derecho subjetivo adquirido, tampoco hay cosa juzgada administrativa posible¹⁰.

II. LA SOLUCIÓN: LA APARIENCIA DE LEGALIDAD Y LA EXPECTATIVA JURÍDICAMENTE TUTELABLE

No obstante, lo precedentemente expuesto, esta situación no es, en lo absoluto, irremediable. Ahí, donde se niega la existencia de un derecho subjetivo adquirido invocando la nulidad absoluta del acto, el principio de protección de la confianza *entra en acción*. Ello, huelga decirlo, presupone siempre que la situación del particular sea *digna de protección*, esto es, siempre que pueda acreditarse que la *apariencia de legalidad* del acto nulo generó una *expectativa jurídicamente tutelable* –. Luego, la expectativa jurídicamente tutelable puede llegar a impedir que los efectos que derivan del acto nulo inicial – y que se traducen en un verdadero derecho subjetivo – sean suprimidos o modificados y deban mantenerse en el tiempo. Esta es la forma en que la expectativa

⁹ De acuerdo con el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, «La administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella».

¹⁰ El artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece que «Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos: ... 2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la ley».

jurídicamente tutelable se hace realmente útil ante el acto nulo y el principio cumple su verdadera función protectora del particular.

El principio de protección de la confianza, como ya se adelantó, se basa en un concepto diferente al de *legalidad*: la *apariencia de legalidad*. Como en Francia enseña Fercot, este principio está vinculado a la teoría de la apariencia del Derecho (*Rechtsscheintheorie*¹¹), pues opera sobre la creencia de buena fe en la *aparente* – mas no necesariamente real – legalidad de la actuación¹².

Por su parte, Weber-Dürler en Suiza destaca que, en estos casos, «...el ciudadano se ha apoyado en una apariencia jurídica creada por el Estado...» y que «...en principio, el individuo debe poder asumir que los **órganos** del Estado están actuando de acuerdo con el sistema legal...»¹³.

Más aún, la relación del principio de protección de la confianza y la teoría de la apariencia del Derecho *no es una idea extraña a nuestro ordenamiento*. Así lo ratificó el Tribunal Supremo de Justicia – al hacer suyas las palabras del Tribunal Supremo español – en *Club Campestre Paracotos* al sostener que el principio:

«...se fundamenta en la confianza que en el ciudadano produce la actuación de la Administración, actuación que debe estar supeditada por el ordenamiento jurídico -y cabe agregar orientada por la protección del interés general-, al punto que llega a puntualizar que “...dicha «**confianza**» se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes, para que induzcan racionalmente a aquél, a *confiar en la «apariencia de legalidad»* de una actuación administrativa concreta, moviendo su voluntad a realizar determinados actos e inversiones de medios personales o económicos, que después no concuerdan con las verdaderas consecuencias de los actos que realmente y en definitiva son producidos con posterioridad por la Administración, máxime cuando dicha

¹¹ Céline Fercot, “Vertrauensschutz gegenüber der Verwaltung: Perspektiven des französischen Rechts mit Seitenblicken auf das deutsche Recht“, en: *Strukturfragen des Grundrechtsschutzes in Europa*, Mohr Siebeck, Tübinga, 2015, p. 159.

¹² *Ídem*.

¹³ Beatrice Weber-Dürler, *Vertrauensschutz im öffentlichen Recht*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1983, p. 18.

«*apariencia de legalidad*», que indujo a confusión al interesado, originó en la práctica para **éste** unos daños o perjuicios que no tiene por qué soportar jurídicamente...»¹⁴.

En efecto, cinco años más tarde, el Tribunal Superior Noveno en lo Contencioso-Tributario sostuvo en *Hilados Flexilon* que:

«...la Administración no puede defraudar la legítima confianza que los ciudadanos aprecian objetivamente en su actuación, siendo legítima y jurídicamente exigible que el ciudadano pueda confiar en la Administración, y esta en el ciudadano, pero tal confianza en todo caso debe *desprenderse de signos externos, objetivos, inequívocos que deben ser suficientemente concluyentes como para que induzcan racionalmente al administrado a confiar en la apariencia de legalidad* de una actuación administrativa concreta, moviendo su voluntad a realizar determinados actos»¹⁵.

Así las cosas, lo cierto es que la *legalidad del acto no es el elemento central* para el análisis del nacimiento de la expectativa, sino *la creencia del interesado* de que el acto era conforme a Derecho, aunque a la postre resultare no serlo. Evidentemente, el estudio de esta circunstancia plantea interrogantes sobre los estándares necesarios para poder concluir que una determinada actuación administrativa esté dotada de una apariencia de legalidad suficiente para generar una expectativa jurídicamente tutelable. Dada su naturaleza de principio dotado de una clara función de control, la formulación normativa de la protección de la confianza se estructura con un antecedente abierto y un consecuente cerrado. Esto exige una ponderación de circunstancias, intereses, bienes jurídicos y valores en juego para arribar luego a una conclusión binaria (*tertium non datur*): el principio fue o no vulnerado¹⁶. Eso, sin embargo, es harina de otro costal.

¹⁴ Sentencia No. 98 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, 1º de agosto de 2001, asunto *Club Campestre Paracotos*.

¹⁵ Sentencia No. 171 del Tribunal Superior Noveno en lo Contencioso-Tributario, 6 de noviembre de 2006, asunto *Hilados Flexilon*.

¹⁶ *Mutatis mutandis*, Daniel Sarmiento Ramírez-Escudero, *El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo. Un análisis jurídico desde el Derecho español*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p. 23.

El reconocimiento de que *a pesar de la ilegalidad del acto administrativo y su nulidad* pueda nacer una expectativa jurídicamente tutelable, fue, en efecto, uno de los razonamientos más relevantes del Tribunal Administrativo Federal de Berlín el decidir *Witwenpension* y uno de sus fenomenales aportes que, ya a mediados de la década de los cincuenta del siglo pasado, cambiaron radicalmente la forma de solucionar este problema¹⁷. En ese fallo, tras reconocer que el acto inicial que concedía la pensión de viudez era ilegal y, por tanto, debía ser declarado nulo, el Tribunal optó por *proteger la confianza* que su destinataria había depositado en él, a pesar de la nulidad reconocida. La pensión hubo de continuar pagándose, como si de un acto válido se tratase, es decir, sus efectos se mantuvieron en el tiempo.

En este mismo sentido, Rondón de Sansó afirmaba que «...en algunos casos especiales, a través de la figura que examinamos se le reconoce valor jurídico a la perspectiva de obtención de una ventaja que podría encontrarse en contraste con una disposición o un conjunto de disposiciones (*contra legem*)»¹⁸. Más aún, la misma autora ha sostenido que puede generarse una situación de confianza – o, como diríamos nosotros, nacer una expectativa jurídicamente tutelable – «...incluso al margen de alguna disposición expresa...»¹⁹. Canónico, finalmente, también ha reconocido que la confianza «...puede surgir de un acto – en principio – ilegal de la autoridad administrativa, y que pueda ser amparado por el principio de confianza legítima...»²⁰.

Todo lo anterior no implica que en algunos casos una nulidad absoluta que sea evidente, palmaria o manifiesta no pueda *impedir el nacimiento* de una expectativa jurídicamente tutelable. Si el vicio es de tal

¹⁷ Alfredo Parés Salas, “El nacimiento del principio de protección de la confianza en la jurisprudencia alemana”, en: *Libro Homenaje a Cecilia Sosa Gómez*, Tomo II, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021, pp. 1145-1167.

¹⁸ Hildegard Rondón de Sansó, *Dos Temas Innovadores: Confianza legítima y principio de precaución en el Derecho Administrativo*, Editorial Ex Libris, Caracas, 2006, p. 3.

¹⁹ Hildegard Rondón de Sansó, “El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Venezolano”, en: *IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Funeda, Caracas, 1998, pp. 300-301.

²⁰ Alejandro Canónico Sarabia, “La conciliación de la confianza legítima y el principio de legalidad en el Derecho Administrativo venezolano”, en: *100 Años de la Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, Tomo I, Ediciones Funeda y UCV, Caracas 2011, p. 446.

magnitud y evidencia que el particular difícilmente podría alegar haber confiado en el acto, porque el mismo *carecía de apariencia de legalidad*, el principio de protección de la confianza no podría invocarse. *Gratia arguendi*, la expedición por parte de la Alcaldía del Municipio A de una autorización para el expendio de licores a un local ubicado en el territorio del Municipio B, difícilmente podría dar nacimiento a una expectativa jurídicamente tutelable. Sin embargo, la verdadera razón no es, la nulidad absoluta del acto en sí – por manifiesta incompetencia territorial –. Es, más bien, el hecho que, en tales circunstancias, resultaría casi impensable alegar la *apariencia de legalidad* de un acto dictado por una Alcaldía que *el destinatario sabe* que corresponde a un municipio distinto de donde opera su establecimiento comercial.

Pero salvo casos como el anterior, no queda lugar a duda que la apariencia de legalidad que da lugar a la expectativa jurídicamente tutelable sirve para impedir la pérdida de efectos del acto que sobrevenidamente se ha considerado nulo.

CONCLUSIONES

La expectativa jurídicamente tutelable objeto del principio de protección de la confianza puede nacer de un acto no solo anulable, sino también nulo de nulidad absoluta. Los derechos que derivan de ese acto nulo pueden mantenerse incólumes si dicho acto estaba revestido de una *apariencia de legalidad* capaz de generar tal expectativa. Así pues, el principio de protección puede interrumpir la consecuencia natural de la declaratoria de nulidad, que se traducía tradicionalmente en la *pérdida automática y total de eficacia* del acto nulo, ordenando que sus efectos se preserven en el tiempo y protegiendo así el derecho subjetivo inicialmente reconocido o concedido.

Esa conclusión se fundamenta en la circunstancia, ya anotada, de que el principio de protección de la confianza *no se estructura sobre la base de la legalidad* del acto o actuación, sino sobre su *apariencia de legalidad*. Por esta razón, el particular puede invocar un acto administrativo que luego se considere nulo de nulidad absoluta como creador de una expectativa jurídicamente tutelable. El nacimiento de una expectativa tal está condicionado, en palabras de los tribunales supremos

español y venezolano, por la existencia y comprobación de «...signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes, para que induzcan racionalmente a aquél, a confiar en la *«apariencia de legalidad»* de una actuación administrativa concreta...»²¹.

El principio de protección de la confianza impondrá una profunda revisión de las reglas de la revisión de oficio contenidas hoy en día en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y que han disciplinado este tema desde hace más de cuarenta años. No se puede seguir afirmando, a la ligera y a rajatabla, que el acto administrativo nulo no genera ningún efecto, pues, como tuvimos oportunidad de revisar aquí, la apariencia de legalidad del acto nulo puede dar nacimiento a una expectativa jurídicamente tutelable, que, al ser accionada, se traduce en verdadero instrumento que protege el derecho subjetivo que el particular adquirió, precisamente, con ocasión del acto nulo que se pretende luego revisar.

²¹ Sentencia No. 98 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, 1º de agosto de 2001, asunto *Club Campestre Paracotos*.

TEMA 8

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINIS- TRATIVOS (LOPA) ¿CÓMO REFORMARLO?

ANTONIO CANOVA GONZÁLEZ*

* Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M). Estudios postdoctorales bajo la tutoría del profesor Klaus Jaffe (USB). Maestría en Derecho Constitucional (UC3M) y Especialista en Derecho Administrativo (UCV). Abogado (UCAB). Profesor de la UCAB, UNIMET y de la Escuela de Posgrado Universidad Francisco Marroquín (UFM). Fundador y Director General de la asociación civil Un Estado de Derecho (UED-Libertad). Email: acanova@ucab.edu.ve.

1. QUÉ ES, PARA QUÉ SIRVE Y CÓMO SE CLASIFICA EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

La LOPA, en vigor desde 1982, ha sido valorada positivamente por la doctrina administrativista venezolana. Pocas críticas y, en todo caso, puntuales. Sin duda ha sido una ley a la que se ha mostrado respeto.

El silencio administrativo es una de las figuras que siempre ha atraído a comentaristas y estudiosos, con todo y que me atrevería a apostar que la mayoría piensa que se trata de un mero aspecto formal, adjetivo, procedimental, poco enlazado con el núcleo del Derecho Administrativo. Desde ya advierto que no es así, su propia existencia delata la premisa fundamental de todo ese ordenamiento especial.

Hay dos tipos de silencio administrativo, podría decirse siguiendo las regulaciones comparadas y la esquematización doctrinaria: el negativo o el positivo. Esta clasificación se centra en sus efectos.

El primero es la denegación de la solicitud de algún particular que lo pone en la necesidad de recurrirlo ante las instancias administrativas o judiciales que estén disponibles según la ley. No se concibe, ya, como un acto tácito, es decir, un acto administrativo como cualquier otro que niega una solicitud de un ciudadano y sujeto a plazos de caducidad para su impugnación, sino más bien una ficción de que hubo una respuesta negativa para que el solicitante sepa que podría iniciar las reclamaciones correspondientes si insiste le sea reconocido el derecho a lo que solicitó y no le respondió la Administración a tiempo. Abre las vías procesales este tipo de silencio, aunque ello, se dice, no quiere decir que el órgano administrativo no siga obligado a dar una respuesta escrita, formal; tan así que los funcionarios que no responden incurren en falta personal.

El otro, el silencio positivo, debe el nombre por tener el efecto contrario: se accede a la solicitud del ciudadano. Si la Administración calló, otorga. Esto supondría la existencia de un acto administrativo, de una manifestación de voluntad del órgano administrativo, aunque tácitamente. Este efecto del silencio positivo es en teoría, pues en todos los casos hay excepciones que terminan convirtiéndose, acaso, en regla. Allá donde se prevé, se sostiene mayoritariamente que ningún acto fruto del silencio positivo podría permitir la realización de alguna ilegalidad, que es revocable siempre, o anulable en algunos lugares, si se muestra que la solicitud de la persona no debía ser concedida por no apegarse a la legislación o por afectar el interés general. Estas últimas palabras ya muestran la amplitud de la excepción, no pueden estos “actos” fruto de la inactividad contrariar la ley ni del interés general. Al final, son una ficción, una ilusión de seguridad y estabilidad a las personas “beneficiadas”, pues siempre están en riesgo de que su posición de ventaja sea revisada y revocada.

Desde otra perspectiva, podría clasificarse el silencio administrativo según el momento en el que la Administración incurre en omisión, por el grado: de primer grado, o sobre la solicitud o instancia inicial, cuando no se pone fin al procedimiento constitutivo de la decisión administrativa; o de segundo grado, que ocurren por no ser resueltos en los plazos establecidos los recursos administrativos que se hubieren interpuesto.

Hay una tercera forma de clasificación del silencio administrativo: si ocurre en un procedimiento en el que ha habido previamente un acto administrativo definitivo expreso, al menos, o si nunca la Administración ha expresado formalmente su decisión. Y una cuarta: si la falta de respuesta es ante una obligación reglada prevista en la ley, que no deja mucho margen de discreción a la Administración (aunque siempre, en alguna medida, se dice cual perogrullada, el órgano administrativo tiene al menos un pequeño espacio para valorar su decisión por razones de mérito, oportunidad, conveniencia), o contrariamente, ante una potestad discrecional, en la que esta tiene potestades manifiestas de apreciar la oportunidad, el mérito o la conveniencia.

Normalmente, decía, del silencio administrativo se ha tenido una visión práctica. Es una figura procesal que pudiera acomodarse de una forma u otra, aplicarse en uno u otro lado de alguna u otra manera,

según criterios que adopte el legislador (quien tiene amplio poder de discreción al valorar oportunidad, mérito y conveniencia). La legislación es la clave, pues, si quiere saberse en cada caso qué tipo de silencio aplica.

En Venezuela, la LOPA en su artículo 4, optó por el silencio administrativo negativo, que ocurre por regla general frente a cualquier solicitud de alguna persona a la Administración, con prescindencia de si es una potestad reglada o discrecional, si ocurre en el primer o segundo grado, con acto expreso previo o sin él. Solo alguna norma legal podría prever un efecto distinto al silencio administrativo negativo, y ello, obviamente, de una de manera excepcional, muy pero muy excepcional según ha sido la práctica desde la vigencia de la LOPA hasta ahora. Acaso, en la Ley de Simplificación de Trámites, en la Ley de Contrataciones Públicas y en la Ley Orgánica de Aduanas, para casos muy concretos, y con el riesgo de su revisión en cualquier momento si no cumplía la solicitud con la ley o si afecta el interés general.

Esta es, muy sucintamente, la explicación de qué es, qué efectos tiene y cómo podría clasificarse la figura del silencio administrativo; una de las más típicas del Derecho Administrativo.

2. ¿A QUIÉN BENEFICIA EL SILENCIO ADMINISTRATIVO?

La teoría ha intentado usar al Derecho Administrativo para equilibrar el campo, para equilibrar las potestades, habilitaciones y prerrogativas aceptadas al gobierno en el ejercicio de la función pública, con los derechos subjetivos e intereses legítimos de los ciudadanos. Sin embargo, ese objetivo es ilusorio; imposible de alcanzar. El propio origen y la naturaleza de ese cuerpo jurídico que aparece luego de la Revolución Francesa y con el advenimiento de los grandes gobiernos sociales marca una tendencia que, por mejores intenciones que los impulsen, los administrativistas no pueden obviar.

Justo la figura del silencio administrativo es una prueba de esto, pues no hay duda de que trae mayores beneficios a los gobernantes, a costa del individuo.

Es falso que el silencio administrativo negativo, que es la regla general, sea una garantía para las personas. Podrá cacarearse en mil

ocasiones, pero es una postura indefendible ¿Cómo no reconocer la posición predominante de unos funcionarios públicos que, sin necesidad de pronunciarse siquiera, impiden a una persona el ejercicio de sus derechos? ¿Cómo hablar de un beneficio para alguien que, teniendo la razón y viéndose sometido a la carga de acudir y obtener de la Administración Pública una autorización o permiso previo a su actuar libre, debe seguir retrasando su voluntad hasta tanto alguna otra instancia, también administrativa o judicial, se lo permita?.

Ni siquiera es un verdadero beneficio para los individuos el llamado silencio administrativo positivo. Al margen de tratarse de una excepción, excepcionalísima, la aceptación de lo solicitado no es más que una mera presunción, que podría ser revisada y revocada de manera abrupta por la Administración cuando considere, a pesar de no haberse pronunciado en los plazos, que tal petición no cumplía la ley o que afectase el siempre impreciso y creciente interés general. La incertidumbre que genera esta modalidad y los eventuales efectos perjudiciales para las personas que hubieran confiado en tal ficción administrativa (invirtiendo, planificando, actuando...) echa por los suelos todo lo beneficioso que en teoría pudiera parecer.

La Administración Pública, en cambio, gracias a esta figura del silencio administrativo encubre su ineficiencia, en el mejor de los casos, porque si es de pensar mal, se convierte en un instrumento para la retaliación, la extorsión y, muy especialmente, la corrupción.

Incluso ese alegato expresado en forma de obligación para la Administración, de que pese a la figura del silencio administrativo el órgano administrativo no queda exonerada de la obligación de responder expresamente, más que una sanción para ella y un derecho para las personas se convierte en una espada de Damocles eterna para estas. La incertidumbre se mantiene siempre a flor de piel porque, vaya usted a saber cuándo, algún funcionario resuelva retomar un asunto que parecía haberse zanjado o que esté siendo cuestionado ya en otras instancias.

Pero hay en el silencio administrativo un efecto adicional que convierte a esta figura mucho peor contra de la libertad de las personas. Me atrevería a señalar que termina siendo un incentivo al intervencionismo estatal y al crecimiento desmedido de las Administraciones Públicas.

Cual red de salvamento que todo lo soporta, cual pared de frontón que todo lo devuelve, el silencio administrativo da la ilusión de que poco importa cuánto se pide a la Administración hacer, en detrimento y como obstáculo del actuar libre de las personas. Por más que se recargue a la Administración siempre tendrá como “responder” a las atribuciones que le fueren asignadas. Los gobiernos tienen una tendencia a inflarse y el silencio administrativo anima, estimula, quita pegas, a ese inevitable crecimiento.

3. UN NUEVO MÉTODO PARA EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Lo anterior es mi opinión. Subjetiva, fruto de mi experiencia, personal, sesgada, resultado de todos mis traumas como administrativista en un país en el que la arbitrariedad ha sido la constante. Sé que muchos pensarán diferente. De hecho, la doctrina mayoritaria no comulga con esta postura que, bien posiblemente, la calificarán de extrema, radical.

El problema que tienen quienes no opinan en este punto como lo hago yo es que, podría rebatirles, también se basan en eso, sus opiniones. Con argumentos diferentes llegan a otras conclusiones, que también serán subjetivas, fruto de otras experiencias y resultados de otros, sus propios traumas.

Esta es la tragedia del Derecho Administrativo: lo apartado que está de la Ciencia.

En cualquier otro ámbito del conocimiento humano cuando hay dos, tres, muchas teorías diferentes la que termina imponiéndose es aquella que mejor describa la realidad y que pueda confirmarse por métodos experimentales. En el Derecho esto no es así, al menos no lo es ahora, que desde el avance del estatismo hace doscientos años ha quedado confundido con la legislación formal.

No porque las leyes digan que el Derecho Administrativo ha de ser equilibrado lo será, ni por afirmar que pone límites a los gobernantes y a los funcionarios así lo establecerá. Tampoco por asegurar que salvaguardará los derechos y posiciones subjetivas de las personas será de ese modo. Muy posiblemente la misma normativa tenderá a producir efectos contrarios. Las leyes de Derecho Administrativo tienen

postulados libertarios que, luego, ellas mismas contradicen, tendiendo al estatismo.

Dejar todo a la interpretación jurídica es insuficiente. La aplicación por los diferentes operados del Derecho Administrativo no es eficaz para enderezar el terreno y equilibrar los intereses enfrentados. Los funcionarios administrativos son parte involucrada y siempre podrán justificar sus criterios; los jueces contencioso administrativos, su sola existencia como competencia especial, conviven con el entramado legal administrativo cuya clave es el interés general y normalmente están más dispuestos a legitimarlo que a contrariarlo; la doctrina, por mejores intenciones que tengan los profesores y autores, poco puede influir en ese desenlace. El interés general está llamado a imponerse inexorablemente a los meros intereses individuales. Como el Derecho Administrativo es tan relativo, todo es tan “opinable”, carece de certeza y traiciona el equilibrio prometido. Tira constantemente hacia la misma orilla del intervencionismo y de los excesos de las soluciones coactivas.

Solo con un cambio en el método de crear, legitimar e interpretar el Derecho podría dársele certeza. Entiendo que apenas un 2% de los estudios de Derecho Público siguen una metodología cuantitativa y, por ende, objetiva. El resto es opinión, posiblemente de magistrados, profesores, autores bien reputados, informados e inteligentes, pero opiniones, subjetivas, resultado de sus experiencias. No hay objetividad. De esta forma, todo vale, o podría valer.

En la Ciencia, toda teoría es una conjetura. Se le acepta solo en tanto y en cuanto se corresponda con la observación de la realidad y los resultados experimentales. La propuesta de metodología jurídica para fijar las teorías administrativas, entonces, sería aplicar el método científico. Si bien complejo y sujeto a yerros, es posible. Derecho Administrativo Empírico, experimentos controlados de Derecho Administrativo, pues, es la manera de descubrir qué ha de ser finalmente Derecho Administrativo.

Hasta tanto hagamos muchos estudios empíricos y experimentos sobre esta figura del silencio administrativo y cualquier otra propia del Derecho Administrativo no sabremos si es beneficioso o no para los gobiernos y funcionarios o para las personas, o si ha de ser la regla general un silencio negativo o uno positivo, o cuándo es provechoso un tipo u

otro, o, inclusive, si lo mejor no sería eliminar dicha figura. De hecho, tal figura no existe en muchos ordenamientos jurídicos.

4. PROPUESTA PARA UNA REFORMA DEL ARTÍCULO 4 DE LA LOPA

Tengo la convicción de que cualquier reforma de alguna ley de Derecho Administrativo, y en particular de una como la LOPA, pasa por la decisión que se tome sobre un asunto bien concreto: la propiedad privada. La clave está es si se le tiene como un derecho absoluto o, por el contrario, como uno relativo. En otras palabras, si se considera a la propiedad privada como un verdadero derecho subjetivo y fundamental de las personas, que no puede ser instrumentalizado; o si se le concibe sometida a una función social y, por ende, sujeto por el Estado a la regulación, limitación y sacrificio por razones de interés general.

Por ahí debe empezar cualquier reforma legislativa, pues, al menos por mi parte, no veo bien hacer reformas que, por insustanciales, resulten contradictorias, superfluas, inocuas o, aún peor, perjudiciales.

El silencio administrativo, pienso, está conectado con este punto de partida del Derecho Administrativo de una manera muy estrecha. Solo tiene razón de ser y, más aún de asignarle el carácter como regla general de negativo, en aquellos supuestos en que la propiedad privada esté sometida a una función social. El Estado Social, el mismo origen de este Derecho Administrativo, arranca con esta premisa.

Si, por el contrario, se reconoce en un ordenamiento jurídico el carácter supremo y absoluto de la propiedad privada, entonces dicho silencio administrativo negativo sería inconstitucional, al presumir en contra de ese derecho y libertad de las personas. En este último caso, necesariamente, habría de establecerse un silencio positivo, y uno de verdad, sin excepciones y mucho menos sometido a la revocación por razones de interés general. De hecho, justamente proteger el derecho de propiedad privada vendría a ser el mayor respeto al interés general, pues es una reivindicación de la libertad de las personas y el secreto de las sociedades prósperas, justas, en paz.

Un silencio administrativo positivo, en un ordenamiento en el que se sostenga que la propiedad privada está sometida a un interés general

fijado por el Estado (a través de sus leyes, gobierno, burocracia o jueces), siempre será excepcional y reportará escasa seguridad jurídica y estabilidad, que es como ocurre actualmente de manera excepcional en Venezuela y que, como he dicho y sostengo, al final termina siempre perjudicial para los ciudadanos y muy beneficioso para el Poder.

Pero, insisto, todo esto que he dicho entra en el mundo de las opiniones, de la subjetividad.

Por ello es que para llevar adelante alguna reforma de esta figura de Derecho Administrativo mi propuesta en la práctica es no ponerse a redactar, sino a experimentar.

¿Qué tal si organizamos una serie de experimentos y observamos, medimos, comparamos, los efectos que el silencio administrativo, en sus diferentes manifestaciones, produce en la realidad, en su aplicación? ¿Podemos ensayar diferentes regulaciones del silencio administrativo y estudiar, con datos y evidencias, cuál beneficia el progreso y la prosperidad y cuándo, en cambio, se generan obstáculos a la innovación libre, a la creación de riqueza, promoviendo más bien injusticias, arbitrariedad, corrupción? ¿No es tiempo, ya, de empezar a fundar verdaderos laboratorios de Derecho Administrativo y de utilizar el método científico para contrastar, valorar y mejorar, objetivamente sus instituciones?

Con esos datos, con esas evidencias, de esos resultados experimentales y falsables, sería más fácil y responsable pensar en modificar leyes como la LOPA, donde residen los fundamentos del Derecho Administrativo.

TEMA 9
LA NOTIFICACIÓN DIGITAL
DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
DE EFECTOS PARTICULARES

LINEAMIENTOS A CONSIDERAR EN LA REGULACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS EN UNA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

MIGUEL ÁNGEL TORREALBA SÁNCHEZ*



* Universidad Central de Venezuela: Profesor *Titular* de Derecho Administrativo, Abogado y Especialista en Derecho Administrativo - Universidad de la Coruña, España: Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano - Universidad Carlos III de Madrid, España: Máster en Política Territorial y Urbanística - Universidad Monteávila, Caracas: Profesor de Derecho Administrativo y Director Adjunto del Centro de Estudios de Regulación Económica (CERECO). Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA).

En una revisión y reforma general de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) que aborde la regulación del tema de las notificaciones electrónicas, se proponen los siguientes lineamientos. Estos han sido elaborados sobre la base de las principales tendencias y caracteres del marco normativo iberoamericano¹.

Se ha hecho énfasis en la identificación de los elementos comunes, dado el distinto grado de evolución de los regímenes procedimentales administrativos del contexto iberoamericano. Por ejemplo, la regulación española es abundante, al punto de que sus leyes tienen un nivel de detalle casi reglamentario, lo que presenta ciertas similitudes con la normativa legal colombiana.

De manera que lo propuesto no se asemeja ni en escala ni en complejidad con tales casos, tomando en cuenta que nuestra LOPA se acerca

¹ Los textos normativos que regulan de forma general el procedimiento administrativo en Brasil (Ley que regula el procedimiento administrativo en el ámbito de la Administración Pública Federal), Colombia (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), Ecuador (Código Orgánico Administrativo), El Salvador (Ley de Procedimientos Administrativos), España (Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley de Régimen Jurídico del Sector Público), Honduras (Ley de Procedimiento Administrativo), México (Ley Federal de Procedimiento Administrativo), Perú (Ley del Procedimiento Administrativo General), Portugal (Código de Procedimiento Administrativo), República Dominicana (Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo) y Uruguay (Reglamento de Procedimiento Administrativo), así como la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en Caracas el 10/10/13 y adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Ciudad de Panamá, 18 y 19/10/13, han sido consultados en: Jaime Rodríguez-Arana y José Antonio Moreno Molina (Dirs.), *Código de Leyes de Procedimiento Administrativo en Iberoamérica. Con estudio preliminar de Allan R. Brewer-Carías: El procedimiento administrativo en el derecho administrativo comparado Iberoamericano (Estudio de las leyes de procedimiento administrativo)*, segunda edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021. Adicionalmente, se revisó la Carta Iberoamericana de principios y derechos en los entornos digitales (XXVIII Cumbre Iberoamericana, Santo Domingo, 25/03/23).

al medio siglo de vigencia sin que haya tenido modificaciones. Y además, considerando que las leyes con que ha pretendido regularse el uso de las TIC en el sector público venezolano presentan un marcado grado de generalidad que no ha contribuido con su aplicación efectiva².

En contraste, la actual realidad nacional demuestra la proliferación de procedimientos administrativos sectoriales en soporte electrónico de inexistente base legal y en muchos casos hasta sublegal, plagados de normas de cuestionable constitucionalidad y de prácticas administrativas vulneradoras de las diversas manifestaciones de la garantía constitucional del Debido Proceso³. Y además, que contrastan abiertamente con las tendencias y caracteres fundamentales de ese marco normativo iberoamericano.

Así pues, la propuesta se centra en los elementos básicos y comunes del régimen de las notificaciones en formato electrónico en el derecho positivo iberoamericano, con especial énfasis en establecer las garantías necesarias para que estas cumplan su cometido; a saber, poner en conocimiento oportuno, efectivo y cabal al destinatario de la existencia de un procedimiento en el que pueden verse afectados sus derechos e intereses.

Se trata entonces de recalcar uno de los propósitos clásicos del procedimiento administrativo, que es el de permitir a los interesados el adecuado ejercicio y defensa de sus derechos. Por tanto, no se está ante una regulación detallada. Al contrario, se recomienda delegar en el reglamento el desarrollo pormenorizado de los aspectos técnicos, pero siempre en acatamiento de las reglas y principios que se derivan de los lineamientos legales.

Con esto último, además, se busca aminorar el riesgo de obsolescencia en la ley, a la vez que propiciar que su aplicación uniforme permita detectar las fortalezas y debilidades que presente. Experiencia que

² Sobre el tema pueden verse, entre otros, los trabajos contenidos en: José Rafael Belandria García (Coord.), *Transformación digital, modernización e innovación en la Administración Pública. Con motivo de los 25 años de FUNEDA*, CIDEP-FUNEDA, Caracas, 2019.

³ Véase, entre otros: José Rafael Belandria García, “El procedimiento administrativo telemático”, en *Boletín Electrónico de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, número Especial II Jornadas de Derecho Administrativo “José Araujo Juárez”, Caracas, 2017, pp. 33-51. Disponible en http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/BEDA/ESPECIAL/BEDA_2018_E_32-51.pdf; consultado el 22 de junio de 2025.

determinará los necesarios cambios reglamentarios sin necesidad de modificar el marco legal.

Bajo tales premisas, se plantean los siguientes lineamientos para las notificaciones digitales o electrónicas⁴:

- I. Deben aceptarse expresamente y enmarcarse en el régimen del expediente electrónico o del procedimiento administrativo con soporte electrónico.
- II. Deben registrarse por principios similares a los de las notificaciones personales, enfatizando las garantías del destinatario, que nunca podrán ser menores en el caso de las notificaciones electrónicas.
- III. Principios adicionales:
 1. Su aplicación debe tener por fin la protección y la ampliación de los derechos y garantías del particular antes que el logro de cometidos de economía, eficacia, eficiencia o celeridad procedimental. Y esto habrá de ser un principio expreso en tanto mandato de interpretación. Y debe haber un especial cuidado en no generar con su práctica discriminaciones a personas o grupos.
 2. Se requiere la anuencia del destinatario para que se empleen, sea por solicitud expresa o por falta de rechazo a su práctica, rechazo que puede plantearse en cualquier momento. En el caso de cierto tipo de usuarios (personas de la tercera edad, personas con discapacidad, personas con limitaciones personales para acceder a las TIC, personas que habitan en zonas de difícil acceso a las TIC, etc.), debe requerirse siempre la anuencia expresa, que podrá ser reconsiderada por el usuario en cualquier momento.
 3. Su eficacia está supeditada a que haya medios fiables de verificación de que fueron efectivamente recibidas por su destinatario (autenticidad del envío y de la entrega), preferiblemente por expreso acuse de recibo electrónico, o en su defecto, por otras formas igualmente susceptibles de acreditación.

⁴ Como antecedente de esta propuesta puede verse: *Ibidem*, pp. 43-48.

4. Habrán de incluirse dentro de un régimen de establecimiento de las TIC como medios de comunicación en el procedimiento administrativo, y en general, en las relaciones de las personas con la Administración Pública, que garanticen la seguridad, accesibilidad, interoperabilidad y fiabilidad. Así por ejemplo, establecimiento de portales electrónicos oficiales de recepción de solicitudes y documentos electrónicos (sedes electrónicas) por parte de la Administración y de los usuarios, registro oficial de usuarios electrónicos, mecanismos de identificación de identidad digital, firmas electrónicas, etc. Todas estas TIC deben garantizar la fiabilidad y autenticidad en el efectivo envío y recepción por parte del destinatario. En caso de duda o controversia, corresponderá a la Administración Pública demostrar el efectivo recibo de la notificación.
5. Se limitarán ante posibles características particulares del acto a notificar que las desaconsejen, dificulten o imposibiliten su uso o aminoren su eficacia (v.g. imposibilidad técnica de uso de formatos electrónicos).
6. Se establecerá un régimen transitorio para la adopción de las notificaciones electrónicas como sustitutas de las tradicionales con el fin de permitir que tanto los funcionarios como los particulares se vayan habituando a ellas.
7. El régimen legal no habrá de regular con excesivo detalle el asunto para evitar el riesgo de la obsolescencia. En su lugar, luce aconsejable el reenvío al desarrollo reglamentario, enfatizando que ese último se hará con estricta sujeción a los principios y reglas legales. Las normas sublegales -preferiblemente un Reglamento Ejecutivo general de la LOPA que imponga uniformidad en las prácticas administrativas- regularán los aspectos técnicos específicos, pero en ningún caso podrán dictarse o aplicarse en contravención a estos lineamientos, especialmente los puntos II y III en sus tres primeros apartados.

TEMA 10
LA INCLUSIÓN DE NORMAS ADJETIVAS
PARA LA APROBACIÓN DE LOS ACTOS
DE EFECTOS GENERALES

LA INCLUSIÓN DE NORMAS ADJETIVAS PARA LA APROBACIÓN DE LOS ACTOS DE EFECTOS GENERALES

GUSTAVO URDANETA TROCONIS*



* Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela. Director del Instituto de Derecho Público en la misma UCV.

Excelente iniciativa la de esta augusta corporación al organizar y llevar a cabo una reunión en la que se discuta y reflexione acerca de la conveniencia de revisar y, eventualmente, reformar la ya pronto cincuentenaria Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al que he sido muy gentilmente a participar por sus organizadores, lo cual agradezco sinceramente.

En efecto, ya se acercan los 45 años de haber sido promulgado ese texto legal que convulsionó -para bien- el Derecho Administrativo venezolano. Aunque los beneficios que aportó fueron muchos y han sido reconocidos por todos, mucho tiempo ha transcurrido desde 1981 y con posterioridad han sucedido muchos eventos importantes que han modificado significativamente el entorno en el que fue dictada; para no incurrir en demasiadas obviedades, sólo mencionaré dos especialmente relevantes, como son la aprobación de un nuevo texto constitucional y el advenimiento de las técnicas de la investigación y la comunicación. No debe extrañar, entonces, que hayan surgido iniciativas tendentes a la revisión de la LOPA y a una eventual reforma. La Universidad Católica Andrés Bello organizó no hace mucho un ciclo de charlas con ese objetivo. En la Universidad Central de Venezuela, en la Cátedra de Derecho Administrativo, un grupo informal de profesores estuvo reflexionando durante un cierto tiempo en ese mismo sentido. El conversatorio organizado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en el cual nos encontramos, ha escogido con bastante tino varios temas que son efectivamente dignos de atención para esta eventual reforma.

Curiosamente, el tema específico que me ha tocado tratar no es de aquellos cuya regulación está cumpliendo 44 años, sencillamente porque no formaba parte de los asuntos previstos en las disposiciones de la LOPA. Sólo vino a estar regulado, en términos generales, dos décadas después, en la Ley Orgánica de la Administración Pública, de 2001. Pues bien, en estos momentos cuando se está reflexionando sobre la

posibilidad de actualizar la regulación legal sobre los procedimientos administrativos, resulta bastante pertinente interrogarse acerca de los destinados a producir actos de efectos generales por parte de la Administración.

Abordaré esa temática refiriéndome a tres momentos sucesivos: la situación tradicional en Venezuela en materia de procedimientos administrativos y el significado que tuvo al respecto la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; luego, los aportes hechos en la materia por la Ley Orgánica de la Administración Pública; para finalmente exponer algunas reflexiones sobre qué cabría hacer en la eventualidad de una actualización de la LOPA.

LA LOPA: ACIERTOS Y OMISIONES

Es bastante conocida la situación en que tradicionalmente se había encontrado nuestro país en materia de legislación sobre las formas para el actuar de la Administración Pública: una ausencia de regulación general sobre procedimientos que sirvieran de contención y de canal de conducción para la actividad administrativa. En lo relativo a las formas para actuar -salvo en las muy contadas materias en que había una ley especial que estableciera un procedimiento específico en la materia objeto de la ley-, la Administración gozaba de una amplísima discrecionalidad, lo que podía prestarse a abusos en detrimento de las personas a quienes el producto de esa actuación pudiera afectar.

Es comprensible, pues, que la LOPA haya sido muy esperada y, una vez promulgada en 1981, unánimemente celebrada. Las virtudes de esta ley para nuestro Derecho Administrativo han sido objeto de numerosos análisis por parte de la doctrina. En este mismo evento que la Academia ha organizado han sido destacados de nuevo muchos de sus aciertos.

Pero esa ley, con todo y el avance que significó, omitió sin embargo algunos temas, de mayor o menor importancia. Uno de los que omitió fue justamente el relativo a los procedimientos destinados a los actos de carácter general. No se trató de una omisión involuntaria, puesto que la ley sí los menciona. Para comenzar, están mencionados en la famosa y cuestionada definición del acto administrativo, contenida en su artículo

7º, cuando alude a las declaraciones “de carácter general o particular”. Pero luego, en el resto de su texto, cuando la ley los menciona -expresa o tácitamente- es para omitirlos de su regulación. Así, al establecer la obligación de motivar los actos, lo hace sólo para los “de carácter particular” (artículo 9º). Luego, el capítulo destinado propiamente al procedimiento administrativo está diseñado para producir actos de carácter particular. La disposición dirigida a erradicar la vía de hecho, exigiendo que los actos materiales de ejecución estén precedidos siempre del acto que les sirva de fundamento, está pensada igualmente para este tipo de actos. Lo mismo cabe decir de la potestad revocatoria de oficio (artículo 82) y de los procedimientos recursivos, que comienzan con el recurso de reconsideración, que ha de ser intentado contra “todo acto administrativo de carácter particular” (artículo 94).

En la LOPA se observa, pues, una ausencia de regulación sobre los actos generales; no sólo para los actos de carácter general, de efectos normativos, sino para todos los actos generales, dirigidos a conjuntos indeterminados de sujetos, tengan o no efectos normativos. Debe señalarse, de paso, que la LOPA tuvo aquí un efecto secundario positivo en la doctrina: el esfuerzo de diversos autores -entre ellos Allan Brewer-Carías, miembro destacadísimo de esta Academia- para definir y distinguir entre sí esas diversas clases de actos administrativos, justamente con el propósito de tratar de identificar las disposiciones de la ley aplicables a unos y a otros.

Y el resultado de este esfuerzo teórico fue determinar que la LOPA y la gran mayoría de sus benéficas disposiciones estaban destinadas específicamente a los actos de carácter particular; es decir, aquellos actos que tienen como destinatario o destinatarios a sujetos individualizados, identificados o identificables. En cambio, los actos generales, destinados a una pluralidad de personas, no individualizadas, escapan a la regulación de esta ley. Algunos de tales actos tienen efectos normativos, contienen normas que van a integrar el ordenamiento jurídico, mientras que otros no tienen tal carácter, pero que pueden ser también muy importantes y muy impactantes para la colectividad; pues bien, estos tampoco están incluidos por la LOPA en su regulación.

Esta omisión no vino a ser subsanada sino unos 20 años después, con la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN

Esta nueva ley, promulgada un par de años después de haber sido aprobada la Constitución de 1999, estaba en clara sintonía con el nuevo texto constitucional. Efectivamente, como se recordará, esa Constitución se produjo en momentos en que el país se encontraba inmerso en una importante crisis institucional. En la última década, sobre todo, había sobrevenido un ambiente de descrédito hacia las instituciones; se les exigía a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia que renunciaran; los partidos políticos tradicionales, tan populares en las décadas precedentes, habían perdido arraigo entre las mayorías; en general, las instituciones no gozaban de la necesaria confianza entre la gente. Los constituyentes se propusieron ponerle fin a tal situación, utilizando incluso un lema bastante desafortunado, aunque significativo, como era el de “refundar la República”.

La Constitución, con buen tino, se propuso intentar insuflar algo más de legitimidad al ejercicio del Poder Público y una de las vías que escogió para ello fue reforzar los procedimientos mediante los cuales se ejerce ese Poder Público; lo hizo con los procedimientos en general, no solamente con los procedimientos administrativos; podríamos llamarlos procedimientos *jurídico-públicos*, es decir, todos aquellos mediante los cuales se ejerce una función estatal. Así, reforzó el procedimiento legislativo, añadiéndole elementos formales destinados a hacerlo más creíble, más objetivo, más incluyente. Reforzó igualmente el procedimiento jurisdiccional, dándole algunos elementos formales antes no previstos en el texto constitucional. Reforzó los procedimientos de designación de los titulares del Poder Público, con la idea de que estos tuvieran mayor credibilidad, de que la escogencia fuera más transparente y el producto de un mayor consenso. Reforzó los procedimientos para la modificación del propio texto constitucional. Y, por supuesto, lo hizo también con la función administrativa o, más precisamente, siguiendo a los maestros italianos, con las funciones administrativas; en esta materia, el constituyente introdujo asimismo mejoras procedimentales, como -para no citar más que una de las más significativas- la extensión

del principio del debido proceso a la actividad administrativa, del cual la Administración se había sentido siempre eximida.

Dentro de ese ambiente, no es de extrañar que menos de dos años después de haber entrado en vigencia la Constitución, se haya dictado la Ley Orgánica de Administración Pública, la cual vino a juridificar otro de los aspectos de la Administración que no estaba regulado, que era lo relativo a sus elementos organizacionales. Esta es una ley organizativa, que regula el tema de la organización administrativa, no tomado en cuenta para nada en la LOPA. La nueva ley vino a colmar ese vacío. Pero se ve que quienes la estaban promoviendo pensaron que había algunas omisiones que era necesario y oportuno subsanar, para lo cual podría aprovecharse este nuevo texto legal; y una de tales lagunas era precisamente la destinada a procedimentalizar la actuación de la Administración cuando va a dictar actos generales o de efectos generales.

La LOAP decidió cumplir con esta tarea a través de la previsión de tres procedimientos distintos, siendo de advertir que en las sucesivas reformas del texto legal de 2001 (mediante Decretos Leyes de 2008 y de 2014) esos procedimientos sufrieron algunas modificaciones no muy profundas, aun cuando algunos las han considerado como desmejoras en relación con la ley original. Esos tres procedimientos son:

1. Uno para elaborar **proyectos de leyes**, los que va a enviar el Presidente de la República a la Asamblea Nacional. Cabría discutir si se trata de un acto administrativo o si no es, en realidad, parte de la función legislativa. Podría pensarse que allí el Poder Ejecutivo actúa casi como un colegislador, con un acto inicial que da inicio el ejercicio de la función legislativa. Adviértase que en el texto de la LOAP no está previsto que las otras instituciones e instancias que tienen también la iniciativa de las leyes deban utilizar este procedimiento; sólo cuando la emplea el Presidente.
2. Un procedimiento para elaborar y aprobar los **reglamentos ejecutivos** dictados por el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria que tiene atribuida. Como es sabido, la potestad de reglamentar las leyes había siempre estado asignada al Presidente; sin embargo, la Constitución del 99 la

extendió también al Poder Electoral (leyes electorales) y a las Fuerzas Armadas Nacionales (armas, municiones y explosivos); pero este procedimiento está previsto sólo para el primer caso: cuando la ejerce el Presidente.

3. El tercer procedimiento se destina a las **regulaciones sectoriales** mediante “normas reglamentarias o de otra jerarquía”. La ley originalmente incluía las de rango legal, pero en las reformas posteriores esta mención fue eliminada. El procedimiento pareciera estar previsto para los numerosos casos de órganos y entes que son considerados como dotados de potestad reglamentaria, por disposición de una ley o por así haberlo determinado la jurisprudencia (a modo de ejemplo, los órganos administrativos dotados de autonomía funcional; los consejos universitarios; las diversas superintendencias sectoriales u “órganos rectores” de algún sistema administrativo).

En esos procedimientos podemos advertir varios elementos positivos, en el sentido de que tienden a otorgar una mayor legitimidad al producto final. Están destinados a que el acto de carácter general resultante tenga una mayor credibilidad, una mejor aceptación por parte de la colectividad y, en especial, por sus futuros destinatarios; que sea tenido como algo hecho con seriedad y responsabilidad, con conciencia de los objetivos perseguidos y de los inconvenientes que pudiera enfrentar. A fin de lograr esa mejor calidad y mayor aceptación de la nueva normativa, la ley exige requisitos formales tales como que se realicen **estudios técnicos** previos antes de elaborar el proyecto de texto; asimismo, que se hagan unos **estudios jurídicos**, para garantizar que el proyecto sea acorde con la normativa vigente; que se elaboren unos **estudios presupuestarios**, para estimar el costo de la implementación de esa nueva normativa y cuál será el origen de los recursos financieros necesarios para sufragarlo. La exigencia de todos esos estudios técnicos, jurídicos y presupuestarios previos o paralelos a la elaboración del proyecto parece un gran acierto de esta ley, pues tienden a obligar a la Administración a realizar una labor normativa bien pensada y bien fundamentada.

Adicionalmente a ello, esta ley introdujo un ingrediente muy importante: la **participación ciudadana**, ingrediente absolutamente

cónsono con el carácter participativo y protagónico de la democracia venezolana, pregonado por el texto constitucional. Tanto en el procedimiento para elaborar los reglamentos ejecutivos como en el de las regulaciones sectoriales está prevista una fase de consulta pública, la cual puede incluir hasta una audiencia pública.

Algunas voces han criticado ciertos aspectos de la regulación de esa consulta, sobre todo en relación con algunas modificaciones introducidas en las reformas realizadas mediante decreto-ley; las críticas argumentan que tales modificaciones disminuyen o dificultan la participación ciudadana libre y plural. Así, por ejemplo, se señala que en el texto de la ley se hace referencia expresa a la participación de las organizaciones públicas no estatales, expresión que fue eliminada en la reforma de 2008. En similar sentido, se ha destacado que en la ley se establecía de manera expresa el derecho de cualquier persona a presentar observaciones sobre el proyecto consultado, “sin necesidad de estar inscrito en el registro” de organizaciones y comunidades organizadas con interés en el respectivo sector (artículos 135 y 136 de la LOAP), mientras que en la reforma se eliminó la referencia a la no necesidad de inscripción previa (artículos 139 y 140 del D-LOAP 2014), lo cual podría interpretarse como muestra de la intención de excluirlas de la participación. Finalmente, se ha criticado que el carácter preceptivo que tenía la audiencia pública en el texto de la ley (artículo 136: “el órgano o ente público fijará una fecha...””) pasó a ser un carácter opcional (artículo 140 del D-LOAP 2014: “el órgano o ente público podrá fijar una fecha...”).

En todo caso, algunas dudas han sido planteadas acerca de la efectividad, en la vida real, de la fase de consulta pública para muchos de los actos normativos que se dictan, pues el procedimiento no contempla expresamente mecanismos que garanticen que la consulta se lleva efectivamente a cabo.

PENSANDO EN UNA EVENTUAL REFORMA DE LA LEY

Vayamos ahora al tema que nos reúne en esta ocasión: una eventual reforma de la LOPA. Indudablemente, de ocurrir tal reforma, esa sería una magnífica oportunidad para retomar los aspectos positivos

que sobre los procedimientos para actos generales tiene la regulación contenida en la LOAP, así como para superar los que se consideren negativos.

A continuación, exponemos algunas ideas que, a mi juicio, deberían tenerse presentes en esa hipotética reforma de la LOPA:

1. La primera de ellas ya la han mencionado varios de los participantes en este conversatorio: la materia de los procedimientos para actos generales tendría que ser **incorporada a esa nueva Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**. Este es un tema de formas, un tema procedimental, no de carácter organizativo. Todo lo relativo a las formas que puede y debe revestir la actuación de la Administración debería estar regulado en un solo texto, de manera que todos los principios generales de índole procedimental alcancen a todos los modos en que la Administración actúa. Quizá sería más adecuado pensar en un solo código administrativo, que abarque tanto a la Administración en sentido subjetivo como en sentido objetivo, como ocurre en algunos países; pero quizá ese sería un objetivo a más largo plazo. Por de pronto, ciñámonos a un horizonte más cercano, como sería la reforma de la LOPA.
2. La segunda idea que me permito sugerir es la conveniencia de **ampliar el ámbito subjetivo y objetivo** de aplicación de estos procedimientos. En vista de las deficiencias que tiene la regulación actual de la LOAP en cuanto a cuáles actos generales deben ser elaborados mediante los procedimientos en ella previstos -a lo que se ha referido la doctrina, según antes referimos someramente-, sería conveniente hacer una especie de inventario de todas las categorías de actos generales que pueden ser emitidos por la Administración. Allí habría que incluir, desde luego, los contentivos de normas, independientemente de su rango normativo, de su autor y de su denominación. Pero también habría que pensar en actos generales que, aun no conteniendo normas, tienen una repercusión y un impacto en una generalidad de sujetos. Piénsese, por ejemplo, en la apertura de un concurso u otro mecanismo de selección; ¿no sería razonable que tal decisión esté precedida de un procedimiento en el que se determinen su

oportunidad y conveniencia, su viabilidad presupuestaria, su modalidad y condiciones de realización...?. En Francia, para no citar más que un país emblemático en nuestra disciplina, el trazado de una nueva autopista o la instalación de un aeropuerto no pueden ser decididos sin la previa tramitación de un procedimiento que contenga estudios de costo-beneficio, consulta ciudadana y demás trámites que los justifiquen razonablemente. En definitiva, debería establecerse el principio de la universalidad del procedimiento previo: toda actuación de la Administración debe ser el resultado de una tramitación ordenada y razonable, formalmente prediseñada, que deje constancia de la oportunidad y conveniencia de la decisión, así como de su legalidad.

3. El punto anterior nos conduce a otra idea sobre la cual habría que reflexionar: **la tipología de los procedimientos** para los actos generales. Dada la diversidad que existe de actos generales, cabría pensar en diversos tipos de procedimientos, según sea la naturaleza del producto esperado, siguiendo de alguna manera el camino ya marcado por la LOAP, en la que están previstos tres procedimientos diferentes, cada uno para un tipo de acto diferente. También podría pensarse en diseñar dos procedimientos distintos, para ser utilizado uno u otro según las circunstancias en que se está dictando el acto, como hizo la Ley de Procedimiento Administrativo estadounidense de 1946, pionera en esta materia, muy bien analizada por Rafael Chavero Gazdik: un procedimiento formal, con una serie de fases y trámites bastante rigurosos; y otro informal, para cuando se requiere actuar con mayor celeridad; sin embargo, el mismo autor señala cómo el primero cayó en desuso y ahora se aplica generalmente el segundo, con el añadido de algunos trámites y actuaciones exigidos adicionalmente en una ley. Quizá esta podría ser una buena alternativa para ser incluida en la eventual reforma de la que estamos hablando: definir un procedimiento ordinario, mínimamente garantista y que asegure un resultado aceptable jurídica, técnica y económicamente, pero permitiendo que se le puedan añadir otras exigencias formales, según lo requieran las circunstancias propias del acto en preparación. Un poco como

en definitiva reguló la LOPA lo relativo a los actos de efectos particulares: un procedimiento que me he permitido calificar de “modular”, con una estructura básica que sólo contempla un comienzo, un final y una duración máxima, al lado de varios “módulos” a ser utilizados según sea necesario por las características propias del acto en trámite. De ser adoptada una solución de este tipo, habría que pensar también en si los “módulos” adicionales al procedimiento ordinario deben estar sólo en la misma ley, si pueden ser añadidos por otras leyes especiales o si también puede hacerlo la Administración, mediante actos normativos o en actos individuales, válidos sólo para el caso de que se trate.

4. Partiendo de esa hipótesis, habría que pensar en **la estructura de ese procedimiento “ordinario”**. A mi juicio, debería contemplar tres momentos indispensables (independientemente de lo extenso o reducido de cada uno, según los casos), a saber:
 - a. El inicio -constituido por la **elaboración del proyecto**-, en el que habría que retomar lo dispuesto en el D-LOAP, en cuanto a la necesidad de preparar el proyecto con base en estudios técnicos, jurídicos y presupuestarios, es decir, justificar la oportunidad, conveniencia y legalidad de la normativa que se propone. En el caso de existir otras instancias oficiales involucradas directa o indirectamente en el tema, la consulta con ellas tendría que formar parte de esta fase.
 - b. La **consulta pública**, en la que se ha de oír a la ciudadanía eventualmente interesada en el proyecto. En este punto, la regulación debe ser hacia un proceso lo más amplio, incluyente y libre de posibles sesgos. Es necesario que la regulación establezca normas sobre cómo se inicia, a quién se consulta, cómo se le notifica, qué se le notifica, la indicación de cómo, dónde y cuándo puede participar; y esas normas deben estar redactadas con la mayor amplitud que sea posible y de manera que las innovaciones tecnológicas no las hagan obsoletas rápidamente. El **registro de las comunidades organizadas** previsto en el D-LOAP debe ser regulado como una forma de facilitar el contacto con la ciudadanía interesada; no como

un obstáculo o un filtro indeseable. Otro punto importante que ha señalado la doctrina -entre otros autores, Antonio Silva Aranguren- es la necesidad de que todo ese proceso de consulta sea recogido en un **expediente**; los principios que sobre este asunto consagra la LOPA para los actos de efectos particulares deben ser aplicables igualmente para los actos generales, no sólo por razones de eficiencia y orden, sino para garantizar la transparencia y la prueba de que la consulta se realizó y se realizó adecuadamente. El expediente debe estar acompañado de la inserción del proyecto, así como de los informes realizados para sustentarlo, en el **repositorio** del órgano o ente proponente del proyecto, para que pueda ser fácilmente consultado por la ciudadanía. Finalmente, un punto importante en este proceso de consulta es el de la **audiencia pública**, que se puede prestar a debate; algunos lo estiman indispensable para que exista verdadera participación y critican el que en el D-LOAP se le haya dado carácter opcional, cuando en el texto de la ley original era preceptivo. Quizá podría encontrarse un punto intermedio, en el cual se garantice que determinadas categorías de actos generales deban estar precedidos de una audiencia pública, mientras que para otras podría ser optativo, debiendo en todo caso el promotor del proyecto justificar su decisión al respecto.

- c. La **decisión** sobre el proyecto, que debe contener también -desde luego- una decisión acerca de las observaciones hechas durante la consulta. Este punto es esencial. No es necesario que la respuesta a las observaciones sea detallada y exhaustiva; la Administración no es un tribunal ni el acto administrativo es una sentencia. Pero, aun cuando la consulta no debe ser vinculante, debe ser respetable, respetada y valorada; la Administración debe dar una explicación sucinta pero suficiente para comprender los motivos de la decisión adoptada.
5. Finalmente, al encarar una eventual reforma legal, también debe pensarse en lo relativo a los **efectos de la omisión** de cumplir el procedimiento previsto. La ley de 2001 preveía la nulidad

absoluta de la norma aprobada sin cumplir el procedimiento de consulta; también preveía que, en caso de emergencia, se podía autorizar la aprobación de la norma sin previa consulta; pero esta consulta debía ser realizada inmediatamente después y la autoridad debía tomar en cuenta sus resultados, con el fin de ratificar, modificar o eliminar la norma (artículo 137 LOAP); las reformas hechas luego a dicha ley mediante decretos leyes mantuvieron disposiciones similares. Sin embargo, quizá sería oportuno -en el momento de reflexionar sobre una reforma de la LOAP- revisar el esquema que esta tiene en relación con la distinción entre nulidad absoluta y anulabilidad. La doctrina ha destacado el carácter cerrado de la lista de causales de nulidad absoluta, pero algunas voces han criticado el contenido de dicha lista. La jurisprudencia ha sido variable al aplicar uno u otro tipo de nulidad, así como las consecuencias de una y otra. A mi juicio, el criterio que parece haber sustentado tal esquema (el de la pretendida mayor o menor gravedad del vicio) no es muy razonable, si tomamos en cuenta que toda la legalidad debe ser respetada por la Administración, sin que pueda con certeza distinguirse entre exigencias legales de mayor o de menor importancia. Otros criterios podrían resultar más convincentes o razonables, como el propuesto en este mismo foro por Alfredo Parés, un gratamente recordado ex alumno, al referirse a la necesidad de que la nulidad de un acto administrativo debería respetar el principio de confianza legítima. En todo caso, el tema de los distintos tipos de nulidades y de sus efectos escapa de lo que hoy nos ocupa. Así que, limitándonos al punto al que en este momento me refiero, me permitiría sugerir que en la reforma de la LOPA se consagrara la nulidad absoluta de la norma aprobada con prescindencia total y absoluta del procedimiento de consulta ciudadana. Este matiz daría pie a que no cualquier omisión de algún trámite legalmente exigido conduzca indefectiblemente a la nulidad de la norma; y, además, permitiría la convalidación de alguna irregularidad ocurrida durante la tramitación, lo que no permiten los vicios de nulidad absoluta,

en los términos de la LOPA. Vale aquí recordar el hecho de que las formas tienen sólo un valor instrumental y su omisión no debe conducir a la nulidad de lo actuado si el fin perseguido con ellas fue alcanzado.

Esperando que algunas de las ideas aquí expuestas resulten de interés, no me resta más que felicitar de nuevo a los organizadores de este evento por haber tenido la idea de realizarlo y la perseverancia para llevarlo a cabo, así como agradecerles el haber pensado en mi persona para acompañarlos en él.

**CONVERSATORIO:
DERECHO A LA DEMOCRACIA**

Coordinador:

académico Gerardo Fernández Villegas.

**Moderadores: académicos Carlos Ayala Corao
y Gerardo Fernández Villegas**

24 de junio de 2025

**PALABRAS DE APERTURA DEL
DR. RAFAEL BADELL MADRID,
PRESIDENTE DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES,
EN EL CONVERSATORIO SOBRE
"DERECHO A LA DEMOCRACIA",
DE FECHA 24 DE JUNIO DE 2025,
EN CONMEMORACIÓN
DEL 110º ANIVERSARIO DE LA ACADEMIA
DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



Buenos días a todos. Extiendo mi saludo cordial y les doy la bienvenida a los señores académicos, a los invitados especiales a este acto y a todas las personas que nos acompañan en este conversatorio virtual, doy también la bienvenida a las demás personas que siguen este evento a través de Zoom y del canal de YouTube de Universitas.

El conversatorio del día de hoy se enmarca dentro de la celebración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, y versará sobre “Derecho a la Democracia”. La democracia es la base del Estado de derecho y una condición indispensable para el respeto y garantía de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales). Es decir que sin democracia no podríamos ejercer plena, efectiva y libremente todos los demás derechos humanos.

En Venezuela, la democracia se establece como un principio esencial y un elemento definitorio del Estado, consagrado en la Constitución de 1999. Este carácter democrático se encuentra reflejado en la exposición de motivos y en el preámbulo del texto constitucional, además de estar desarrollado en el Título I, que regula los principios fundamentales que estructuran el ordenamiento jurídico y orientan la actuación del Estado.

La democracia es un derecho humano reconocido en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1945 e implica, entre otros *“el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”*; *“el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”*.

Además, establece la Declaración Universal de Derechos Humanos que *“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que*

habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto” (artículo 21.3).

En nuestra región, el artículo 28 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 prevé que *“Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad, de todos y por las exigencias del bienestar y del **desenvolvimiento democrático**”* (negritas añadidas).

De la misma forma, el preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) concibe a la democracia representativa como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo regional; y, en su artículo 2, reconoce como uno de los propósitos de esa organización “promover y consolidar la democracia representativa”.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea de la OEA en el año 2001, en su artículo 1, dispone que todas las personas tienen derecho a la democracia y que los Estados tienen la obligación de promoverla y defenderla; y en su artículo 7, que señala que *“**La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos**, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”* (negritas añadidas).

Los órganos del derecho internacional también se han pronunciado con relación a la democracia y los derechos humanos. La Organización de Naciones Unidas ha señalado que, si bien no propone un modelo de gobierno particular, sí resulta necesario promover una gobernanza democrática para el desarrollo humano, en virtud de la importancia de la democracia en la procuración de un entorno que respeta los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en reiteradas ocasiones ha señalado que *“el concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos*

*componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros*¹.

Asimismo, la Corte IDH ha manifestado que “(...) *la interdependencia entre democracia, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos es la base de todo el sistema del que la Convención forma parte (...)*”².

Para hablar sobre este interesante tema, contaremos con la participación de académicos nacionales y varios de nuestros Miembros Correspondientes Extranjeros. Ellos son: Allan R. Brewer-Carías, Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales; Juan Carlos Cassagne, Miembro Correspondiente Extranjero por la República Argentina; Claudio Grossman, Miembro Correspondiente Extranjero por la República de Chile y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Miembro Correspondiente Extranjero por los Estados Unidos Mexicanos.

Este evento ha sido organizado por el segundo vicepresidente de la Academia, académico Dr. Gerardo Fernández Villegas y el moderador será el académico Dr. Carlos Ayala Corao.

Agradezco a los ponentes y a todos los participantes en este evento. Doy la palabra al académico Dr. Carlos Ayala Corao para que dirija entonces este conversatorio sobre el “Derecho a la democracia”.

¹ Véase las opiniones consultivas de la Corte IDH OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26; OC27/21, supra, párr. 39.; y OC28/21 del 7 de junio de 2021, párr. 43.

² Opinión consultiva de la Corte IDH OC OC-29/22 de 30 de mayo de 2022, párr. 38. Disponible en: https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=opinionesConsultivas/seriea_29_esp.pdf.

PALABRAS INTRODUCTORIAS A CARGO DEL ACADÉMICO CARLOS AYALA CORAO*



* Doctor en Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Católica Andrés Bello. Presidente de la Comisión Internacional de Juristas. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela y Miembro Académico Correspondiente en Venezuela de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina. Miembro del Directorio del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y del del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Miembro del Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado de la Universidad Belgrano, Argentina; y de las Asociaciones de Derecho Constitucional de Argentina, Chile, Colombia y Perú.

Muchas gracias a nuestro presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, el Doctor Rafael Badell Madrid, por las palabras de introducción respecto al coloquio que vamos a estar realizando el día de hoy sobre un tema tan interesante y novedoso, como es *el derecho a la democracia*.

Simplemente a nivel de introducción al tema, ya que de seguidas tendremos la intervención de los ponentes que han sido anteriormente anunciados, comenzaré refiriéndome al concepto de democracia en su sentido más tradicional, visto desde una **dimensión institucional** y como forma de gobierno.

La democracia como forma de gobierno era entendida como un asunto definitivamente interno de cada Estado miembro de la comunidad internacional, no sujeto a la intervención de terceros Estados. Hace referencia a la idea de una soberanía popular que reside en el pueblo, a un gobierno producto de una elección popular que, si bien es universal, es una elección que puede ser directa o indirecta, dependiendo de la forma de gobierno parlamentaria o de la forma de gobierno presidencial que haya sido adoptada.

Así, la democracia en ese sentido tradicional estaba referida estrictamente a los derechos políticos, en concreto, al derecho a un sufragio universal *activo* como el derecho de los ciudadanos a elegir y a ejercer el libremente voto en elecciones legítimas. Y en su sentido *pasivo*, como el derecho de los ciudadanos a ser postulados a cargos de elección popular y a ser electos. Adicionalmente, al contenido del derecho a la participación política incluye la participación directa de los ciudadanos en asuntos de interés público y se suma el derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Debemos decir que esa democracia en el sentido *institucional*, a partir del siglo XVIII y sobre todo con la Revolución Americana hace

referencia a una democracia constitucional; es decir, no solamente se entiende como “el gobierno de las mayorías”, sino que además involucra el concepto de supremacía constitucional: la sujeción del poder a la Constitución y, al mismo tiempo, la Constitución como límite a la mayoría. Esto va a ser suma importancia para el concepto de democracia constitucional, pues se entienden a los derechos y a la Constitución como límite a las materias “decidibles” por las mayorías, como lo diría el autor Luigi Ferrajoli.

Sobre este particular, hay una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que simplemente voy a mencionar, es la sentencia del caso *Gelman vs. Uruguay* que versó sobre una ley de amnistía aprobada por un Congreso electo democráticamente, la cual incluso fue aprobada dos veces por referendo popular. En ese caso la Corte afirmó precisamente los derechos humanos como un límite a las mayorías incluso dentro de una democracia constitucional.

Una democracia constitucional hace referencia además a la separación de poderes, a la independencia de la justicia y, sobre todo a la garantía de los derechos humanos, en especial con referencia a unos derechos que van a ser fundamentales para la democracia, como lo es la libertad de expresión.

En una primera etapa, esa democracia fue un asunto interno de los Estados, no sujeto a intervención de la comunidad internacional, no sujeto a terceros Estados. En ese sentido se evidencia una típica enunciación en la primera versión de la carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948, cuando se hace referencia dentro de los objetivos de la OEA: “*promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención*”.

Posteriormente, se irá evolucionando a una segunda etapa donde la democracia como forma de gobierno, apunta a una progresiva internacionalización colectiva en su promoción y protección. Es decir, a una responsabilidad de los Estados miembros de la OEA de protegerla. Ello se evidenció primero en la Resolución 1080 sobre democracia representativa adoptada por la Asamblea General de la OEA, conforme a la cual se permite la suspensión de Estados miembros en los que haya ocurrido una ruptura del orden democrático; y luego en el Protocolo de Washington de reforma a la Carta de la OEA que establece la suspensión de un

estado miembro de la OEA en los casos en que su gobierno -democráticamente constituido- sea derrocado por la fuerza y, en consecuencia, exista una ruptura del orden democrático.

Una segunda dimensión de la democracia está referida a esa **democracia como un derecho humano** sujeto a garantías y a su protección, cuyo concepto aún está siendo objeto de un desarrollo progresivo.

Este concepto se vincula con una relación de interdependencia entre democracia y derechos humanos, entendiendo a los derechos humanos como condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y a la democracia como fundamento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como se refleja en el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que tempranamente fue desarrollado tanto por la Comisión y luego por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En particular, un hito muy importante fue en el año 1987 con la emisión por la Corte Interamericana de la Opinión Consultiva número 8 sobre “*el habeas corpus bajo suspensión de garantías*”, toda vez que, desde entonces, se reconoció expresamente la existencia de la triada *democracia, derechos humanos y Estado de Derecho* como presupuestos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De allí que, la **sociedad democrática** como concepto se erige, *en primer lugar*, como un límite de lo que es aceptable a los límites de los derechos humanos; una referencia que nace de los tratados de derechos humanos y cuyo desarrollado progresivamente. *En segundo lugar*, como pauta de interpretación de los derechos humanos conforme al desarrollo del principio democrático. *En tercer lugar*, -y más recientemente a partir de la Carta Democrática Interamericana- como derecho de los pueblos y en consecuencia como obligación de los Estados de promoverla y protegerla.

En el marco de la Carta Democrática Interamericana adoptada por la Asamblea General de la OEA en el año 2001, ha sido catalogada como una “interpretación auténtica” de la Carta de la OEA realizada por los propios Estados miembros (Ver OC-28, Corte IDH). En dicha Carta la democracia se entiende como un concepto integral en cuanto a sus elementos esenciales y componentes fundamentales (arts. 3 y 4), el cual no solamente incluye la celebración de elecciones democráticas,

sino que conlleva, entre otros, la existencia de elementos esenciales: el Estado de Derecho, la separación e independencia de poderes, los derechos humanos, el pluralismo y la libertad de expresión.

Por último, **la democracia y su protección -ahora internacional-** se encuentra sujeta a mecanismos políticos consagrados en la Carta Democrática Interamericana y en la Carta de la OEA, encomendados a los órganos políticos como el Consejo Permanente y la Asamblea General; pero, al mismo tiempo, se encuentra sujeta al desarrollo progresivo de la protección del derecho a la democracia en su dimensión individual y colectiva, bajo estándares elaborados por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Solamente para visualizar este tema que será desarrollado por los ponentes, la independencia de la justicia como elemento esencial de la democracia ha sido entendida por la Corte Interamericana, no solamente en su dimensión institucional e individual como el derecho de toda persona a ser juzgado por un juez independiente e imparcial; sino además, como el derecho del juez a su independencia. Precisamente, esta línea jurisprudencial la inicia la Corte a partir de un caso venezolano, el de la jueza Mercedes Chocrón Chocrón.

El reconocimiento del derecho a la democracia como derecho de toda persona -y no solo como derecho genérico de los pueblos reconocido expresamente en el artículo 1 de la Carta Democrática- está en pleno desarrollo progresivo. Este derecho debe estar referido a la definición de su contenido esencial, que es precisamente el relativo a los elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia, con especial énfasis en los derechos humanos (participación política, elecciones legítimas, acceso a función pública en condiciones de igualdad, protección judicial e independencia judicial, debido proceso y libertad de expresión, entre otros). Además, ese contenido esencial del derecho a la democracia debe servir también como referencia para que los órganos del sistema internacional puedan llevar a cabo un *test democrático* de los Estados, no solo referido a las posibles violaciones individuales, sino además a las violaciones a la dimensión colectiva e institucional de la democracia.

El tema que vamos a tratar hoy es de tanta actualidad, que debemos mencionar antes de comenzar nuestro conversatorio de hoy, que en

estos momentos, se encuentra en pleno trámite ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos una solicitud de opinión consultiva formulada en diciembre del año 2024 por el Estado de Guatemala, con la finalidad de que dicha Corte elabore y emita una interpretación sobre la democracia como derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la luz de otros instrumentos como la Carta de la OEA, la Carta Democrática Interamericana y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Ahora bien, para desarrollar este conversatorio en el día de hoy tendremos las intervenciones de eminentes cuatro ponentes, quienes serán:

En primer lugar, el profesor Allan Brewer-Carías que es miembro de nuestra Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela y además fue su presidente. Es un Doctor en Derecho de la Universidad Central de Venezuela y Profesor Emérito después de haber sido profesor de derecho administrativo y jefe del departamento de derecho público y del Instituto de Derecho Público; ha sido Profesor Visitante en la Universidad de Cambridge en Inglaterra, Profesor Asociado en la Universidad de París II y Profesor Adjunto de derecho en la Columbia Law School. Es miembro de la junta directiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado, miembro correspondiente de una serie de academias extranjeras como la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina; de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, Colombia; Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Miembro Correspondiente, Madrid; Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid; Academia Peruana de Derecho, entre otros. Desde 1980 es el director de la Revista de Derecho Público de Venezuela, y tiene una gran obra escrita muy importante en calidad y diversidad que pueden visitar en su página web.

En segundo lugar, tendremos la intervención del Doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, quien es Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Fue juez y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hasta el mes de diciembre de 2024. Es investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de

México y profesor titular de diversas asignaturas. Es director de la Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, director de la Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional y de la colección “Justicia Interamericana” de la editorial Tiran Lo Blanch. Actualmente, es Profesor Invitado de la Universidad Complutense de Madrid, es presidente del Instituto Iberoamericano del Derecho Procesal Constitucional. Tiene una vasta obra publicada entre libros y artículos en revistas. Dentro de sus certificaciones académicas, además de ser Doctor *honoris causa* de la Universidad de Baja California, es Doctor en Derecho por la Universidad de Navarra.

En tercer lugar, tendremos la intervención del profesor Juan Carlos Cassagne, también Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Es un insigne catedrático de derecho administrativo en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Católica Argentina, titular emérito y consulta de esta cátedra. Ha sido docente tanto en universidades de Argentina como en varias universidades internacionales. Es director de la Revista de Derecho Administrativo. Es miembro de academias jurídicas tanto en Argentina, como en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, como en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid, y en otras academias de Colombia, Perú, México y Uruguay. Tiene una vasta obra académica publicada, entre otros su importante libro titulado “Curso de Derecho Administrativo” que acumula 14 ediciones.

En cuarto lugar, tendremos la intervención del profesor Claudio Grossman, también Miembro Correspondiente por Chile de nuestra Academia de Ciencias Políticas y Sociales, quien es abogado de la Universidad de Chile y Doctor en Ciencias de Derecho en la Universidad de Ámsterdam, Países Bajos. Claudio Grossman fue decano -siendo abogado chileno- durante más de dos décadas de la Facultad de Derecho de la American University Washington College of Law y fue reconocido como una de las 25 personalidades más influyentes de la educación jurídica en los Estados Unidos de América. Actualmente, es miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, organismo que tiene a cargo el desarrollo y codificación del derecho internacional. Es Relator Especial sobre el tema de *Immunity*

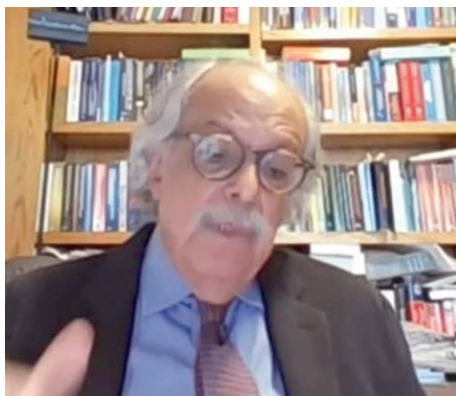
of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction. Es miembro del Instituto de Derecho Internacional y es actual presidente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Fue miembro y presidente del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, y durante esa época fue presidente de todos los órganos de tratado de derechos humanos. Fue miembro y presidente en dos ocasiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Tiene doctorados *honoris causa* en Estados Unidos, Perú, Chile y diversos reconocimientos internacionales. En el año 2025 fue galardonado con el Premio Nelson Mandela por parte de la Asociación de Facultades de Derecho de Estados Unidos en virtud de sus contribuciones a la promoción y defensa de los derechos humanos. Además, es autor de más de 100 publicaciones.

Con este gran cartel de presentación, es un honor dar inicio a las 4 intervenciones de nuestros ponentes del día de hoy.

24 de junio de 2025.

SOBRE EL DERECHO A LA DEMOCRACIA*

ALLAN R. BREWER-CARÍAS**



* Texto preparado para la exposición en el Conversatorio sobre “Derecho a la Democracia” organizado por la *Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, en el marco de celebración de los 110 Aniversario de la creación de la Corporación, Caracas 24 de junio de 2025.

** Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Quiero comenzar agradeciendo a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales la invitación que me ha formulado para participar en este Encuentro coordinado por los académicos Carlos Ayala Corao y Gerardo Fernández, en el marco de las celebraciones de los 110 años de nuestra Corporación, para hablar sobre el tema del “derecho a la democracia.” Estoy muy honrado, además, de participar en este Conversatorio junto con mis amigos, los académicos Juan Carlos Cassagne, Claudio Grossman y Eduardo Ferrer Mac Gregor.

Sobre el tema, me he ocupado desde hace casi 20 años, cuando por primera vez me referí al mismo como consecuencia de tratar lo que entonces denominé como las nuevas tendencias del derecho constitucional y del derecho administrativo precisamente derivadas del derecho a la Constitución y del derecho a la democracia.

Ello lo hice en conferencias que dicté en 2008 y 2009 en las Facultades de derecho de la Universidad Externado de Bogotá y de la Universidad de El Salvador, cuyos textos se reflejaron en artículos que publiqué en México, Caracas y Bogotá entre esos mismos años, 2008 y 2009, y además, en el Prólogo que escribí para el excelente libro del profesor Asdrúbal Aguiar, precisamente titulado: *El derecho a la democracia* que publicamos en 2008 por la Editorial Jurídica Venezolana.

Desde entonces he tratado a la democracia como un derecho fundamental, no solo como derecho colectivo de los pueblos a la democracia representativa, como se deriva de las previsiones en el ámbito internacional de América Latina, de la Carta de la OEA, de la Convención Americana de Derechos Humanos y de la Carta Democrática Interamericana, como lo estudió inicialmente Aguiar en su libro al estudiar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino como un derecho individual en el ámbito interno de nuestros países, como derecho fundamental de los ciudadano a la democracia.

Es decir, en el Estado constitucional democrático de derecho contemporáneo, los ciudadanos, además de los clásicos derechos civiles, políticos, sociales, económicos y ambientales, tienen un conjunto de derechos que derivan de la propia concepción de dicho Estado de derecho, como son el derecho ciudadano a la Constitución y a su supremacía y el derecho a la democracia.

En este marco, entonces, en el ámbito interno, los derechos políticos no se reducen solo a los que desde antaño se han establecido expresamente en las Constituciones para el ejercicio de la democracia representativa como son los clásicos derecho al sufragio, el derecho al ejercicio de funciones públicas, el derecho de asociarse en partidos políticos, el derecho a la manifestación política y más recientemente, el derecho a la participación política; sino que comprenden, además, al propio derecho a la democracia representativa, como derecho político ciudadano a la existencia de un régimen político en el cual se garanticen los *elementos esenciales* de la misma que enumera la *Carta Democrática Interamericana*. Ello implica la existencia de los siguientes derechos políticos adicionales: 1) el derecho al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; 2) el derecho a que el acceso al poder y su ejercicio con realicen con sujeción al Estado de derecho; 3) el derecho a la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; 4) el derecho a un régimen plural de partidos y organizaciones políticas y 5) el derecho a la separación e independencia de los poderes públicos (art. 3).

Todo ello derivado del derecho a la democracia, a los efectos de garantizar el control efectivo del ejercicio del poder por los gobernantes, y a través de ellos, del Estado. No olvidemos la advertencia más que bicentenaria de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 cuando proclamó con razón, que toda sociedad en la cual no esté determinada la separación de los poderes, carece de Constitución (art. 16).

Es posible identificar, por tanto, en el orden constitucional interno de los Estados democráticos de derecho, este derecho a la democracia que está necesariamente conformado por los antes mencionados *elementos esenciales* de la misma, pero también por los *componentes*

fundamentales de la democracia que también se enumeran en la misma *Carta Democrática*, y que son: 1) el derecho ciudadano a la transparencia de las actividades gubernamentales; 2) el derecho a la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; 3) el derecho al respeto de los derechos sociales; 4) el derecho al respeto de la libertad de expresión y de prensa; 5) el derecho a la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado, incluido el componente militar, a la autoridad civil legalmente constituida y 6) el derecho al respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad (art. 4).

Es precisamente por todo ello que, en el mundo contemporáneo, la democracia no sólo se define como el gobierno del pueblo mediante representantes elegidos, sino además y por sobre todo, como un gobierno sometido a controles, y no solo por parte del poder mismo, conforme al principio de la separación de los poderes del Estado, sino por parte del pueblo mismo, es decir, de los ciudadanos, individual y colectivamente considerados.

Este control del poder como elemento esencial de la democracia comporta, por tanto, al menos tres derechos políticos básicos que, además del (i) el derecho ciudadano a la separación de poderes, incluyen (ii) el derecho ciudadano a la distribución vertical o territorial del poder para asegurar la participación; y (iii) el derecho ciudadano al ejercicio de los recursos judiciales necesarios para controlar el ejercicio del poder, y para asegurar la vigencia de los derechos humanos y el sometimiento del Estado al derecho, es decir, en definitiva, para garantizar el derecho a la democracia.

Pero el derecho a la democracia representativa, con el marco de la *Carta Democrática Interamericana*, además de reflejarse en el derecho interno, por supuesto, también se ha venido configurando como un derecho de ámbito global y colectivo, como un derecho de los pueblos a la democracia, como se podía ya vislumbrar en el estudio de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que en 2008 hizo Asdrúbal Aguiar, y que, entre otros, más recientemente el Juez Eduardo Ferrer Mac Gregor formuló en sus Votos Concurrentes a sentencias importantes de la Corte.

En esa evolución reciente, un hito importante fue, por supuesto, la *Opinión Consultiva No. 28* de 2021 de la Corte Interamericana sobre el

tema de la reelección presidencial, con la cual el derecho político colectivo a la alternabilidad republicana se impuso frente a un pretendido derecho a la reelección presidencial, que no existe, pero que el autoritarismo había venido implementando en el Continente en los lustros precedentes, a través de decisiones de algunos Tribunales Constitucionales como sucedió en Bolivia, Honduras y Nicaragua, que consideraron que supuestamente existía un supuesto “derecho humano a la reelección” presidencial indefinida.

Dichas decisiones no sólo fueron contrarias a los principios de la Carta Democrática Interamericana que regula el derecho de los pueblos del continente a la democracia representativa, sino que vulneraron los principios históricos del constitucionalismo de nuestros países, montados desde comienzos del siglo XIX sobre la base del principio de la alternabilidad republicana como pilar de la democracia representativa.

La *Opinión Consultiva*, por tanto, tiene la importancia fundamental de haber reafirmado que, conforme a la *Carta Democrática Interamericana* de 2001, en nuestros países existe un derecho político fundamental a la democracia, la cual debe ser considerada no sólo como un régimen político basado en la representación democrática, sino como un derecho ciudadano colectivo a la democracia representativa. Con ello está el reconocimiento de que los derechos políticos de los ciudadanos dejaron de ser sólo aquellos derechos individuales enumerados en las Constituciones, como son los clásicos derechos ya mencionados al sufragio, al desempeño de cargos públicos, a asociarse en partidos políticos, a manifestar y a la participación política; pudiendo hablarse en el mundo contemporáneo de otros derechos políticos de carácter colectivo, como es el derecho mismo de los pueblos a la democracia representativa.

Y precisamente por ello, en el mundo contemporáneo la democracia como régimen político no se reduce a que se realicen elecciones ni solo se define como el gobierno del pueblo mediante representantes electos, sino que, además, y por, sobre todo, como he indicado, como un gobierno sometido a controles, guiado siempre por el principio de la alternabilidad republicana.

Por ello, como antes dije, no existe un supuesto “derecho humano a la reelección”, sino que las limitaciones a la misma que se establecen

en los textos constitucionales, como lo indicó la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* en su *Opinión Consultiva*, son necesarias pues con ellas se garantiza el derecho colectivo de todos los ciudadanos a estar representados conforme a las exigencias cambiantes de una sociedad, como pueblo, y evitar que los electos en democracia se puedan convertir en una especie de nuevos “monarcas” supuestamente electos, pero para perpetuándose en el poder. Como lo precisó enfáticamente la *Corte Interamericana* en la *Opinión Consultiva*:

“119. La Corte considera que la prohibición de la reelección presidencial indefinida tiene una finalidad acorde con el artículo 32 de la Convención, ya que busca garantizar la democracia representativa, sirviendo como salvaguardia de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. En particular, la prohibición de la reelección presidencial indefinida busca evitar que una persona se perpetúe en el poder, y, de este modo, asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, así como proteger el sistema de frenos y contrapesos que garantizan la separación de poderes. Al ser la democracia representativa uno de los principios sobre los cuales se funda el sistema interamericano, las medidas que se tomen para garantizarla tienen una finalidad legítima de acuerdo a la Convención.”.

Este derecho a la democracia en el ámbito interamericano ha sido recientemente trabajado magistralmente por el Juez Ferrer Mac Gregor, en dos Votos Concurrentes el año pasado, primero a la sentencia del caso *Capriles vs. Venezuela* del 10 de octubre de 2024 y luego a la sentencia del Caso Gadea Mantilla vs. Nicaragua del 16 de octubre de 2024, y sobre los cuales estoy seguro de que él mismo se referirá en este Evento.

Me permito destacar, solamente, la importancia de la sentencia del caso *Capriles vs. Venezuela*, en la cual la Corte Interamericana por primera vez trató las violaciones al derecho a ser elegido cuando se ejerce en un marco de deterioro de la institucionalidad democrática y de abandono de los principios del Estado de derecho, como era el marco que existía en Venezuela en 2013, el cual se ha agravado. En el caso, la Corte concluyó que se había vulnerado el derecho y la oportunidad del

reclamante, de poder acceder a la función pública mediante una elección auténtica que reflejara la libre elección de los electores, de participar en condiciones generales de igualdad en las elecciones presidenciales, y que no contó con recursos judiciales efectivos para la protección de sus derechos políticos, violándose además su derecho a la libertad de expresión.

Sobre todas esas violaciones, concluyó el Juez Ferrer Mac Gregor en su excelente Voto Concurrente, que “en su conjunto y en el contexto de deterioro democrático en el que se dieron los hechos, afectaron *el derecho a la democracia*”, el cual estimó que “encuentra su sustento en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Carta Democrática Interamericana y en la propia Carta de la OEA.”.

Ferrer observó también, que, si bien la Corte no declaró expresamente la violación del derecho a la democracia, en la sentencia dejó “los “elementos para un desarrollo en casos futuros” partiendo de la referencia explícita que contiene sobre el derecho de los pueblos a la democracia, en particular la democracia representativa. Ferrer, por ello, con razón, destacó el “tripartito de democracia, Estado de derecho y derechos humanos”, concluyendo que “sin democracia no hay derechos humanos y viceversa”, por lo que “la democracia en sí misma es también merecedora de tutela jurisdiccional internacional”. Particularmente en las situaciones de erosión de la democracia, que ahora no derivan de dictaduras militares o de los tradicionales Estados autoritarios de antaño, sino que es provocada por regímenes que emplean mecanismos formalmente constitucionales para llevar a cabo su proyecto político antidemocrático, y es decir, cuya característica esencial es el uso del poder legítimamente obtenido mediante mecanismos constitucionales para desdibujar la esencia misma del sistema democrático representativo que les dio ese poder.

En su importante Voto Concurrente, Ferrer Mac Gregor acogió la tesis de que el derecho a la democracia tiene entonces dos facetas: una subjetiva individual y otra colectiva, siendo esta última la que reconoce que todos los ciudadanos de un Estado Democrático y Constitucional tienen un interés legítimo en el correcto desarrollo del juego democrático, por lo que si se está afectando la integridad de dicho juego democrático, especialmente si estas alteraciones provienen del poder

público, se puede decir que no se está afectado únicamente el derecho de las personas directamente afectadas, sino que está afectando el derecho de todos los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto, a expresar su voluntad mediante el voto.

Un ejemplo de ese “constitucionalismo abusivo” como lo califica Ferrer Mac Gregor citando a Landau, ha sido precisamente el caso venezolano, con un régimen político que si bien surgió hace 25 años mediante el asalto al poder efectuado por vías democráticas, se ha dedicado como política de Estado a desdemocratizar al país, despreciando la democracia representativa, buscando, por una parte, a impedir el ejercicio pleno de la participación de la ciudadanía en la conducción del Estado mediante elecciones libres, justas, transparentes y verificables; y por la otra una pretendida sustituir la democracia representativa por una llamada democracia “participativa”, como ha sido difundida en el discurso autoritario confundiendo en general, indebidamente, la democracia participativa con elementos de democracia directa, eliminando la descentralización del poder e impidiendo la propia participación política ciudadana, que solo puede darse a nivel local. Y para ello, se han establecido en paralelo a los propios órganos electos del Estado Constitucional, unas instancias de un llamado Estado Comunal o del Poder Popular, con Consejos Comunales sin autonomía política, que son integradas por “voceros” no son electos por sufragio universal, directo y secreto, sino a mano alzada “en nombre del pueblo”, por asambleas controladas por el partido oficial y por el Ejecutivo Nacional; todo en fraude a la Constitución y a la propia soberanía popular que lo rechazó en referendo en 2007, para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se está es sometiéndolo al control del poder central.

Así, el principio de la representación, de la esencia de la democracia, cuyo ejercicio por el pueblo se debe realizar básicamente en forma indirecta, mediante representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, independientemente de los mecanismos de ejercicio directo de la democracia que puedan establecerse, se ha querido eliminar, pretendiendo sustituirlo por esos supuestos mecanismos de “participación” que no son otra cosa que sistemas de control estatal de la voluntad popular, para impedir su manifestación efectiva; lo que ha conducido progresivamente y en paralelo, a impedir en la práctica la realización

de elecciones libres, justas, transparentes, plurales, verificables y auditable, conforme a los más elementales estándares democráticos.

En esta forma, el deterioro masivo de las condiciones para asegurar el derecho a la democracia en Venezuela que existían en 2013, al cual se refirió la sentencia, como es de todos conocido, se ha agravado en los último doce años, siendo las muestras finales de dicho deterioro o erosión global de la democracia representativa, no solo el secuestro de los resultados de la elección presidencial del 28 de julio de 2024, que fueron ostensiblemente desconocidos por todos los órganos del poder público, luego de que la sala Constitucional secuestrara a los principales partidos políticos de la oposición y avalara la inhabilitación política de sus principales líderes para impedir las candidatura de quienes tenían probadas opciones de triunfo, sino en la realización falseada el mes pasado (mayo de 2025) de supuestas elecciones de diputados a la Asamblea Nacional y de gobernadores de Estado, donde solo pudieron postularse quienes fueron escogidos por el régimen, y con una participación electoral de solo algo más del diez por ciento.

En medio de toda esta erosión de la democracia representativa conducida por los diversos órganos del poder público en contra y en fraude a la Constitución y a la voluntad popular, y dado que la experiencia les ha enseñado que definitivamente no cuentan con votos para poder pretender ganar elección popular alguna realizada mediante sufragio universal, directo y secreto, el deterioro ha llegado a su fase terminal con la propuesta de “reforma constitucional” para eliminar de raíz, del texto de la Constitución, de una vez por todas, el propio derecho a la democracia representativa, y todo vestigio de elección universal, directa y secreta, sustituyéndola por una supuesta “democracia directa”.

Eso es lo que ha anunciado quien ejerce el Poder Ejecutivo, el Sr. Nicolás Maduro, al proponer desde enero de 2025, una “reforma constitucional” que busca, - en sus propias palabras y frases, cito - “dejar atrás la llamada democracia representativa”, “dejar atrás la vieja y agotada democracia de partidos” y la propia “democracia representativa que – ha dicho - se ha convertido en una limitación para el dueño de la soberanía del poder que es el pueblo”. Reforma que busca, “profundizar la Revolución Bolivariana,” que “democratice el Estado”, que establezca “una nueva democracia”, mediante “la construcción de la democracia

directa, que se expresa desde hace años en forma inicial con la fundación de los Consejos Comunales ... y que ahora se busca acelerar y con mucha fuerza, a través del poder del autogobierno.”.

Se trata de crear – dijo – un “nuevo modelo político” montado sobre una “democracia vecinal” y ‘comunitaria’, lo que da origen al ‘nuevo Estado comunal, que tiene como estructura esencial la modernidad Socialista Bolivariana del Siglo XXI, proceso inspirado en el “poder comunal”; todo para dejar atrás “el viejo y vetusto Estado burgués desgastado”.

Más claro no puede ser el propósito de la propuesta presidencial de “reforma constitucional”, sobre lo cual hay que insistir, pues se trata, ni más ni menos, que de eliminar de raíz, precisamente, el derecho ciudadano a la democracia representativa, eliminando la posibilidad del pueblo de elegir sus representantes en elecciones periódicas, libres, justas, verificables y basadas en el sufragio universal, directo y secreto; estableciendo un sistema en el cual el gobierno y el partido oficial, con base a una supuesta democracia directa y la estructuración de un poder popular, tendrá la seguridad de que para cualquier efecto, solo se elijan a las personas designadas por el propio gobierno y su partido, y con ello, eliminar de una vez por todas, el estorbo que ha significado seguir falseando y amañando elecciones, como sistemáticamente ha ocurrido en los últimos lustros.

Con todo esto, que ha estado ocurriendo a la vista de todos en nuestro país, y con la propuesta de reforma constitucional que está en curso, todo el avance continental que se ha experimentado en relación con la identificación y garantía del derecho a la democracia está a punto de ser formalmente borrado en Venezuela, junto con la democracia misma.

Ello, por supuesto, no lo podemos ignorar, y de allí la importancia de Eventos como este organizado por nuestra Academia, para tratar sobre este derecho a la democracia y su significado.

Nueva York, 24 de junio de 2025

LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y EL DERECHO SUBJETIVO A LA DEMOCRACIA

GERARDO FERNÁNDEZ VILLEGAS*



* Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Investigador Invitado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1.- Declarar que un Estado es democrático no basta. La democracia no es una declaración formal consagrada en una constitución o una manifestación de un gobierno. La democracia es más que elecciones e ir a votar.

La democracia implica cumplir con condiciones, estándares y el respeto del derecho internacional de los derechos humanos, constituyéndose estos en un límite infranqueable a las decisiones mayoritarias que actúan como preconditionantes y barreras al poder de las mayorías.

La democracia se sostiene sobre grandes columnas: respeto al principio de la separación de poderes, obediencia irrestricta al sistema de libertades ciudadanas e independencia judicial. Sobre esas bases fundamentales la democracia, como condición existencial, debe promover elecciones libres, como verdadera expresión de soberanía, el acceso y la alternancia en el poder, la participación política y el derecho de asociación de los electores y elegidos, así como la libertad de expresión y opinión. La democracia debe favorecer, además, la distribución del poder para que el ciudadano este más cerca de la autoridad y la pueda controlar, la igualdad de oportunidades para el ejercicio de los derechos políticos, entre ellos el sufragio activo y pasivo, sin restricciones arbitrarias a la participación electoral.

La democracia es equilibrio de poderes y la necesaria existencias de pesos y contrapesos que eviten el abuso y la desviación de poder y, muy importante, instituciones que garanticen el respeto a los derechos fundamentales. Por demás, la democracia debe incluir mecanismos que eviten la perpetuación en el poder, reforzando la alternancia como una de sus garantías esenciales.

En definitiva, la democracia se robustece y es creíble en la medida que hay respecto al sistema de libertades y al Estado de derecho, si

se permite la participación inclusiva y si hay acatamiento irrestricto al pluralismo y la alternancia.

2.- La democracia está en riesgo cuando los principios fundamentales que la sostienen como el respeto a los derechos humanos, la separación de poderes, el estado de derecho y la transparencia electoral se ven seriamente amenazados o erosionados. Definitivamente, la democracia en nuestro continente vive un momento de crisis: es un hecho que élites políticas han mal utilizado postulados de la democracia como instrumentos para abusar del poder y consolidarse en el mismo.

Hemos visto que las amenazas a la democracia no tienen ideología, puede provenir de la izquierda o la derecha, siempre con un discurso populista de por medio y podemos apreciar, que aun en países con institucionalidad fuerte y consolidada, se puede correr el riesgo de perder los valores de la democracia.

La crisis de la democracia está latente y se sufre, porque hay “enemigos” que atentan contra ella:

- i. El hiperpresidencialismo creciente genera un debilitamiento institucional, ya que el ejecutivo pretende colonizar los demás órganos del poder, vulnerando su autonomía.
- ii. La peligrosa tendencia a la erosión de la independencia del poder judicial, cuando los gobiernos buscan influenciar decisiones judiciales y controlar la designación y actuación de los jueces.
- iii. Las amañadas reformas e interpretaciones a las constituciones y leyes, con el objetivo de controlar y perpetuarse en el poder.
- iv. La crisis de representación y desconfianza ciudadana en los partidos políticos y líderes electos, lo que alimenta el abstencionismo y la fragilidad de la organización ciudadana.
- v. El tratamiento regresivo de las libertades ciudadanas, como la persecución y criminalización de opositores, los atentados a la pluralidad política y las vulneraciones a la libertad de expresión, la censura y las restricciones a la prensa que afectan el acceso a información veraz, la hegemonía comunicacional de los gobiernos y la creciente desinformación y manipulación informativa a través de los medios tradicionales y digitales.

- vi. La corrupción, el clientelismo y la manipulación de recursos públicos para fines políticos debilitando la igualdad de oportunidades y la eficacia del Estado. Agreguemos, el narcotráfico y el terrorismo como flagelos que atentan contra las instituciones.
- vii. La narrativa populista como oferta electoral y como acción de gobierno que favorece y sustenta el clientelismo y el control socioeconómico de la sociedad y los individuos; utilizando un discurso populista se mal utilizan las instituciones democráticas para abusar del poder, controlar el poder y mantenerse en el poder.
- viii. La polarización extrema, cuando el debate político se convierte en confrontación radical y se dificulta la construcción de consensos democráticos y el tratamiento de la oposición política como enemigo a eliminar y; por último,
- ix. La manipulación electoral, donde el ciudadano vota, pero no elige.

La ruta para la ruptura de la democracia está trazada: se llega al poder utilizando vías democráticas y se perpetúan en el poder mal utilizando e interpretando a su antojo las reglas de la democracia. El segundo paso por seguir en la estrategia anti-democrática es la paulatina colonización de los órganos del poder por parte de la mayoría presidencial. Al obtenerse mayoría parlamentaria, gracias a fórmulas electorales que favorecen la sobre-representación, desbalanceando la equidad democrática, se procuran reformas legislativas y constitucionales que le permiten al régimen colonizar el poder judicial y eliminar o limitar los órganos autónomos de contrapeso y equilibrio de poder y control de cuentas. La mayoría parlamentaria sirve para imponer la acomodaticia nominación y nombramiento de funcionarios de Estado.

A partir de allí, el legislativo y el aparato judicial, controlados por el ejecutivo, se convierten en instrumentos para “legitimar” las decisiones del gobierno, para paulatinamente controlar a la sociedad civil organizada y los individuos, para dismantelar los partidos políticos y aterrorizar y criminalizar al adversario. El jefe del ejecutivo hipertrofiado asume encarnar la voluntad popular y “se ve en la necesidad”,

porqué así se lo pide el pueblo internalizando en su persona, de moldear el orden constitucional y legal, cual plastilina, o masa moldeable, para perpetuarse en el poder y “dibujar su propia democracia”. Todo lo anterior, la definen como la democracia directa, participativa y protagónica, que no es más que dominio territorial y control social.

3.- Frente a la crisis descrita, se debe reconocer el derecho subjetivo a la democracia. Negar su existencia, frente a una crisis de tal magnitud, es negarnos herramientas para su defensa. Proteger la democracia pasa por reconocer de manera clara e inequívoca la existencia del derecho subjetivo a la democracia. Su reconocimiento no es suficiente, debemos, además, consagrar las garantías suficientes para su defensa y máxima tutela.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21¹, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25², y el artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos³, en definitiva, consagran la democracia como derecho universal intangible, al enunciar todos sus elementos y contenido esencial.

¹ Artículo 21. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

² Artículo 25 Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

³ El artículo 23 de la Convención ordena que:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Dichos artículos definen la democracia en sí misma como un derecho de alcance individual y colectivo.

Asimismo, la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001, dispone de manera clara y directa en su artículo 1, que “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de América”. Por su parte, el artículo 3 de la Carta establece, que “[l]os ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en [los] asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo”. Agregando, “[s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Así, la Carta Democrática Interamericana reconoce de manera inequívoca el derecho a la democracia y abunda en el contenido y alcance del mismo, reconociendo el valor del sufragio activo y pasivo, al señalar expresamente que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país por medio de representantes libremente escogidos y que los ciudadanos tienen el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; asimismo, manifiestan los instrumentos internacionales antes citados, que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y que dicha voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH) han interpretado que la democracia es un presupuesto esencial para el

ejercicio de otros derechos fundamentales; en realidad, está reconociendo y estableciendo el alcance del contenido esencial de un macro derecho a la democracia⁴.

La jurisprudencia de la Corte IDH ha perfilado el derecho a la democracia profundizando en su alcance y contenido. La democracia no se reduce a la regla de la decisión mayoritaria, ni a procedimientos formales, lo cual se manifiesta claramente en la sentencia de la Corte IDH caso *Gelman vs Uruguay* cuando expresa que “la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en caso de graves violaciones a las normas de Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a las reglas de la mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también puede privar un “control” de convencionalidad.”⁵. Lo anterior no solo evidencia el reconocimiento jurisprudencial de la existencia de un derecho a la democracia, sino que además que es un derecho tutelable, cuando es transgredido por un Estado parte.

Igualmente, la Corte IDH en el caso *Yatama vs Nicaragua* estableció los estándares mínimos para regular la participación política de acuerdo con los principios de la democracia representativa. Con ello, se está delimitando el concepto mismo de democracia y el alcance de su contenido. En tal sentido, concluyó:

191. La Corte ha establecido que “[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una triada”, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. (...) 192. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democra-

⁴ Síntesis de las decisiones de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos: Caso *Gelman vs. Uruguay* (2011); Caso *Yatama vs. Nicaragua* (2005); Caso *Castañeda Gutman vs. México* (2008); Caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011) y; Opinión Consultiva OC-28/21 (2021).

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Gelman vs. Uruguay*, año 2011, párrafo 239.

cia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político (...) 194. El artículo 23 de la Convención consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido, y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad. 195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (...) 196. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa. 197. El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política. 198. Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán. 199. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello. 200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y

ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación⁶.

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (Comisión IDH), igualmente ha reconocido el Derecho Humano a la Democracia cuando ha sostenido de manera clara y directa que “De allí, pues, la concepción en el sistema interamericano de la importancia fundamental de la democracia representativa como mecanismo legítimo para lo lograr la vigencia y, el respeto de los derechos humanos; y como derecho humano en sí mismo, cuya observancia y defensa se encargó la Comisión.”⁷.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a concluir, que la democracia, desde el punto de vista conceptual, es un sistema político y, además, un derecho reconocido, con valor universal, en el Derecho Internacional. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte IDH y los Informes de la Comisión IDH han trazado el camino para el reconocimiento del derecho subjetivo a la democracia, determinando su alcance y contenido.

Asimismo, algunas constituciones nacionales iberoamericanas y europeas consagran la democracia como principio fundamental rector de la actividad del Estado, expresando su apego a la democracia como sistema político, convirtiéndose tal declaración constitucional en una base de ineludible obligatoriedad en su gobernanza, lo cual se puede traducir, además, en un derecho ineludible de los ciudadanos de ese Estado.

Por ejemplo, solo por mencionar la constitución del Reino de España de 1978, establece en su Preámbulo, que “La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: (...) Garantizar la convivencia democrática dentro de la

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio 2005. Serie C No. 127. Párrafos 191 a 200.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No.137/99. Caso 11.863 Andrés Aylwin Azocar y otros, Chile. 27 de diciembre de 1999. Párrafo 46. Sobre este tema se recomienda leer los párrafos del 31 al 56 de dicho Informe.

Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo (...) (y) Establecer una sociedad democrática avanzada (...)”. Siendo que su artículo 1 estatuye, que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” y que “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

4.- Entendiendo que la democracia es una condición fundamental para el ejercicio de los derechos políticos y las libertades y garantías ciudadanas, es el caso que, sin democracia, no hay libertad de expresión, sufragio activo o pasivo, libertad de asociación, derecho a la información, o garantías como el debido proceso o derecho a la defensa, por mencionar solo algunas libertades ciudadanas.

Partiendo de esa base, la democracia es una suerte de columna y paraguas que sustenta y protege el sistema de libertades y permite su propia subsistencia. A la democracia se aferra el sistema de libertades y los principios básicos de la separación de poderes y la independencia judicial, para poder subsistir. Nuestra primera aproximación va en la dirección de que debemos reconocer a la democracia como macro derecho, la gran receptora y protectora del sistema de libertades. En este sentido la Comisión IDH ha sido contundente al afirmar que existe una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y la democracia, siendo que esta supone la vigencia de otros derechos humanos fundamentales; solo a través del ejercicio de la democracia se puede garantizar la plenitud de los derechos humanos fundamentales⁸.

Vamos más allá, la democracia debe reconocerse como una potestad, un poder ciudadano, con capacidad de ser exigida en el plano interno de los países y en el plano del derecho internacional y del derecho internacional de los derechos humanos.

Así las cosas, debe reconocerse un derecho subjetivo a la democracia, lo cual implica una prerrogativa individual y/o colectiva, exigible frente a otras personas individuales o colectivas o al Estado mismo.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No.137/99. Caso 11.863 Andrés Aylwin Azocar y otros, Chile. 27 de diciembre de 1999. Sobre este tema se recomienda leer los párrafos del 31 al 56 de dicho Informe.

Ello significa que se le otorga al ciudadano o la colectividad la capacidad de reclamar y solicitar tutela frente al incumplimiento del derecho.

La democracia debe entenderse como un sistema de organización política o un principio de gobernanza, pero también, como un derecho subjetivo de contenido individual y colectivo. Por ello, los ciudadanos, la sociedad, los Estados mismos y el sistema de protección de los derechos humanos podrían reclamar la democracia como derecho, potestad o facultad, y el derecho a elecciones libres, a la libertad de expresión, a la libertad de asociación, o a la participación política, por mencionar a solo algunos, como derechos-garantías intrínsecos del macro “derecho subjetivo a la democracia”.

La existencia o consagración de un derecho depende de su reconocimiento normativo y, tal como lo hemos señalado, el contenido del derecho a la democracia esta normado en instrumentos internacionales que consagran las libertades ciudadanas, así como en constituciones nacionales; todo derecho debe tener una titularidad definida, es decir, un sujeto o sujetos titulares del mismo, siendo el caso que el derecho a la democracia puede ser calificado como individual y/o colectivo de profundo alcance; el derecho a la democracia recae sobre múltiples y amplios bienes jurídicos protegidos y, es el caso, que la democracia protege al sistema de libertades mismo; el derecho a la democracia lo calificamos de subjetivo, exigible y de obligación correlativa, porque obliga a los Estados y a los ciudadanos a respetarlo y es susceptible de ser tutelado en el plano interno, a través de los mecanismos de defensa de la democracia que establecen las constituciones nacionales y, en el plano internacional, pudiendo acudir ante los sistemas universales y regionales de protección de las libertades ciudadanas a solicitar su tutela y protección y; por último, sin duda alguna, el derecho a la democracia tiene una finalidad protectora.

El derecho a la democracia es universal, ya que no estaría limitado por factores como la raza, la religión, la nacionalidad o la orientación sexual y tiene alcance global aplicable en cualquier lugar del mundo. Tiene un fundamento ético incuestionable.

La intangibilidad del derecho a la democracia se fundamenta en su carácter absoluto y en su protección incondicional.

5.- Reconocer que existe un derecho subjetivo a la democracia, significa poder tutelarlos y exigirlos. Dicha exigibilidad puede ejercerse en el plano interno, en los términos que establezca el ordenamiento jurídico de cada país y a través de acciones de tutela o control difuso o concentrado de la constitucionalidad, teniendo en cuenta que asegurar y proteger la integridad de la constitución, significa proteger el derecho a la democracia⁹. Ello cuando se trasgrede algunos de los derechos o garantía que la democracia, como derecho de contenido amplio, arropa y cubre, ya que el derecho a la democracia es de contenido complejo y de múltiples libertades. Pero también se puede exigir el derecho a la democracia cuando la propia constitución establecen normas que facultan y obligan a los ciudadanos, investidos o no de autoridad, a proteger la constitución democrática y desconocer cualquier régimen, legislación u autoridad que contraría los principios de la democracia¹⁰.

⁹ Ejemplo de ello lo conseguimos en la constitución venezolana en el artículo 334 el cual establece que “Todos los jueces o juezas de la República, en el **ámbito** de sus competencias y conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley, están en la obligación de asegurar la integridad de esta Constitución.”.

En caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aún de oficio, decidir lo conducente.

Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los **órganos** que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley, cuando colidan con aquella.

Asimismo, el artículo 335 de la constitución venezolana dispone que el “Tribunal Supremo de Justicia garantizará la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales; será el máximo y **último** intérprete de la Constitución y velará por su uniforme interpretación y aplicación. Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República.”.

¹⁰ Ejemplo de ello lo encontramos en la Constitución de Venezuela en su Artículo 350 que establece, “ El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraría los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos.”. Y, en su artículo 333 que dispone, “Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella.

En tal eventualidad, todo ciudadano investido o ciudadana investida o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.”.

En el plano internacional, el derecho a la democracia puede ser tutelado ante el sistema universal y regional de protección de los derechos humanos, incluyendo organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, diferentes órganos de la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Para ello, los ciudadanos, colectividades o incluso otros Estados, cuando ven afectados los derechos y garantías intrínsecos a la democracia, pueden activar los mecanismos que el sistema de protección regional y universal ofrecen, entre ellos y solo a título de ejemplo, pueden activar los mecanismos que ofrece la Carta Democrática Interamericana para la defensa de la democracia y los ciudadanos o Estados pueden acudir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para ejercer control de convencionalidad.

6.- Los sistemas democráticos varían ampliamente. Existen democracias que responden a diferentes contextos históricos, culturales y sociales. En tal sentido, la diversidad de democracias podría constituir una dificultad para el reconocimiento de esta como derecho subjetivo, ya que, bajo esta premisa, encontrar estándares universalmente aceptados sería difícil. Ahora bien, si se parte de la base que hay estándares democráticos no negociables, que, si se trasgreden o violentan, no estaríamos en presencia de una democracia, podríamos resolver el problema.

Todo gobierno que se precie de democrático debe respetar esos principios innegociables: el principio de la separación de poderes, la obediencia irrestricta al sistema de libertades ciudadanas, gozar de independencia judicial y promover elecciones libres, el acceso y la alternancia en el poder, la participación política y el derecho de asociación de los electores y elegidos, así como la libertad de expresión y opinión. Si no se cumplen con dichos postulados, difícilmente podremos calificar ese Estado de democrático.

Igualmente debemos señalar, que la narrativa populista mal utiliza las instituciones democráticas para abusar del poder, controlar el poder y mantenerse en el poder. En tal sentido, cabe hacer la advertencia que el populismo constituye un enemigo identificable de la democracia y hoy día, más que nunca, los gobiernos populistas destruyen

la democracia y violan sus postulados en nombre de una supuesta democracia que pretenden moldear a sus intereses. El resultado final es el totalitarismo.

7.- Desde el punto de vista constitucional debemos analizar las “debilidades” que facilitan y favorecen la crisis de la democracia ya antes enunciada:

A. EL MANDATO EXCESIVAMENTE LARGO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En un sistema presidencialista como los nuestros, de mandato presidencial rígido y fijo, diseñado para no ser interrumpido, y que no cuenta con salidas institucionales que permitan la solución rápida y no traumática a los conflictos derivados de las crisis de legitimidad gubernamental, resulta de mucha importancia que los mandatos presidenciales sean cortos.

La prolongada permanencia en el poder del jefe del ejecutivo beneficia a que las instancias de control político del estado se vayan “colonizando” por el ejecutivo, favoreciendo el desequilibrio institucional, perturbador del orden democrático. Ante mandatos muy largos, el presidente de la República tiene más tiempo para ejercer su poder de nominación y nombramiento de funcionarios de otros órganos del poder público, que inclusive deben servir de control y contrapeso del ejecutivo. Ello sin duda, podría atentar contra la autonomía y el equilibrio que debe existir entre los órganos del poder público y la democracia misma.

Un mandato largo podría ser un mecanismo para reducir o limitar temporalmente el control electoral y de los otros órganos del poder sobre el gobierno y, por ello, constituye una forma de menoscabar la democracia. Mientras más cortos los períodos presidenciales, más oportunidades tiene la población de decidir sobre quién lo va a gobernar y más cerca está la posibilidad de un control político electoral. Por ello, la tendencia en los sistemas constitucionales del continente debe ser consagrar mandatos presidenciales de cuatro años, por el contrario, países como Venezuela y México tienen mandatos presidenciales muy largos, a seis años, con las consecuencias que ello comporta.

B. LA REELECCIÓN INDEFINIDA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La reelección indefinida constituye un atentado al principio de la alternabilidad en el poder, piedra angular de la libertad política.

El poder otorga ventajas que facilitan mantenerse en el poder. Desde el poder se va adquiriendo más poder; es más fácil controlar y “colonizar” las instituciones y sus autoridades; se desarrollan herramientas para el ventajismo electoral y se financia más fácilmente, y quizás de manera fraudulenta, el aparato político partidista de apoyo presidencial. Con mucha facilidad, desde el poder, se pueden desarrollar tentáculos para debilitar al adversario político y se pueden poner a disposición presidencial recursos, logísticas y facilidades que desequilibran cualquier proceso electoral a favor del presidente-candidato.

La reelección indefinida estimula el abuso del poder como una herramienta para permanecer en el mismo y estimula y facilita el mesianismo, el personalismo y el caudillismo. En definitiva, la reelección indefinida es inconveniente para todas las democracias y, muy especialmente, para aquellas de países con instituciones débiles y las llamadas democracias frágiles, cuyo ejemplo histórico son nuestros países latinoamericanos, en los que la reelección indefinida (y los sistemas de más de una reelección) llevan consigo el abuso de poder, el relajamiento de los controles y a elecciones que dejan de ser libres y competitivas. Con el tiempo el ciudadano vota, pero no elige.

La reelección indefinida, o un sistema de más de una reelección, permite la figura del presidente-candidato. Tal dualismo favorece el ventajismo electoral, disminuye las garantías electorales de igualdad y no discriminación entre candidatos, permite el uso indiscriminado de bienes y servicios del Estado a favor de la campaña del presidente-candidato; en definitiva, se facilita el abuso y la corrupción. Ello hace que los sistemas presidenciales se conviertan en sistemas personalistas y caudillistas, presupuesto esencial del totalitarismo, desdibujando no solo el sistema de gobierno, sino la democracia misma.

En Hispanoamérica la tendencia es protegerse constitucionalmente del mal endémico del caudillismo y del personalismo, prohibiendo

la reelección indefinida, en algunos casos y, limitando la posibilidad de la reelección, en otros. El objetivo no siempre se ha logrado, más cuando se fortalece el hiperpresidencialismo, impregnado de populismo.

Así, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y El Salvador judicializaron o modificaron sus constituciones de manera amañada para superar limitaciones constitucionales para la reelección indefinida o los tribunales constitucionales malinterpretaron el orden constitucional para admitirla. En el caso boliviano, afortunadamente, el Tribunal Constitucional parece haber zanjado el asunto definitivamente a favor de la no reelección indefinida. En Ecuador se intentó reformar la constitución para admitir la reelección indefinida, pero un referendo posterior lo impidió. La tentación de la reelección indefinida, o varias reelecciones, ha estado latente en varios países del continente, con intentos en este sentido, en Colombia, también afortunadamente se frustró dicho intento por parte de la Corte Constitucional y luego una reforma constitucional prohíbe definitivamente la reelección inmediata. No podemos obviar que en los Estados Unidos de América el presidente Donald Trump expresa amenazas graves e inconstitucionales de reelegirse nuevamente para un mandato adicional, sin descartar que otros países de la región intenten reformas constitucionales o interpretaciones judiciales para lograrlo.

C. EL SISTEMA ELECTORAL SIMPLE PARA ELEGIR AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Un sistema electoral simple, como el consagrado en la constitución venezolana o mexicana, solo maximiza la posibilidad de que el presidente solo gane con una minoritaria mayoría y el otro riesgo es que, a corto plazo, el presidente, desgastado por la gestión gubernativa, pierda sustento, apoyo y confianza, lo que va a generar indefectiblemente una crisis de legitimidad en el órgano ejecutivo del poder, con las consecuencias inmediatas sobre la gobernanza del país.

En efecto, un sistema electoral simple para elegir al presidente de la República, tanto más en un sistema presidencialista, favorece la decisión del elector, pero no la representatividad del elegido y su

legitimidad electoral. En un sistema como éste se impone la mayoría, que puede ser precaria, sobre el resto del cuerpo electoral. Ello desvirtúa la democracia.

México y Venezuela tienen sistemas simples de elección presidencial y el sistema electoral de los Estados Unidos de América siempre ha sido motivo de críticas por sus propias características, pudiendo imponerse la mayoría del colegio electoral en detrimento de la mayoría electoral.

D. LAS REFORMAS AL PODER JUDICIAL Y SUS EFECTOS

Todo régimen que pretenda el control del poder e imponer una dictadura competitiva necesita reformar el sistema judicial para controlarlo. Dicho control trae inmensos beneficios en la transición a una dictadura competitiva y luego en la consecución del objetivo de permanecer en el poder. Controlar el poder judicial garantiza la “legitimación” inmediata de los actos de gobiernos, actos administrativos y de los actos normativos del poder legislativo por parte de la jurisdicción constitucional y contencioso administrativa; asimismo, se garantiza la interpretación constitucional y legal acomodaticia y el resultado favorable de la judicialización de los asuntos políticos. Controlar el sistema judicial, significa la eliminación de un contrapeso importante de poder.

El control del sistema judicial en El Salvador, Honduras, Nicaragua, Bolivia y Venezuela ha sido clave para la consolidación del déficit democrático o la consolidación de la dictadura y nos resulta alarmante la reciente reforma mexicana del sistema de justicia, imponiendo un inédito sistema de elección popular de todos los jueces, que va a garantizar, mediante elecciones no competitivas, injustas, desiguales y muy complejas, el control de los jueces de la República por parte del ejecutivo y su partido oficialista mayoritario; los jueces son instancias “contra mayoritarias”, que no se deben elegir, ya que su rol es controlar decisiones de los órganos de representación. El contrapoder que significa el sistema judicial debe estar protegido de los vaivenes políticos, siendo designados bajo criterios técnicos, académicos y de intensa formación para el ejercicio de sus funciones.

E. EL DEBILITAMIENTO ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DE LOS PARLAMENTOS

A todo totalitarismo le resulta provechoso para sus objetivos, la debilidad del órgano legislativo del poder. En democracia, dicho órgano legislativo está llamado a ejercer una función controladora del gobierno. Si el legislativo es frágil estructural y funcionalmente se elimina el contrapeso de poder y se logra el desequilibrio deseado en todo totalitarismo.

Países como Perú, bajo el régimen del presidente Fujimori, y Venezuela, bajo el régimen de Chávez, reformaron sus constituciones para instaurar legislativos unicamerales. En el caso de Venezuela, se instauró tal modelo aún bajo una forma federal de Estado. La idea perversa es diseñar un parlamento reducido, con menos legisladores, menos comisiones, menos partidos representados; en definitiva, menos contrapeso de poder.

Otra manera de debilitar funcionalmente al poder legislativo es diseñando sistemas electorales que garanticen la sobre representación del partidismo oficialista. La sobre representación partidista en un parlamento ocurre cuando un partido político obtiene un porcentaje de escaños significativamente mayor que el porcentaje de votos que recibió en las elecciones. Este fenómeno puede deberse a diversos factores, como el diseño del sistema electoral, la distribución geográfica del voto, las reglas de asignación de escaños y las alianzas estratégicas entre partidos. Ello genera preocupaciones sobre la equidad democrática, especialmente si distorsiona la voluntad del electorado. Se instaura una mayoría oficialista que resulta complaciente con el gobierno y dicha mayoría vacía de contenido la función contralora, legislativa, política y fiscal del parlamento. Desequilibrando la democracia. Así, se han comportado las mayorías parlamentarias producto de la sobre representación electoral en varios pasos del continente, como ha sido el caso de Venezuela, México, El Salvador, Argentina de los Kirchner, entre otros.

Asimismo, los parlamentos pasan a ser permisivos con los gobiernos habilitándolos para gobernar bajo un régimen de emergencia constitucional o legislación delegada, suspendiendo o restringiendo

derechos y garantías constitucionales, como lo han hecho Hugo Chávez F. y Nicolás Maduro M. en Venezuela y Nayib Bukele en El Salvador desde el año 2022 y en Argentina Javier Milei.

Otro caso de debilitamiento funcional del legislativo se obtiene modificando los reglamentos interiores y debate para eliminar la democracia parlamentaria y controlar a la oposición. Ejemplo de ello, es la reciente eliminación de la abstención como opción de votación en El Salvador.

F. TRATAMIENTO REGRESIVO DE LAS LIBERTADES

Colonizado el poder por el régimen de turno, el abuso, la extralimitación y la usurpación de funciones y la desviación política permite la degradación de las libertades y su tratamiento regresivo.

Vemos como las libertades fundamentales: derecho a la vida, libertad de expresión y de opinión, pluralismo político, debido proceso y derecho a la defensa, libertades políticas y económicas, entre muchas otras, se han cercenado en Venezuela, México, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Los Estados Unidos de América, entre otros. Resulta esa degradación del sistema de libertades una de las mayores preocupaciones que sufre la región.

En Venezuela el drama de la persecución política, con el secuestro de más de dos mil personas después de las elecciones presidenciales de julio pasado donde la oposición, ampliamente demostrado, obtuvo mayoría. La tortura y el terrorismo judicial y policial a opositores, el exilio de dirigentes, el control total de los medios de comunicación y la violación flagrante, grosera e inmediata de las libertades públicas son una realidad, además, de la proscripción del derecho de asilo y la eliminación total de los derechos políticos. Asimismo, las farsas electorales como elementos de distracción de una realidad política y social.

G. DEGRADACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL MILITARISMO

Lo fundamental para transitar a una dictadura competitiva y el totalitarismo es deslegitimar los partidos políticos y favorecer el partido

único-oficialista. Campañas de degradación política, destrucción del adversario, limitar o cortar el financiamiento de los partidos, judicializar los partidos para proscribirlos, son herramientas fundamentales para degradar la democracia.

Simultáneamente, se va favoreciendo la militarización del ámbito civil. Se militarizan paulatinamente los ambientes civiles de la política, la sociedad y la economía. De esta manera, al estamento militar se le asocia en el proceso de transición a la dictadura, otorgándoles prebendas para que en definitiva sean un sostén del sistema y cómplice del mismo.

CONVERSATORIO: DERECHO PRIVADO

Coordinador-Moderador:

académico Salvador Yannuzzi Rodríguez

25 de junio de 2025

**PALABRAS DE APERTURA DEL
DR. RAFAEL BADELL MADRID,
PRESIDENTE DE LA ACADEMIA
DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES,
EN EL CONVERSATORIO SOBRE
"DERECHO PRIVADO",
DE FECHA 25 DE JUNIO DE 2025,
EN CONMEMORACIÓN
DEL 110º ANIVERSARIO DE LA ACADEMIA
DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



Buenos días a todos. Extiendo mi saludo cordial y les doy la bienvenida a los señores académicos presentes, a los invitados especiales a este acto y a todas las personas que nos acompañan aquí en el salón de sesiones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Doy también la bienvenida a los académicos y demás personas que siguen este evento a través de Zoom y del canal de YouTube de Universitas.

El conversatorio del día de hoy se enmarca dentro de la celebración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y versará sobre “Derecho Privado”. El evento que sigue ha sido organizado y coordinado por el académico Dr. Salvador Yannuzzi Rodríguez. Contaremos con intervenciones de académicos de esta corporación, así como de un miembro colaborador especial.

El tema 1, “Derecho Civil y los retos del presente: un equilibrio entre tradición y renovación”, será expuesto por el académico Dr. Enrique Urdaneta Fontiveros.

El académico Dr. Ramón Escovar León desarrollará el tema 2: “Fundamentos del lenguaje claro y reforma judicial”.

“El impacto de la tecnología en los asuntos del derecho privado” es el tema 3, el cual será impartido por la académica Dra. Nayibe Chacón Gómez.

Por último, el tema 4: “Prospectiva de la agrariedad y su relación con la propiedad agraria”, será presentado por el Dr. Edgar Núñez Alcántara, Colaborador Especial de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, por el Estado Carabobo.

Doy entonces la palabra al coordinador de este evento Dr. Salvador Yannuzzi Rodríguez para que dirija la sesión conforme él la programó.

TEMA 1
EL DERECHO CIVIL Y LOS RETOS
DEL PRESENTE: UN EQUILIBRIO
ENTRE TRADICIÓN Y RENOVACIÓN

EL DERECHO CIVIL Y LOS RETOS DEL PRESENTE

ENRIQUE URDANETA FONTIVEROS*



* Profesor Titular de Derecho Civil en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas). Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

SUMARIO

Introducción. I. Los retos contemporáneos del Derecho Civil. 1. La transformación digital. 2. La problemática ambiental. 3. Las transformaciones sociales. 4. La globalización económica. 5. La biotecnología y la medicina avanzada. 6. La inteligencia artificial y la robótica avanzada. 7. La desigualdad económica y social. II. Las respuestas del Derecho Civil. 1. La evolución de la propiedad. 2. La transformación del contrato. 3. La metamorfosis de la responsabilidad civil. 4. La renovación del Derecho de Familia. 5. La evolución de la protección de la persona. III. La constitucionalización como vehículo de actualización. 1. Obligaciones y contratos. 1.1. Constitucionalización legislativa. 1.2. Constitucionalización judicial. 2. Persona y familia. 2.1. Constitucionalización legislativa. 2.2. Constitucionalización judicial. 3. Extralimitación de funciones por parte de la Sala Constitucional venezolana. IV. Conclusiones

INTRODUCCIÓN

En el escenario jurídico actual, el Derecho Civil demuestra una notable capacidad de evolución y fortalecimiento. Esta disciplina ha intensificado su significación ante los complejos retos del mundo contemporáneo. Su naturaleza de derecho privado general y su presencia constante en la existencia cotidiana le confieren una aptitud singular para adaptarse a las transformaciones de nuestro tiempo, lo que se pone de manifiesto en una excepcional versatilidad para regular las relaciones personales, patrimoniales y familiares que constituyen el tejido fundamental de la vida en sociedad.

En esta ponencia, después de referirme a los principales desafíos que enfrenta el Derecho Civil en la actualidad, examinaré la manera cómo evolucionan sus principales instituciones y figuras jurídicas para responder a estas nuevas exigencias. Por último, me referiré brevemente al proceso de constitucionalización del Derecho Civil, fenómeno mediante el cual los valores y principios constitucionales han encontrado en las instituciones civiles un instrumento idóneo para materializarse en las relaciones entre los particulares, incrementando notablemente la capacidad de respuesta de esta disciplina frente a las nuevas realidades sociales¹.

I. LOS RETOS CONTEMPORÁNEOS DEL DERECHO CIVIL

El Derecho Civil del siglo XXI se enfrenta a un panorama de desafíos inéditos ante los cuales despliega su capacidad de adaptación y su

¹ Los temas que se abordan en esta ponencia han sido desarrollados con mayor amplitud en mi trabajo “Derecho Civil Contemporáneo: Adaptabilidad y permanencia de sus instituciones fundamentales” que será publicado próximamente en el *Libro Homenaje 50 años del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello*.

función esencial de regulación de las relaciones humanas. Las transformaciones aceleradas de nuestra época constituyen, en nuestro concepto, un escenario propicio para que esta disciplina demuestre su vitalidad y potencial de renovación.

Los principales desafíos que enfrenta el Derecho Civil en la actualidad son los siguientes:

1. La transformación digital

La revolución tecnológica representa, sin duda, uno de los desafíos más complejos y trascendentales. Las nuevas tecnologías han modificado radicalmente las formas de interacción, comunicación y transacción entre las personas. El Derecho Civil debe regular nuevas realidades como la identidad digital, la tutela de datos personales, los contratos inteligentes, la propiedad intelectual en entornos virtuales y las responsabilidades derivadas de la inteligencia artificial.

Esta transformación digital se manifiesta especialmente en el ámbito patrimonial, donde han emergido fenómenos jurídicos que desafían las categorías tradicionales. Los activos digitales, las criptomonedas y las transacciones en entornos virtuales cuestionan conceptos fundamentales sobre la naturaleza misma de los bienes y las relaciones jurídicas tradicionales. No pueden considerarse meramente como objetos nuevos que requieren regulación. Es necesario desarrollar nuevos marcos conceptuales capaces de proteger los derechos fundamentales de la persona y sus atributos esenciales en ecosistemas digitales.

No basta con adaptar las normas existentes a las complejas realidades virtuales. La persona, como eje del sistema civil, debe ser reconocida y protegida tanto en su dimensión física como en su presencia en entornos digitales, los cuales influyen cada vez más en su desarrollo y autonomía personal.

2. La problemática ambiental

La crisis ecológica representa otro desafío que cuestiona las instituciones civiles tradicionales. La sostenibilidad ambiental ha dejado de ser un aspecto secundario para convertirse en un principio fundamental que debe integrarse en todas las relaciones jurídicas. Instituciones como la propiedad, el contrato y la responsabilidad civil deben ser repensadas

desde una perspectiva ecológica que equilibre los intereses individuales con la preservación del medio ambiente.

La función ecológica de la propiedad adquiere una relevancia sin precedentes, transformando esta institución más allá de la concepción tradicional de dominio absoluto para incorporar dimensiones de creciente complejidad por razones de interés público y social. La propiedad se concibe hoy como una relación jurídica que debe armonizarse con nuevos imperativos ambientales y tecnológicos, lo que ha significado una transformación profunda del instituto en el derecho contemporáneo.

3. Las transformaciones sociales

Las transformaciones sociales introducen complejidades inéditas en la regulación de las relaciones humanas. Los cambios en la composición familiar, en los roles de género y en las formas de convivencia plantean desafíos que el Derecho Civil debe abordar con flexibilidad y sensibilidad. Se trata de reconocer y proteger la diversidad de formas de organización familiar y personal, sin imponer un modelo único de familia.

El Derecho Civil debe adaptarse a estas nuevas realidades familiares, reafirmando su papel esencial en la protección y regulación de las diversas formas de convivencia familiar contemporáneas. La regulación jurídica de la familia evoluciona desde concepciones rígidas y tradicionales hacia modelos más flexibles y plurales.

4. La globalización económica

La globalización económica ha desdibujado las fronteras tradicionales, generando nuevas dinámicas de intercambio que desafían los marcos jurídicos nacionales. El Derecho Civil debe adaptar y perfeccionar sus mecanismos de interpretación y regulación para ofrecer soluciones efectivas a los conflictos de leyes que inevitablemente surgen en las transacciones internacionales, armonizando la aplicación de normas de distintos ordenamientos en este escenario de intercambios globales cada vez más complejos y dinámicos.

5. La biotecnología y la medicina avanzada

La biotecnología y la medicina avanzada introducen dilemas éticos y jurídicos de extraordinaria complejidad. La manipulación genética, la reproducción asistida y las nuevas prácticas de alteración corporal

cuestionan directamente las nociones tradicionales de persona, integridad y disponibilidad del propio cuerpo.

El Derecho Civil, además de desarrollar nuevos marcos interpretativos, debe formular categorías jurídicas innovadoras y principios específicos para estas realidades emergentes. Estas nuevas construcciones jurídicas deberán establecer límites claros a la disposición del cuerpo humano y sus componentes, definir el estatuto jurídico de los materiales biológicos y determinar el alcance de la autonomía personal en las intervenciones biotecnológicas. Todo ello con el doble objetivo de proteger los derechos fundamentales de la persona y facilitar el avance de la investigación científica.

6. La inteligencia artificial y la robótica avanzada

La inteligencia artificial y la robótica avanzada plantean interrogantes sobre la personalidad jurídica, la capacidad de obrar y la atribución de responsabilidad. Entre las cuestiones cruciales que el Derecho Civil deberá resolver destacan: ¿Pueden las entidades dotadas de inteligencia artificial, como los robots autónomos y los sistemas automatizados de toma de decisiones, ser considerados sujetos de derecho?

Asimismo, deben precisarse los límites de actuación de estos sistemas cada vez más autónomos, así como el alcance de su responsabilidad. El Derecho Civil está llamado a desarrollar nuevas categorías conceptuales para abordar estas realidades emergentes.

7. La desigualdad económica y social

La creciente desigualdad económica y social representa otro desafío para el Derecho Civil. Las instituciones tradicionales han evolucionado hacia una concepción sustantiva de la igualdad, superando la mera igualdad formal que las caracterizaba originalmente. Esta evolución debe continuar su transformación hacia mecanismos que garanticen una verdadera igualdad material.

Los principios de buena fe, abuso del derecho y función social de las instituciones civiles constituirán importantes herramientas para corregir desequilibrios. La complejidad de estos retos exige un enfoque interdisciplinario que trasciende lo estrictamente jurídico y debe contemplarse también desde perspectivas éticas, tecnológicas y sociales.

Esta enumeración de los principales desafíos que enfrenta el Derecho Civil en la actualidad refleja la magnitud y complejidad de las exigencias que esta disciplina debe satisfacer en el siglo XXI. Para enfrentar estos desafíos, el Derecho Civil del siglo XXI deberá enriquecerse con el aporte de otras disciplinas y saberes, sin perder su especificidad y su función primordial de regulación de las relaciones humanas.

II. LAS RESPUESTAS DEL DERECHO CIVIL

Tras referirnos a los principales retos que enfrenta el Derecho Civil en la actualidad, corresponde examinar, a grandes rasgos, cómo esta disciplina está respondiendo a estas exigencias. La adaptación a estos desafíos comienza por la renovación de las instituciones y figuras fundamentales del Derecho Civil. Esta disciplina, preservando sus principios esenciales, desarrolla nuevas categorías conceptuales y herramientas jurídicas para dar respuesta a las realidades emergentes. Veamos.

1. La evolución de la propiedad

La propiedad experimenta una transformación hacia una concepción que enfatiza su función social y ecológica. Para satisfacer estas exigencias, el Derecho Civil desarrolla nuevos instrumentos jurídicos que permiten armonizar el ejercicio del derecho de propiedad con la protección ambiental.

Estos instrumentos incluyen mecanismos de compensación por servicios ambientales, así como nuevas modalidades de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. La doctrina y jurisprudencia civiles elaboran criterios para determinar el alcance de las obligaciones ambientales del propietario sin desnaturalizar la esencia del derecho de propiedad².

² En el contexto del ordenamiento colombiano, Solano Bilbao, Ortiz Figueroa y Posada Martínez examinan cómo la legislación y jurisprudencia han desarrollado instrumentos jurídicos que permiten armonizar el ejercicio del derecho de propiedad con la protección ambiental, abordando los límites que pueden imponerse al propietario sin vulnerar el núcleo esencial de su derecho (Sofía Cristina Solano Bilbao, María Antonieta Ortiz Figueroa y Martín Posada Martínez, *Límites al derecho de propiedad: función social y ecológica en el ordenamiento jurídico colombiano*, Universidad Externado de Colombia, 2022. Disponible en: <https://red.uexternado.edu.co/limites-al-derecho-de-propiedad-funcion-social-y-ecologica-en-el-ordenamiento-juridico-colombiano>).

La propiedad se concibe como una relación jurídica compleja que debe equilibrar los intereses individuales con imperativos de preservación ambiental. Esta evolución no implica una negación de la propiedad privada, sino su reconfiguración para incorporar dimensiones de responsabilidad social y ecológica sin precedentes en la tradición jurídica civil.

Para ilustrar esta transformación con un ejemplo basta citar el reciente Reglamento de la Unión Europea sobre productos libres de deforestación (EUDR), que entrará en vigencia el 30 de diciembre de 2025³. Este Reglamento establece obligaciones de debida diligencia que trascienden las fronteras territoriales, exigiendo a los operadores económicos garantizar que determinados productos comercializados en el mercado europeo no provengan de tierras deforestadas después del 31 de diciembre de 2020. En consecuencia, a partir de la entrada en vigencia de este Reglamento, todos los comercializadores de productos como madera, soja, aceite de palma, café, cacao, ganado bovino y caucho, así como sus productos derivados deberán acreditar que sus productos cumplen con los estándares de deforestación cero establecidos por la normativa europea. Los exportadores hacia la Unión Europea deberán, por tanto, demostrar, mediante sistemas de trazabilidad y geolocalización, que sus productos están libres de deforestación para poder acceder al mercado comunitario. Esta regulación pone de manifiesto cómo las exigencias ambientales globales condicionan directamente el ejercicio del derecho de propiedad sobre recursos naturales, estableciendo limitaciones que trascienden las fronteras nacionales, y subordinan el aprovechamiento de la propiedad rural a estándares internacionales de sostenibilidad.

2. La transformación del contrato

El contrato también evoluciona respondiendo a los requerimientos de la economía digital y las nuevas formas de intercambio económico. Sin que ello implique una alteración de sus bases esenciales, la teoría general del contrato se adapta para abordar las particularidades de la contratación en entornos digitales, contempla mecanismos de protección reforzada para la parte más vulnerable, y desarrolla criterios de interpretación que responden a las nuevas modalidades de intercambio.

³ Véase: <https://www.comex.go.cr/media/10363/1-reglamento-deforestaci%C3%B3n.pdf>.

El Derecho Civil ha profundizado en aspectos particulares de la contratación por medios electrónicos, reconociendo que esta no implica una nueva concepción de la teoría general del contrato⁴.

En el ámbito de la contratación digital, el Derecho Civil ha desarrollado normas específicas para proteger al contratante frente al proveedor de contenidos o servicios digitales. Estas incluyen reglas especiales sobre la conformidad de los bienes o servicios digitales, normas específicas para el incumplimiento contractual por fallas del programa, el derecho de desistimiento en estos contratos, y garantías especiales que trascienden las reglas tradicionales del saneamiento por vicios ocultos⁵. Estas disposiciones reconocen las particularidades de la contratación digital sin alterar los principios fundamentales del derecho contractual.

Para los contratos inteligentes (*smart contracts*), ha sido necesario elaborar reglas especiales considerando sus características únicas de autoejecutabilidad⁶. La doctrina civil también ha avanzado en la conceptualización de los activos digitales, determinando su naturaleza jurídica, su régimen de transmisión y su tratamiento sucesorio⁷.

⁴ En la doctrina nacional, véase: Claudia Madrid Martínez, “El derecho de los contratos frente a la tecnología”, en *La importancia del derecho civil hoy*, XI Jornada Aníbal Domínci en memoria de María Candelaria Domínguez Guillén, ABediciones / Asociación Civil Juan Manuel Cajigal, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2022, p. 105. En la misma dirección, Rafael Bernad Mainar afirma: “El fenómeno en ciernes [refiriéndose a la contratación electrónica] no conlleva en modo alguno la modificación de las normas generales de contratación, puesto que los problemas que suscita la contratación electrónica no difieren en sustancia de los que plantea la contratación ordinaria, razón por la cual, en principio, las herramientas que nos suministra el Derecho general de las obligaciones y de los contratos bastarían para resolver las principales cuestiones que presenta esta variedad de contratación” (Rafael Bernad Mainar, ob. cit., p. 217). (Rafael Bernad Mainar, “Nuevos modelos de contratación: La contratación electrónica”, en *Estudios de Derecho Procesal Libro homenaje al doctor Adán Febres Cordero*, Salvador Yannuzzi (Coord.), Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2013, pp. 211-241).

⁵ Al respecto, véase: *Contratación en el entorno digital*, Isabel González Pacanowska y María del Carmen Arnaldos (directores), Editorial Aranzadi, Pamplona, 2023.

⁶ En esta dirección, en la doctrina española, la profesora Luquín Bergareche realiza una aproximación al concepto, tipología, características y efectos de los smart contracts desde el punto de vista del Derecho privado (Raquel Luquín Bergareche, *Smart Contracts aplicaciones jurídicas y de salud digital*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2024).

⁷ Al respecto, véase: Faustino Gudín Rodríguez-Margariños, ob. cit., pp. 80-101; Javier Ibáñez Jiménez, “Emisión, Representación y Gestión de Criptoactivos”, en *Criptoactivos. Retos y desafíos normativos*, Moisés Barrio Andrés (editor), Wolters Kluwer España, 2021,

También en materia contractual se han desarrollado criterios más estrictos para el control de las llamadas cláusulas abusivas, entendidas como aquellas estipulaciones que causan en detrimento del consumidor o de la parte más débil de la relación contractual un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes que se derivan del contrato. Se prevé que estas cláusulas tienen que ser objeto de conocimiento y aceptación expresa, y aprobadas por escrito cuando se incluyen en condiciones generales de contratación. Son igualmente objeto de escrutinio especial las cláusulas que establecen límites a la responsabilidad en favor de la parte que las ha predispuesto, o que contemplan la facultad de rescindir unilateralmente el contrato, o de suspender su ejecución, o que limitan la facultad de oponer excepciones, o establecen caducidades especiales, o contemplan la prórroga o renovación tácita del contrato, las cláusulas compromisorias, etc.⁸.

Hay, asimismo, en materia contractual, la tendencia a negarle validez a las cláusulas limitativas y exonerativas de responsabilidad no solo cuando media dolo o culpa grave por parte del deudor, sino también cuando desnaturalizan la esencia del vínculo obligacional, cuando afectan la libertad contractual, si contrarían el orden público o las buenas costumbres, cuando violan las exigencias de la buena fe, si comportan un abuso de derecho, cuando se fijan en un monto irrisorio, o cuando están incluidas en contratos de adhesión. Se sanciona su inclusión con la nulidad de la cláusula, y, en ciertos casos, incluso con la nulidad del contrato.

pp. 217-227. En la doctrina nacional, véase: Juan Cristóbal Carmona Borjas, *Mundo Jurídico de las Criptomonedas*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales / Asociación Venezolana de Derecho Tributario, 2019, pp. 159-187 y 262-269; Juan Cristóbal Carmona Borjas, *Múltiples caras de loscriptoactivos. Especial referencia al caso del PETRO*. Discurso y trabajo de incorporación como individuo de número a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2018, pp. 30 y ss.

⁸ Para un examen exhaustivo del tratamiento sustantivo y procesal de las cláusulas abusivas en el ordenamiento español, incluyendo los elementos integradores del concepto de “cláusula abusiva”, los efectos derivados de la declaración de abusividad de la cláusula contractual y los poderes de actuación procesal del juez y de las partes procesales respecto de las cláusulas abusivas, véase: Lucina Moreno García, *Las cláusulas abusivas. Tratamiento sustantivo y procesal*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia 2018. En la doctrina nacional, véase: Carlos Eduardo Acedo Sucre, *Cláusulas Abusivas y Contratos de Adhesión*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales/Menpa, Caracas, 2018.

La autonomía de la voluntad, manteniendo su importancia como principio fundamental, experimenta hoy nuevas limitaciones. El principio de buena fe contractual, presente desde antiguo en la ejecución de los contratos, ha extendido su alcance; mientras que la protección de la parte más vulnerable en la relación contractual se ha intensificado significativamente para responder a las complejidades de la contratación contemporánea.

En esta dirección, el Derecho Civil ha desarrollado nuevas categorías como los contratos asimétricos, donde se presume el desequilibrio entre las partes y se establecen mecanismos específicos de protección para la parte más débil⁹. Los contratos asimétricos se caracterizan por la existencia de una disparidad estructural entre los contratantes, ya sea por razones económicas, técnicas, informativas o de experiencia, que coloca a una de las partes en situación de desventaja para negociar en condiciones de igualdad. Un ejemplo de esta categoría son los contratos entre grandes plataformas tecnológicas y usuarios individuales, donde la asimetría informativa y el poder de negociación desigual justifican la implementación de mecanismos de protección especiales.

Ha elaborado también criterios más estrictos de control sobre cláusulas abusivas, extendiendo su aplicación más allá del Derecho del Consumo hacia cualquier relación contractual donde exista un desequilibrio significativo entre las partes. Esta evolución refleja el tránsito desde una concepción de igualdad meramente formal hacia el reconocimiento de las asimetrías reales que caracterizan los contratos contemporáneos, desarrollando mecanismos concretos de protección material para aquellas personas que, por sus condiciones particulares o su posición en determinadas relaciones jurídicas, se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad o desventaja.

En el ámbito probatorio, se han desarrollado criterios para determinar la validez y eficacia de los documentos electrónicos, las firmas

⁹ Al respecto, véase: Valeria Pardo, *El contrato asimétrico entre empresas*, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2025, pp. 160-163, 289-291. En la doctrina nacional, véase: Claudia Madrid Martínez, “La libertad contractual en el Código Civil: entre regulaciones, limitaciones y silencios”, en *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N.º 20, Caracas, 2023, pp. 141-147.

digitales y los registros *blockchain*, estableciendo estándares específicos de autenticidad e integridad¹⁰.

3. La metamorfosis de la responsabilidad civil

La responsabilidad civil experimenta una profunda metamorfosis que trasciende el esquema tradicional de mera reparación de daños. En la era tecnológica, esta institución evoluciona hacia un mecanismo integral de prevención y gestión de riesgos, capaz de anticipar y mitigar potenciales daños antes que limitarse a su reparación posterior. Las nuevas tecnologías, los desafíos ambientales y las transformaciones sociales exigen un concepto de responsabilidad más dinámico y comprehensivo.

Esta transformación se manifiesta en diversas tendencias que reflejan la adaptación de este instituto a las complejidades contemporáneas¹¹. En primer lugar, se amplía significativamente la nómina de daños indemnizables, incorporando categorías inéditas como el daño por productos defectuosos, el daño genético, el daño derivado de aplicaciones biotecnológicas, el daño nuclear y el daño ambiental. En el ámbito digital, se reconocen los daños informáticos, incluyendo los perjuicios derivados de la violación de la privacidad digital, el robo de identidad en línea y los daños causados por fallas en sistemas automatizados¹².

Como se indica poco más adelante, los tribunales constitucionales de diversos países han desarrollado criterios innovadores para ampliar las categorías tradicionales de daño indemnizable, reconociendo nuevas formas de lesión a derechos fundamentales que trascienden las nociones clásicas de daño patrimonial y moral. Esta jurisprudencia constitucional

¹⁰ Para un reciente análisis sobre la validez y eficacia probatoria de los archivos digitales en la contratación *online*, así como los desafíos que se plantean para establecer estándares de autenticidad e integridad en el ámbito procesal, véase: Carlos Tur Faúndez, *Derecho probatorio de los contratos online automatizados*, Editorial Colex, La Coruña, 2024. En la doctrina nacional, para un análisis de la complejidad probatoria del documento electrónico y su autenticidad, véase: Rómulo Velandia Torres, *El documento electrónico y sus dificultades probatorias*, Editorial Álvaro Nora, Caracas, 2015, pp. 97-138 y 275-281.

¹¹ Al respecto, véase: Enrique Urdaneta Fontiveros, “Contornos actuales de la responsabilidad civil”, Claudia Madrid Martínez (Coord.) en *Derecho de las Obligaciones. Homenaje a José Mélich-Orsini*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales/Asociación Venezolana de Derecho Privado/ Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2012, pp. 513 y ss.

¹² Al respecto, en la doctrina española, véase: Domingo Bello Janeiro (Coord.), *Nuevas tecnologías y responsabilidad civil*, Editorial Reus, Madrid, 2020, *passim*.

extranjera ha sido fundamental para el reconocimiento de modalidades de afectación que inciden directamente en la esfera de los derechos de la personalidad y el libre desarrollo del individuo.

Simultáneamente, se flexibilizan los requisitos del daño indemnizable. Se acepta que no es necesaria la afectación de un derecho subjetivo específico o de un interés jurídicamente protegido, sino que basta la lesión al simple interés, siempre que no se oponga al ordenamiento legal. Más aún, se tiende a admitir la resarcibilidad de daños lícitos como, por ejemplo, en los casos de responsabilidad patrimonial del Estado por actividades lícitas. Este enfoque prescinde de la antijuricidad para centrar el sistema en el daño injustamente sufrido por la víctima y no en el daño injustamente causado.

Asimismo, se observa una tendencia hacia la objetivación de la responsabilidad civil y el aumento de factores objetivos de atribución. El progreso científico y tecnológico evidencia que la culpa, como fundamento exclusivo de responsabilidad, no constituye una solución adecuada para nuestros tiempos. Los daños típicos de la era tecnológica no pueden amoldarse al esquema tradicional de la responsabilidad por culpa, ni a la responsabilidad del guardián por la intervención de la cosa en la producción del daño. Se observa que la gran mayoría de las fuentes modernas de daño se producen como consecuencia del ejercicio de actividades riesgosas, surgiendo este concepto como factor atributivo de responsabilidad adoptado en América Latina, entre otros, por los códigos boliviano, peruano y paraguayo.

En materia ambiental, por ejemplo, existe consenso sobre el fundamento objetivo de la responsabilidad civil. Se responde por el solo hecho de realizar actividades calificadas como susceptibles de degradar el ambiente, rigiendo el principio “quien contamina paga”. Este criterio, recogido en el artículo 116 de la Ley Orgánica del Ambiente venezolana, compromete la responsabilidad del contaminador, salvo demostración de causa extraña no imputable.

Por otra parte, se ha aumentado la posibilidad de reclamar indemnización por el daño, ensanchándose el campo de los legitimados activos. De la misma manera, se amplía la gama de los civilmente responsable que responden a veces en forma mancomunada, otras veces solidariamente.

El Derecho de la Responsabilidad Civil desarrolla mecanismos para aligerar la carga probatoria de las víctimas mediante presunciones de culpa y causalidad. Se facilita también el cobro de indemnizaciones a través de procedimientos judiciales expeditos y la perfección de mecanismos de seguros de responsabilidad que permiten una distribución más eficiente de los riesgos¹³.

Finalmente, como se dijo, se acentúa la función preventiva de la responsabilidad civil. Con el avance tecnológico, son frecuentes las hipótesis de daños graves e irreversibles. Como resulta imposible reparar lo irreparable, el sistema evoluciona hacia la prevención del daño, *actuando ex ante* para evitar que el perjuicio se produzca. Esta orientación preventiva representa una transformación conceptual que sitúa la responsabilidad civil como instrumento no solo reparador sino esencialmente protector.

4. La renovación del Derecho de Familia

El Derecho de Familia ha evolucionado significativamente en su concepción y regulación de la familia. De un modelo tradicional basado en el matrimonio entre un hombre y una mujer, se ha transitado hacia el reconocimiento y protección de una diversidad de estructuras familiares. Se protegen nuevas de familia como la familia monoparental que está compuesta por un solo progenitor (padre o madre) y uno o varios hijos, y la familia reconstituida o ensamblada formada por una pareja en la que al menos uno de los miembros aporta un hijo o hija de una relación anterior¹⁴.

¹³ En la obra *Dimensiones y desafíos del seguro de responsabilidad civil* se recogen diversos trabajos que abordan la cuestión de los seguros de responsabilidad civil en varios ámbitos contractuales, como los contratos de administración de sociedades (D&O), compraventa de empresas (seguros R&W), asistencia sanitaria, contratos de transporte, y contratos de arrendamiento de buques, entre otros. (*Dimensiones y desafíos del seguro de responsabilidad civil*, Abel B. Veiga Copo (director) y Miguel Martínez Muñoz (Coord.), Editorial Civitas, Pamplona, 2021).

¹⁴ Sobre la adaptación del Derecho de Familia a las nuevas realidades sociales y el análisis del tránsito de la familia tradicional hacia modalidades como las familias monoparentales, ensambladas y uniones de hecho, así como los desafíos que estas presentan para la regulación jurídica, incluyendo temas como la filiación y la maternidad asistida desde una perspectiva flexible e inclusiva, véase: Benjamín Aguilar Llanos, “Las nuevas tendencias del

Del mismo modo se pasa a reconocer diversas modalidades de uniones afectivas derivadas del principio de la igualdad y del libre desarrollo de la personalidad. Esto incluye el reconocimiento legal de las uniones de hecho y la igualdad de derechos de los hijos matrimoniales y extramatrimoniales. Se reconocen derechos patrimoniales a favor de parejas del mismo sexo. Asimismo, se observa la modernización de los sistemas de determinación de la filiación y la evolución de los conceptos de patria potestad hacia modelos más equitativos de responsabilidad parental¹⁵.

5. La evolución de la protección de la persona

Entre las instituciones del Derecho Civil que han experimentado transformaciones sustanciales, se encuentra la persona que ha evolucionado de manera significativa para adaptarse a las nuevas realidades. Así se han establecido protecciones reforzadas para miembros vulnerables como menores, adultos mayores o personas con discapacidad, desarrollando figuras como la compensación económica después del divorcio o la protección patrimonial específica del incapaz, sin perjuicio de que la protección de algunos de estos sectores más vulnerables se haya elevado posteriormente a rango constitucional¹⁶.

Por otra parte, la protección de los derechos de la persona trasciende los derechos de la personalidad tradicionales, incorporando nuevas

Derecho de Familia”, en *Foro Jurídico*, N.º 13, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014, pp. 228-235. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13789/14413>.

¹⁵ Enrique Urdaneta Fontiveros, “Palabras pronunciadas en el acto de presentación de mi libro Estudios de Derecho Civil” el 5 de noviembre de 2024, en *Boletín de La Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N.º 176 (julio-diciembre 2024), Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2025, pp. 1219-1220.

¹⁶ Para un análisis sistemático de los mecanismos de protección patrimonial de personas con discapacidad en el sistema español, incluyendo figuras como el patrimonio protegido, la sustitución fideicomisaria, y otras instituciones preventivas, véase: Patricia Escribano Torrijada, *El patrimonio de las personas con discapacidad*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, *in toto*; Ignacio Serrano García, *Protección patrimonial de las personas con discapacidad: tratamiento sistemático de la Ley 41/2003*, Iustel Publicaciones, Madrid, 2008, *passim*. Sobre la compensación económica tras el divorcio como mecanismo de protección para el excónyuge más vulnerable, véase: Mauricio Mizrahi, *Divorcio, alimentos y compensación económica*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2018, pp. 137-199.

dimensiones derivadas de la dignidad humana y el reconocimiento de la diversidad personal. Esta ampliación responde a una comprensión más integral de la persona humana que va más allá de las categorías clásicas de nombre, domicilio, estado civil y capacidad¹⁷.

El derecho a la identidad constituye un ejemplo paradigmático de esta evolución. Mientras que tradicionalmente se entendía como el derecho a tener un nombre y a ser reconocido por él, en la actualidad se ha expandido para abarcar aspectos relativos a la identidad de género, entendida como la percepción propia que tiene una persona respecto de su género, que puede coincidir o no con sus características sexuales biológicas.

Esta nueva concepción del derecho a la identidad se vincula estrechamente con el derecho a la autodeterminación personal, el cual se configura como una manifestación del libre desarrollo de la personalidad y de la libertad individual. Este derecho confiere a las personas la facultad para tomar decisiones fundamentales sobre su identidad y sobre quiénes son, sin imposiciones externas que contravengan su percepción personal¹⁸.

Igualmente, como derivación del libre desarrollo de la personalidad y de la protección de la privacidad, el Derecho Civil contemporáneo reconoce el derecho a la autodeterminación informativa. Este derecho encuentra fundamento en el habeas data consagrado en el artículo 28 de la Constitución venezolana, el cual garantiza a toda persona el acceso a los registros de datos para solicitar la actualización o destrucción de aquellos que sean erróneos o que afecten los derechos. Sin embargo, se extiende hacia la facultad más amplia de cada persona de ejercer control sobre el tratamiento de sus datos personales. Ello adquiere especial relevancia en el contexto de las nuevas tecnologías y refleja una concepción moderna de la protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales¹⁹.

En esta línea evolutiva, el Derecho Civil ha desarrollado el concepto del derecho al olvido digital, que permite a las personas solicitar

¹⁷ Miguel Ángel Presno Linera, *Libre desarrollo de la personalidad y derechos fundamentales*, Marcial Pons, Madrid, 2022, pp. 21-38.

¹⁸ *Ibid*, pp.129-137.

¹⁹ Pablo Murillo de la Cueva/José Luis Piñar Mañas, *El derecho a la autodeterminación informativa*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009.

la eliminación de información personal de motores de búsqueda y plataformas digitales cuando dicha información resulta inadecuada, irrelevante o excesiva en relación con los fines para los que fue tratada. El derecho al olvido reconoce que el transcurso del tiempo puede transformar una noticia originalmente legítima en potencialmente lesiva para la dignidad personal, especialmente cuando se perpetúa indefinidamente en el espacio digital. Por lo cual, se busca equilibrar la libertad de información con la protección de la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad, reconociendo que las personas tienen derecho a no estar indefinidamente vinculadas a episodios de su pasado²⁰.

Como puede fácilmente apreciarse, la respuesta del Derecho Civil ante los nuevos desafíos supone una auténtica renovación conceptual —según algunos, una actualización funcional— no simples ajustes en sus instituciones tradicionales. Esta capacidad de adaptación se ha convertido en una característica esencial del Derecho Civil del siglo XXI, que mantiene la estabilidad de sus instituciones fundamentales mientras desarrolla soluciones flexibles para responder a las transformaciones de nuestro tiempo. No se trata de una constante modificación de sus principios sino de una reinterpretación de algunos de ellos, preservando su vocación esencial de proteger la dignidad de la persona en contextos cada vez más complejos.

En resumidas cuentas, el Derecho Civil responde a los desafíos actuales mediante un proceso de evolución desde sus propios fundamentos, preservando su papel central en la protección de la persona y la regulación de sus relaciones jurídicas básicas frente a las transformaciones contemporáneas. Su mayor desafío —y al mismo tiempo su mayor potencial— radica en su capacidad de renovarse continuamente sin perder su identidad característica.

III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN COMO VEHÍCULO DE ACTUALIZACIÓN

Un fenómeno característico del Derecho Civil contemporáneo es la constitucionalización, entendida como el proceso mediante el cual

²⁰ Javier Álvarez Hernando, *El derecho al olvido digital, Debilidades y fortalezas de un derecho fundamental de nueva generación*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2023.

esta disciplina profundiza la integración de los valores y principios constitucionales en sus instituciones fundamentales, fortaleciendo su capacidad de respuesta ante los nuevos desafíos.

Las respuestas del Derecho Civil a las nuevas exigencias se manifiestan principalmente mediante reformas legislativas que incorporan o desarrollan los principios constitucionales (*constitucionalización legislativa*), o mediante una nueva interpretación de las normas o instituciones civiles existentes a la luz de los principios constitucionales (*constitucionalización judicial*)²¹. Nos referiremos, a grandes rasgos, primeramente, al impacto de cada una de estas modalidades de constitucionalización del Derecho Civil en el ámbito de las obligaciones y contratos y, en segundo término, a su incidencia en las relaciones de carácter personal y familiar.

1. Obligaciones y contratos

1.1. Constitucionalización legislativa

En el ámbito de las obligaciones y contratos, el Derecho Comparado ofrece una muestra significativa de reformas legislativas recientes que incorporan o desarrollan principios constitucionales fundamentales. Son particularmente relevantes la Ley de Modernización del Derecho de Obligaciones alemana de 2002, que constituyó la reforma más profunda del Código Civil alemán (BGB) desde su promulgación en 1900²². La ley, entre otros aspectos, reconfiguró sustancialmente el sistema de incumplimiento contractual, incorporó la figura de la “base del negocio jurídico” para regular la alteración de las circunstancias contractuales, reformuló el régimen de la prescripción, y codificó la doctrina de la culpa *in contrahendo*. Esta reforma se enmarca en los principios constitucionales de la Ley Fundamental alemana, particularmente

²¹ Sobre las vías por las cuales se desarrolla el proceso de constitucionalización del Derecho Civil, véase: Hernán Corral Talciani, «Constitucionalización del Derecho Civil. Reflexiones desde el sistema jurídico chileno», en *Derecho Civil Constitucional*, Carlos Villabella, Leonardo Pérez y Germán Molina (editores), Grupo Editorial Mariel, México, 2014, pp. 2-16. En la doctrina nacional, véase: María Candelaria Domínguez Guillén, *Derecho Civil Constitucional (La constitucionalización del Derecho Civil)*, Editorial Jurídica Venezolana / Centro para la Integración y Derecho Público, Caracas, 2018, p. 74.

en el principio del Estado social de derecho, la garantía de la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, buscando un equilibrio entre la autonomía privada y la justicia contractual²³.

En Francia, la reforma del Código Civil de 2016, conocida como Ordenanza N.º 2016-131 de 10 de febrero de 2016²⁴, representó la modificación más importante del derecho de obligaciones y contratos desde la promulgación del Código Napoleón en 1804²⁵. La reforma modernizó sustancialmente el derecho contractual, consagró expresamente la buena fe en la formación, interpretación y ejecución del contrato, reconoció el desequilibrio significativo como límite a la libertad contractual, introdujo la figura de la imprevisión para resolver casos de alteración sobrevenida de las circunstancias, y estructuró coherentemente el régimen de las nulidades contractuales, entre otros aspectos. Esta modernización se fundamenta en los principios de la Constitución francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,

²² Ley de Modernización del Derecho de Obligaciones alemana (*Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts*) del 26 de noviembre de 2001, en vigor desde el 1 de enero de 2002, publicada en el Boletín Federal de Leyes (*Bundesgesetzblatt*) del 29 de noviembre de 2001.

²³ La prenombrada ley ha sido objeto de diversas modificaciones posteriores, siendo particularmente relevantes la implementación de la Directiva sobre Derechos de los Consumidores, y la Ley de Contratos Justos para Consumidores. Véase: Ley de Implementación de la Directiva sobre Derechos de los Consumidores (*Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherrechtlicherichtlinie*) del 13 de junio de 2014, publicada en el Boletín Federal de Leyes. Disponible en: https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB1&jumpTo=bgb1113s3642.pdf; y la Ley de Contratos Justos para Consumidores (*Gesetz für faire Verbraucherverträge*) del 25 de junio de 2021, publicada en el Boletín Federal de Leyes. Disponible en: https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/BGB1/Bgbl_Faire_Verbrauchervertraege.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

²⁴ Ordenanza francesa N.º 2016-131 del 10 de febrero de 2016 de reforma del derecho de los contratos, del régimen general y de la prueba de las obligaciones (*Ordonnance No. 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*), publicada en el *Journal Officiel de la République Française* N.º 0035 del 11 de febrero de 2016.

²⁵ Ley francesa N.º 2018-287 del 20 de abril de 2018 (*Loi No. 2018-287 du 20 avril 2018 ratifiant l'Ordonnance No. 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*), que ratificó la Ordenanza N.º 2016-131 e introdujo ulteriores modificaciones sin alterar la estructura fundamental de la reforma, publicada en el *Journal Officiel de la République Française* N.º 0093 del 21 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=2AY14F4KuvLAQ72JhKXS1c1EHFQ2DgWXsjxXY-a5RFQ=>.

armonizando la autonomía de la voluntad con la protección de la parte más vulnerable en las relaciones contractuales.

En materia de responsabilidad civil, destacan la Ley italiana de responsabilidad ambiental (Ley 349/1986, modificada en 2006 y 2013) que desarrolló el principio constitucional de protección ambiental ampliando las categorías de daño resarcible²⁶. En el ámbito de la protección del consumidor, principio de rango constitucional en varios ordenamientos, son significativas la Ley francesa 2014-344 de Consumo del 17 de marzo de 2014 (Ley Hamon) que reforzó la protección contra cláusulas abusivas²⁷ y el Código de Consumo italiano del 6 de septiembre de 2005 que desarrolló principios constitucionales de protección a los consumidores y usuarios²⁸.

Pero adicionalmente en la última década, se han promulgado en Europa otras reformas legislativas en el ámbito de las obligaciones y contratos que desarrollan diversos principios constitucionales.

A título meramente ejemplificativo, cabe mencionar la Ley española 5/2019 reguladora de los contratos de crédito inmobiliario, que desarrolla el principio de protección del consumidor en la contratación de préstamos y créditos para la adquisición de bienes inmuebles de uso

²⁶ Ley italiana N.º 349 de responsabilidad ambiental del 8 de julio de 1986 (*Legge 8 luglio 1986, No. 349, Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*), publicada en la *Gazzetta Ufficiale* N.º 162 del 15 de julio de 1986. Disponible en: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1986/07/15/162/so/59/sg/pdf>. Esta ley fue modificada en 2006 por el Decreto Legislativo N.º 152 del 3 de abril de 2006 (*Decreto Legislativo No. 152, 3 aprile 2006, Norme in materia ambientale*), publicado en la *Gazzetta Ufficiale* N.º 77 del 14 de abril de 2006. Disponible en: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2006/04/14/88/so/96/sg/pdf>. Posteriormente el Decreto Legislativo N.º 152 fue modificado, entre otras, por la Ley N.º 97 del 6 de agosto de 2013 (*Legge 6 agosto 2013, No. 97, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*), publicada en la *Gazzetta Ufficiale* N.º 194 del 20 de agosto de 2013. Disponible en: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2013/08/20/194/sg/pdf>.

²⁷ Ley francesa N.º 2014-344 sobre el Consumo del 17 de marzo de 2014 (*Loi No. 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation*), conocida como “Loi Hamon”, publicada en el *Journal Officiel de la République Française* N.º 0065 del 18 de marzo de 2014. Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=PsCvPyoQUFqTZoeTZ_dl6XB0La5rYk6ys5dm_FwTPZs=.

²⁸ Código de Consumo italiano del 6 de septiembre de 2005 (*Codice del consumo, Decreto Legislativo No. 6 settembre 2005, n. 206*), publicado en la *Gazzetta Ufficiale* N.º 235 del 8 de octubre de 2005. Disponible en: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2005/10/08/235/so/162/sg/pdf>.

residencial²⁹; la Ley española 4/2022 de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que concreta los principios de igualdad material y protección de los más vulnerables³⁰; la Ley francesa de 2016 para una República Digital que desarrolló principios constitucionales de protección de datos personales en la contratación electrónica y reguló aspectos de la economía digital³¹; y la Ley francesa N.º 2021-1104, relativa a la lucha contra el cambio climático, que incorpora el principio constitucional de protección ambiental en las relaciones contractuales³².

En Venezuela, después de la promulgación de la Constitución de 1999, se han dictado diversas leyes que desarrollan principios constitucionales en el ámbito de las obligaciones y contratos. En materia de protección de la parte más vulnerable de la relación contractual, cabe mencionar la Ley de Protección de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (LEDAPABIS)³³, lamentablemente derogada por la Ley Orgánica de Precios Justos dictada en 2014 y reformada en 2015³⁴. Son

²⁹ Ley española N.º 5/2019 de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario, publicada en el Boletín Oficial del Estado N.º 65 de 16 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-3814>.

³⁰ Ley española N.º 4/2022 de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, publicada en el Boletín Oficial del Estado N.º 51, de 1 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3198.

³¹ Ley francesa N.º 2016-1321 del 7 de octubre de 2016 para una República Digital (*Loi No. 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique*), publicada en el *Journal Officiel de la République Française* N.º 0235 del 8 de octubre de 2016. Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=SJ9w29KN2wvvWjcmiPwHr3B0La5rYk6ys5dm_FwTPZs=.

³² Ley francesa N.º 2021-1104 del 22 de agosto de 2021, relativa a la lucha contra el cambio climático y el fortalecimiento de la resiliencia frente a sus efectos, (*Loi No. 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*), publicada en el *Journal Officiel de la République Française* N.º 0196, de 24 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=x7Gc7Ys-Z3hzgxO5KgI0zSulfmt64dDetDQxhvJZNMc=>.

³³ Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (LEDAPABIS), Gaceta Oficial N.º 39.358 del 1 de febrero de 2010.

³⁴ Decreto N.º 600, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, Gaceta Oficial N.º 40.340 del 23 de enero de 2014. Este decreto fue modificado por el Decreto N.º 1.467 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, Gaceta Oficial N.º 6.156 (Extraordinario) del 19 de noviembre de 2014, posteriormente reformado por el Decreto N.º 2.092 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, Gaceta Oficial N.º 6.202 (Extraordinario), del 8 de noviembre de 2015.

relevantes también, para solo mencionar algunas, la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios³⁵, la Ley de Regulación del Arrendamiento Inmobiliario para el Uso Comercial³⁶, la Ley de Alquileres de Vivienda³⁷, y la reciente reforma de la Ley de la Actividad Aseguradora que establece nuevos límites a las cláusulas abusivas en el contrato de seguros, ampliando los mecanismos de protección de los asegurados³⁸. En materia de contratación electrónica, el Decreto-Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas desarrolla los principios constitucionales de seguridad jurídica estableciendo el marco normativo para la validez y eficacia probatoria de los documentos electrónicos³⁹. En el ámbito de la responsabilidad civil por daño ambiental, la Ley Orgánica del Ambiente⁴⁰ y la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socio-Naturales y Tecnológicos⁴¹ establecen un marco normativo que amplía las categorías de responsabilidad civil para incluir el daño ambiental, desarrollando el principio constitucional de protección del ambiente.

1.2. Constitucionalización judicial

En el ámbito de las relaciones obligatorias y contractuales, la constitucionalización se expresa asimismo a través de una nueva interpretación de las normas e instituciones civiles existentes, aplicando directamente los principios constitucionales (*constitucionalización judicial*).

La jurisprudencia constitucional extranjera ha sentado importantes criterios interpretativos de diversas normas sobre obligaciones y

³⁵ Ley sobre Arrendamientos Inmobiliarios, Gaceta Oficial N.º 36.845 del 7 de diciembre de 1999.

³⁶ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Regulación del Arrendamiento Inmobiliario para el Uso Comercial, Gaceta Oficial N.º 40.418 del 23 de mayo de 2014.

³⁷ Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda, Gaceta Oficial N.º 6.053 (Extraordinario) del 12 de noviembre de 2011.

³⁸ Ley de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Actividad Aseguradora, Gaceta Oficial N.º 6.770 (Extraordinario), del 29 de noviembre de 2023.

³⁹ Decreto con Fuerza de Ley N.º 1.204 de fecha 10 de febrero de 2001, sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, publicado en la Gaceta Oficial N.º 37.148 del 28 de febrero de 2001.

⁴⁰ Ley Orgánica del Ambiente, Gaceta Oficial N.º 5.833 (Extraordinario) del 22 de diciembre de 2006.

⁴¹ Ley de Gestión Integral de Riesgos Socio-Naturales y Tecnológicos, Gaceta Oficial N.º 39.095 del 9 de enero de 2009.

contratos que incorporan y desarrollan principios constitucionales fundamentales. Los tribunales constitucionales extranjeros, por ejemplo, han desarrollado criterios rigurosos para invalidar cláusulas contractuales que, aunque formalmente válidas, vulneran derechos fundamentales o generan desequilibrios significativos entre las partes. El Tribunal Constitucional Federal alemán ha sido particularmente activo en el control de contratos bancarios y de arrendamiento, estableciendo límites al principio de autonomía de la voluntad cuando se comprometen derechos fundamentales de la parte más débil de la relación contractual⁴². La Corte Constitucional colombiana, por su parte, ha impuesto limitaciones significativas a la libertad contractual por razones de solidaridad social y establecido mecanismos para proteger a la parte más vulnerable en determinadas relaciones contractuales⁴³.

⁴² Por ejemplo, el Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*) en la sentencia N.º BVerfGE 89, 214 del 19 de octubre de 1993 (caso “Bürge”) estableció límites constitucionales al principio de autonomía de la voluntad en contratos bancarios, específicamente en contratos de fianza, cuando se comprometen derechos fundamentales de la parte más débil de la relación contractual. Para un examen de esta sentencia véase: Pablo Gómez Blanes, “La protección del fiador en el Derecho alemán: a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 19-10-1993”, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, N.º 683, (2004), pp. 1337-1350. Disponible en: <https://vlex.es/vid/fiador-aleman-proposito-constitucional-19-328710>. Asimismo, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha confirmado la constitucionalidad de diversas medidas de protección al arrendatario como parte vulnerable de la relación contractual. Esto incluye la regulación de los cánones de arrendamiento en ciertos casos, así como las limitaciones al derecho del arrendador de rescindir unilateralmente los contratos de arrendamiento por uso propio. Al respecto, véase: “Germany’s Tenancy Law Amendment Act Upheld by Federal Constitutional Court”, en *Housing Rights Watch*, 24 de septiembre 2019. Disponible en: <https://bit.ly/42EqZGO>; Wolfgang Wurmnest, *German Report – Research Project: Tenancy Law and Procedure in the EU*, Florencia, EUI, 2005, pp. 7-51 y la jurisprudencia allí citada. Disponible en: <https://bit.ly/3RrSDSa>.

⁴³ Sentencia N.º T-517/16 del 7 de julio de 2006 de la Corte Constitucional colombiana, que estableció limitaciones a la libertad contractual por razones de solidaridad social en protección de la parte débil, ordenando a una aseguradora expedir una póliza de seguro de vida a una persona recientemente liberada de un secuestro. La aseguradora había rechazado inicialmente la solicitud alegando que el solicitante representaba un “riesgo no asegurable” debido a su condición de ex-secuestrado. La Corte consideró especialmente la situación de vulnerabilidad del solicitante y concluyó que la negativa vulneraba sus derechos fundamentales. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-517-06.htm>; Sentencia N.º C-909/12 del 7 de noviembre de 2012 de la Corte Constitucional colombiana, que confirmó la constitucionalidad de normas que prohíben cláusulas abusivas en contratos de adhesión entre consumidores e instituciones financieras, aseguradoras y del mercado de valores. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-909-12.htm>.

En materia de responsabilidad civil, la constitucionalización ha llevado a una mayor protección de bienes jurídicos fundamentales y a una ampliación de las categorías tradicionales de daño. Los tribunales constitucionales extranjeros han expandido significativamente los supuestos de daños indemnizables para incluir nuevas formas de afectación a derechos constitucionalmente protegidos. Así, la Corte Constitucional italiana ha desarrollado el concepto de daño existencial como una categoría de daño que afecta directamente la esfera de derechos fundamentales de la persona, más allá del tradicional daño no patrimonial o moral⁴⁴. Esta doctrina fue posteriormente sistematizada por las *Sezioni Unite* de la Corte de Casación italiana en 2008, a través de una sentencia que amplió los límites del daño no patrimonial, estableciendo su directa vinculación con los derechos fundamentales constitucionalmente protegidos⁴⁵. La Corte Suprema peruana, por su parte, ha realizado una notable contribución al reconocer el daño al proyecto de vida como una derivación directa del principio constitucional de libre desarrollo de la personalidad, estableciendo que ciertos daños pueden alterar sustancialmente las expectativas y potencialidades vitales de un individuo⁴⁶.

En Venezuela, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha desarrollado una extensa jurisprudencia en materia de obligaciones y contratos, pretendiendo fundamentarse en la noción de Estado de derecho y de justicia que consagra el artículo 2 de la Constitución. Así, a título meramente ejemplificativo, podemos mencionar que, en

⁴⁴ Sentencia N.º 233/2003 del 11 de julio de 2003 de la Corte Constitucional italiana (Corte Costituzionale). Esta decisión fue publicada en la Gazzetta Ufficiale N.º 28 del 16 de julio de 2003. Disponible en: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2003&numero=233>.

⁴⁵ Sentencia N.º 26972/09 del 11 de noviembre de 2008 de la Corte de Casación italiana (*Corte di Cassazione, Sezioni Unite*). Disponible en: <https://www.ordineavvocatitrani.it/2008/11/13/cassazione-civile-ssuu-sentenza-11112008-n-26972/>.

⁴⁶ Sentencia N.º 1020 del 17 de diciembre de 2020 del Tribunal Constitucional del Perú. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/04566-2019-AA.pdf>; Sentencia N.º 6873 del 28 de septiembre de 2023 de la Corte Suprema de Justicia del Perú, Cuarta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria. Disponible en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/03/Casacion-6873-2021-Lima-LPDerecho.pdf>. Para un examen de la noción del daño al proyecto de vida en la jurisprudencia peruana y latinoamericana, véase: Carlos Fernández Sessarego, “El ‘daño al proyecto de vida’ en la doctrina y la jurisprudencia contemporánea”, en *Foro Jurídico: Revista de Derecho*, N.º 10, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010, pp. 85-104. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18545/18785>.

materia de créditos indexados, la Sala basándose en esta concepción del Estado y en el orden público y las buenas costumbres, limitó la autonomía de la voluntad de créditos hipotecarios, estableciendo criterios sobre cláusulas usurarias, intereses y anatocismo⁴⁷. En materia de contratos de adhesión, la Sala avaló el sistema de protección al consumidor, mediante la declaración de nulidad de cláusulas abusivas⁴⁸ y, en una sentencia objeto de severas críticas, estableció el criterio de la necesaria intervención judicial para la terminación del contrato por aplicación de la denominada cláusula resolutoria expresa, con lo cual contradujo la naturaleza misma de estas cláusulas pretendiendo fundamentar su criterio en una pretendida derivación del principio de la tutela judicial efectiva⁴⁹.

2. Persona y familia

2.1. Constitucionalización legislativa

En el ámbito de la persona y la familia, el Derecho Comparado muestra numerosas reformas legislativas que procuran desarrollar los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, adaptando las instituciones jurídicas a las realidades sociales contemporáneas. Entre algunas significativas y recientes, inspiradas en los principios de igualdad y libre desarrollo de la personalidad, destacan la Ley francesa de bioética de 2021 sobre técnicas de reproducción asistida⁵⁰, la Ley alemana de matrimonio para todos de 2017⁵¹, la Ley 76/2016 Cirinnà

⁴⁷ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 85 del 24 de enero de 2002. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/85-240102-01-1274%20.HTM>.

⁴⁸ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 1419 del 10 de julio de 2007. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/ju-lio/1419-100707-04-0204.HTM>.

⁴⁹ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 167 del 4 de marzo de 2005. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/167-040305-04-1518.HTM>.

⁵⁰ Ley francesa N.º 2021-2017 de 2 de agosto de 2021 sobre bioética (*Loi No. 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique*), publicada en el *Journal Officiel de la République Française* del 3 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=Kfhp4uzKYCIO4d0RRPB2AAIgi8aUOv1MZCf1HPdWY3s=>.

⁵¹ Ley alemana de Matrimonio para Todos (*Gesetz zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts*) del 20 de julio de 2017, publicada en el

italiana sobre uniones civiles entre personas y regulación de la convivencia de hecho⁵², la Ley 13/2005 española sobre matrimonio igualitario⁵³, y la Ley 15/2005 española que flexibilizó el divorcio eliminando sus causales⁵⁴. En el contexto latinoamericano es significativa la reforma del Código Civil y Comercial argentino de 2015 que incorporó una visión constitucionalizada del Derecho de Familia⁵⁵.

Además, a partir de la segunda década de este siglo, han entrado en vigencia en Europa otras importantes reformas legislativas en el ámbito de las relaciones personales y familiares que buscan desarrollar diversos principios constitucionales relativos a la persona. A título meramente ejemplificativo, cabe mencionar la Ley 4/2023 española orientada a asegurar la igualdad real y efectiva de las personas trans y los derechos de las personas LGTBI⁵⁶; la Ley francesa de 2022 que reforma el régimen de adopción⁵⁷; la Ley 8/2021 española que reformó la legislación civil para garantizar el apoyo a las personas con dis-

Boletín Federal de Leyes (*Bundesgesetzblatt*) del 28 de julio de 2017. Disponible en: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5b@attr_id=%27bgbl117s2787.pdf%27%5d#/switch/tocPane?_ts=1744826816192.

⁵² Ley italiana N.º 76/2016 del 20 de mayo de 2016 sobre las Uniones Civiles entre Personas del Mismo Sexo y Regulación de la Convivencia de Hecho (*Legge 20 maggio 2016, No. 76, Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze*), publicada en la *Gazzetta Ufficiale* N.º 118, del 21 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/05/21/16G00082/sg>.

⁵³ Ley española N.º 13/2005 de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, publicada en el Boletín Oficial del Estado N.º 157 de 2 de julio de 2005. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-11364>.

⁵⁴ Ley española N.º 15/2005 de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, publicada en el Boletín Oficial del Estado N.º 163 de 9 de julio de 2005, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-11864>.

⁵⁵ Código Civil y Comercial de la Nación Argentina, aprobado por la Ley 26.994 en 2014 y en vigencia desde 2015. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo_Civil_y_Comercial_de_la_Nacion.pdf.

⁵⁶ Ley española N.º 4/2023 de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, publicada en el Boletín Oficial del Estado N.º 51 de 1 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-5366>.

⁵⁷ Ley francesa N.º 2022-219 de 21 de febrero de 2022 (*Loi No. 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption*), publicada en el *Journal Officiel de la République Française* de 22 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORF-TEXT000045197698>.

capacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica⁵⁸; la Ley Orgánica española 3/2021 que regula la eutanasia⁵⁹; la Ley portuguesa 90/2019, de 4 de septiembre, sobre protección en la parentalidad y la conciliación familiar y laboral⁶⁰; y el Decreto Legislativo italiano N.º 154 de 2013, que revisó la normativa sobre filiación⁶¹.

En Venezuela, bajo la Constitución de 1961, el proceso de constitucionalización del Derecho Civil por vía legislativa tuvo un hito importante en el campo de las relaciones personales y familiares con la promulgación de la Ley de Reforma Parcial del Código Civil de 1982⁶², la cual consagró los principios de igualdad entre los cónyuges y de no discriminación entre los hijos. Además, entre otros aspectos, flexibilizó el divorcio permitiendo la conversión de la separación prolongada de hecho en divorcio.

Posteriormente, bajo la Constitución de 1999, se han dictado importantes leyes que desarrollan los principios constitucionales de protección integral y preferente de la persona, entre las cuales cabe mencionar las siguientes: la Ley para las Personas con Discapacidad que garantiza su integración social y equiparación de oportunidades⁶³,

⁵⁸ Ley española N.º 8/2021 de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, publicada en el Boletín Oficial del Estado N.º 132 de 3 de junio de 2021. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9233.

⁵⁹ Ley Orgánica española N.º 3/2021 de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, publicada en el Boletín Oficial del Estado N.º 72 de 25 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-4628>.

⁶⁰ Ley portuguesa N.º 90/2019 de 4 de septiembre (*Lei No. 90/2019, de 4 de setembro*), sobre la protección en la parentalidad y la conciliación familiar y laboral, publicada en el *Diário da República* N.º 169/2019, de 4 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/90-2019-124417103>.

⁶¹ Decreto Legislativo italiano N.º 154 de 28 de diciembre de 2013 (*Decreto Legislativo 28 dicembre 2013, No. 154*), sobre la revisión de la normativa sobre filiación, publicado en la *Gazzetta Ufficiale* N.º 5 del 8 de enero de 2014. Disponible en: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-12-28;154>.

⁶² Ley de Reforma Parcial del Código Civil, Gaceta Oficial N.º 2.990 (Extraordinario) del 26 de julio de 1982.

⁶³ Ley para las Personas con Discapacidad, Gaceta Oficial N.º 38.598 del 5 de enero de 2007. Esta ley fue posteriormente derogada por la Ley Orgánica para la Inclusión, Igualdad y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad, Gaceta Oficial N.º 6.817 (Extraordinario) del 27 de junio de 2024.

la Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad que desarrolla el principio constitucional de protección familiar⁶⁴, la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que desarrolla el derecho constitucional a la integridad personal⁶⁵, la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes que establece un sistema integral de protección⁶⁶, y más recientemente, la Ley para la Atención Integral a las Personas con Trastorno del Espectro Autista que garantiza su atención integral y no discriminación⁶⁷.

La constitucionalización legislativa ha permitido la evolución del Derecho de la persona y de la familia para adaptarlo a las nuevas transformaciones sociales, procurando que las instituciones civiles respondan a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico y a las exigencias contemporáneas.

2.2. Constitucionalización judicial

De modo similar a lo que ocurre en el ámbito de los contratos, la jurisprudencia constitucional ha sido abundante y variada, por lo que respecta a la interpretación de normas y relaciones civiles de carácter personal y familiar conforme a los principios constitucionales.

En la jurisprudencia extranjera, la protección de la persona se ha ampliado más allá de los derechos de la personalidad tradicionales,

⁶⁴ Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad, Gaceta Oficial N.º 38.773 del 20 de septiembre de 2007. Esta ley fue reformada por la Ley de Reforma de la Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad, y la Paternidad, Gaceta Oficial N.º 6.686 (Extraordinario) del 15 de febrero de 2023.

⁶⁵ Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Gaceta Oficial N.º 38.770 del 17 de septiembre de 2007. Esta ley fue modificada por la Ley de Reforma de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, Gaceta Oficial N.º 40.548 del 25 de noviembre de 2014, posteriormente reformada por la Ley Orgánica de Reforma a la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Gaceta Oficial N.º 6.667 (Extraordinario) del 16 de diciembre de 2021.

⁶⁶ Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, Gaceta Oficial N.º 5.859 (Extraordinario) del 10 de diciembre de 2007. Esta ley fue modificada por la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, Gaceta Oficial N.º 6.185 (Extraordinario) del 8 de junio de 2015.

⁶⁷ Ley para la Atención Integral a las Personas con Trastorno del Espectro Autista, Gaceta Oficial, N.º 6.744 (Extraordinario) del 24 de abril de 2023.

incorporando nuevas dimensiones derivadas de la dignidad humana. A título ilustrativo, destacamos algunas decisiones significativas de tribunales constitucionales europeos sobre la materia. El Tribunal Constitucional español, por ejemplo, ha desarrollado el derecho a la propia imagen más allá de su concepción civil tradicional, incorporando elementos como la autodeterminación informativa y la protección frente a nuevas tecnologías⁶⁸. De manera similar, la jurisprudencia italiana ha abordado cuestiones relacionadas con la protección de la privacidad, incluyendo aspectos vinculados al derecho al olvido digital⁶⁹; y, por su parte, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha elaborado una doctrina sólida sobre el derecho a la autodeterminación informativa como manifestación del derecho general al libre desarrollo de la personalidad⁷⁰.

En materia familiar, la jurisprudencia constitucional extranjera ha sido fundamental en el reconocimiento y protección de nuevas formas de familia, sustentadas en los principios de igualdad y libre desarrollo de la personalidad. Son numerosas las decisiones que han

⁶⁸ Al respecto, véase la Sentencia N.º 81/2001, de 26 de marzo de 2001, del Tribunal Constitucional español, en la que se desarrolla el derecho fundamental a la propia imagen como derecho de la personalidad, derivado de la dignidad humana y dirigido a proteger la dimensión moral de las personas. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4377>.

⁶⁹ En esta dirección, los tribunales italianos han reconocido que el transcurso del tiempo puede transformar una noticia originalmente legítima en lesiva para la dignidad personal. Al respecto, véase: Giulia Barrera, G. “El derecho al olvido en la jurisprudencia italiana y el Reglamento Europeo de Protección de Datos Personales”, en *Desafíos en el acceso a archivos y consulta de documentos: V jornadas de AEFP sobre Acceso a los Documentos Públicos y Oficiales*, Universidad Complutense de Madrid, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/4jQbJxg>.

⁷⁰ Sentencia N.º 1 BvR 370/07, del 27 de febrero de 2009, del Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*) que reafirma la doctrina sobre el derecho a la autodeterminación informativa en la era digital, estableciendo límites a la conservación y uso de datos personales por parte de las autoridades. Disponible en: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/02/rs20080227_1bvr037007.html. Un examen de esta sentencia puede consultarse en: María Isabel González Pascual, “El Tribunal Constitucional Federal Alemán ante la Compatibilidad con los Derechos Fundamentales de la Normativa Nacional de Origen Europeo de Prevención de Delitos”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N.º 34, Madrid, 2009, pp. 945-966. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/27673mariaisabelgonzalezpascualrce34.pdf>.

desarrollado estos principios constitucionales en el ámbito familiar. En esta dirección, la Corte Constitucional italiana fue pionera en reconocer derechos derivados de las uniones de hecho⁷¹, reconocimiento que posteriormente se consolidó legislativamente con la mencionada Ley Cirinnà de 2016⁷². Por su parte, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha desarrollado una extensa jurisprudencia sobre la igualdad de derechos entre hijos matrimoniales y extramatrimoniales⁷³. En América Latina, la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha sido abundante en esta materia, reconociendo derechos patrimoniales a las parejas del mismo sexo y desarrollando el concepto de familia diversa⁷⁴.

⁷¹ Al respecto, véase la Sentencia N.º 404/1988, de 7 de abril de 1988, de la Corte Constitucional italiana (*Corte Costituzionale*), que marcó un hito al reconocer el derecho de sucesión en el arrendamiento al conviviente de hecho, ampliando así el concepto tradicional de familia. Esta decisión fue publicada en la *Gazzetta Ufficiale* N.º 15 del 13 de abril 1988. Disponible en: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=404>.

⁷² Ley italiana N.º 76/2016 del 20 de mayo de 2016 sobre las Uniones Civiles entre Personas del Mismo Sexo y Regulación de la Convivencia de Hecho (*Legge 20 maggio 2016, No. 76, Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze*), publicada en la *Gazzetta Ufficiale* N.º 118, del 21 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/05/21/16G00082/sg>.

⁷³ Al respecto, véase la explicación del profesor Vega García sobre la sentencia N.º 1 BvR 611-07 del Tribunal Constitucional Alemán, del 21 de julio de 2010, sobre la inconstitucionalidad de la normativa del Impuesto sobre Sucesiones que trataba de forma diferente a los integrantes de una pareja de hecho registrada (*eingetragene Lebenspartnerschaft*) y a los de un matrimonio, por ser contraria al principio de igualdad ante la ley. (Alberto Vega García, “La equiparación en Alemania de las parejas de hecho registradas a los matrimonios en el Impuesto Sobre Sucesiones”, *Indret Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona, 2011, pp. 4-12. Disponible en: https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/793_es.pdf). Véase también: José Manuel De Torres Perea, “Tratamiento del interés del menor en el Derecho alemán”, *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 59, N.º 2, 2006, pp. 689-695 y las sentencias allí citadas del Tribunal Constitucional Federal alemán que garantizan la total equiparación entre los hijos independientemente de su condición matrimonial. Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-C-2006-20067500742.

⁷⁴ Al respecto, véase: la Sentencia N.º C-577/11 del 26 de julio de 2011 de la Corte Constitucional colombiana, que reconoció a las parejas del mismo sexo como una forma de familia constitucionalmente protegida, exhortando al Congreso a legislar sobre la materia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-577-11.htm>. Véase también la Sentencia N.º SU-214/16 del 28 de abril de 2016, que reconoció el matrimonio igualitario en Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/su214-16.htm>.

En Venezuela, en el ámbito de las relaciones jurídicas de carácter familiar, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha desarrollado una extensa jurisprudencia que pretende aplicar las normas del Derecho Civil a la luz de los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de 1999. Destacan particularmente las sentencias que han equiparado los efectos de las uniones estables de hecho a los del matrimonio con base en el artículo 77 constitucional⁷⁵, las relativas a la filiación, como las que admiten el reconocimiento del hijo de la mujer casada por un tercero distinto al cónyuge⁷⁶, y la impugnación de la paternidad por persona diferente al marido de la madre⁷⁷, las relativas a la presunción en contra del demandado que se niega a practicarse la experticia de ADN⁷⁸ y las que consagran la imprescriptibilidad de la acción de inquisición de la maternidad o paternidad, incluso frente a los herederos del padre o la madre⁷⁹. También relevantes son las decisiones sobre el carácter potestativo de la regularización de la filiación ante el Registro Civil⁸⁰, la reproducción asistida *post mortem*⁸¹, y la flexibilización del régimen del divorcio⁸².

⁷⁵ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 1682 del 15 de julio de 2005. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1682-150705-04-3301.HTM>.

⁷⁶ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 1443 del 14 de agosto de 2008. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/1443-140808-05-0062.HTM>.

⁷⁷ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 868 del 8 de julio de 2013. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/868-8713-2013-11-0820.HTML>.

⁷⁸ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 1235 del 14 de agosto de 2012. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/1235-14812-2012-10-0831.HTML>.

⁷⁹ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 806 del 8 de julio de 2014. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/166602-806-8714-2014-11-0970.HTML>.

⁸⁰ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 1757 del 22 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/184219-1757-221215-2015-2012-0493.HTML>.

⁸¹ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 1456 del 27 de julio de 2006. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1456-270706-05-1471.HTM>.

⁸² Al respecto véase: Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 446 del 15 de mayo de 2014. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/164289-446-15514-2014-14-0094.HTML>; Sala Constitucional del Tribunal Supremo

3. Extralimitación de funciones por parte de la Sala Constitucional venezolana

Las decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia venezolano, aunque formalmente se presentan como manifestaciones de la proyección de principios constitucionales en el ámbito de las relaciones personales, patrimoniales y familiares, lo que ponen de relieve, en numerosas ocasiones, es una evidente extralimitación de funciones interpretativas por parte de la Sala, que ha invadido competencias propias del Poder Legislativo.

Un ejemplo paradigmático de esta extralimitación lo constituye la flexibilización del divorcio en Venezuela por vía de decisiones judiciales que reformaron sustancialmente el régimen legal establecido en el Código Civil. A partir del año 2014, la Sala Constitucional invadió la esfera de competencia legislativa de la Asamblea Nacional, actuando como legislador positivo al modificar las normas legales sobre el divorcio⁸³. Veamos.

Conforme a la Constitución de 1999, corresponde en forma exclusiva a la Asamblea Nacional legislar en las materias de competencia nacional (art. 187.1), entre las cuales está sancionar la legislación civil y de procedimientos (art. 156.32). Esta competencia solo puede ejercerse según el procedimiento previsto para la formación de las leyes y las normas legales solo pueden ser reformadas o derogadas por otras leyes (art. 218).

Sin embargo, a pesar de la claridad del texto constitucional, mediante una serie de sentencias, la Sala Constitucional, primero, modificó sustancialmente el procedimiento para obtener el divorcio por separación prolongada de hecho previsto en el artículo 185-A del

de Justicia, sentencia N.º 693 del 2 de junio de 2015. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/178096-693-2615-2015-12-1163.HTML>; Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 1070 del 9 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/193699-1070-91216-2016-16-0916.HTML>.

⁸³ Para un examen detallado y un análisis crítico de las reformas legales al régimen del divorcio efectuadas por vía jurisprudencial, véase lo que expongo en mi trabajo “Régimen del divorcio y recientes sentencias del Tribunal Supremo de Justicia”, publicado en mis *Estudios de Derecho Civil*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios, N.º 152, Caracas, 2024, pp. 711-752.

Código Civil⁸⁴; posteriormente, declaró que las causales “únicas” de divorcio contenidas en el artículo 185 no son taxativas⁸⁵; y finalmente, consagró que el desafecto y la incompatibilidad de caracteres constituyen causales de divorcio, estableciendo que la manifestación por uno de los cónyuges de incompatibilidad o desafecto no precisa de contradictorio por tratarse de un “sentimiento intrínseco de la persona”⁸⁶.

Del mismo modo, la Sala de Casación Civil usurpó la función propia y exclusiva de la Asamblea Nacional al legislar en las materias de la competencia nacional previstas en el artículo 156(32) de la Constitución, determinando “el procedimiento de divorcio, por separación de cuerpos y separación de hecho por más de cinco años, desafecto y/o incompatibilidad de caracteres (Artículo 185-A del Código Civil) a seguir por el cónyuge interesado en obtener una sentencia con esta finalidad”⁸⁷.

Estas decisiones configuran múltiples violaciones de principios esenciales consagrados en la Constitución: vulneran la garantía de la reserva legal en materia de legislación civil y de procedimientos, que constituye competencia exclusiva del órgano legislativo (arts. 136 y 156.32), quebrantan el principio de separación de poderes (art. 136) y contravienen el principio de legalidad (art. 137). Adicionalmente, se realizaron sin cumplir con la obligación constitucional de consulta popular prevista en el artículo 201, particularmente relevante en una materia que afecta la estabilidad familiar.

El resultado fue la creación jurisprudencial, mediante normas de carácter general y abstracto, del denominado divorcio libre a través

⁸⁴ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 446 del 15 de mayo de 2014. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/164289-446-15514-2014-14-0094.HTML>.

⁸⁵ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 693 del 2 de junio de 2015. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/178096-693-2615-2015-12-1163.HTML>.

⁸⁶ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 1070 del 9 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/193699-1070-91216-2016-16-0916.HTML>.

⁸⁷ Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 136 del 30 de marzo de 2017. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/marzo/197371-RC.000136-30317-2017-16-476.HTML>.

de un procedimiento sumario sin contradictorio (*divorcio express*), en contravención a lo dispuesto en el Código Civil y en el Código de Procedimiento Civil, permitiendo que cualquiera de los cónyuges solicite el divorcio sin acreditar situación objetiva alguna de cese efectivo de la vida en común⁸⁸.

Estas decisiones ejemplifican los riesgos de una constitucionalización sin límites, donde los tribunales constitucionales usurpan funciones que constitucionalmente corresponden al órgano legislativo, generando inseguridad jurídica en instituciones fundamentales del Derecho Civil. Frente a las exigencias de actualización de las instituciones civiles, resulta indispensable una judicatura más preparada y capaz de abordar los desafíos tecnológicos y las transformaciones sociales contemporáneas, mediante el desarrollo de una interpretación constitucional que equilibre la protección de derechos fundamentales con tales exigencias, respetando siempre el principio de separación de poderes y la garantía de la reserva legal.

IV. CONCLUSIONES

El Derecho Civil enfrenta en la actualidad una serie de retos inéditos que incluyen la transformación digital, la problemática ambiental, las transformaciones sociales, la globalización económica, la biotecnología, la inteligencia artificial y la creciente desigualdad social. Estos desafíos constituyen un escenario propicio para que esta disciplina demuestre su vitalidad y potencial de renovación.

⁸⁸ Cabe hacer notar que las tendencias contemporáneas del Derecho de Familia, en lo relativo al matrimonio, se orientan hacia facilitar la disolución del vínculo, ampliando el margen de libertad para hacer prevalecer la voluntad de los cónyuges que deciden poner fin a su unión matrimonial. Sin embargo, es lamentable que en el caso venezolano estas transformaciones se hayan introducido mediante sentencias del Tribunal Supremo de Justicia que han reformado el Código Civil en materia de divorcio puesto que, por un lado, esto significa una usurpación de las funciones legislativas exclusivas de la Asamblea Nacional y, por el otro, representa una modificación de las estructuras básicas del Derecho Familiar venezolano, contenidas en nuestro Código Civil, realizada sin el suficiente estudio, meditación y ponderación que exige una materia de tanta trascendencia social. Al respecto, véase lo que exponemos en nuestro trabajo “Régimen del Divorcio y Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia” citado en la nota 83 *ut. supra*.

El Derecho Civil responde a estos retos renovando sus instituciones fundamentales sin abandonar sus principios esenciales. La propiedad incorpora con mayor intensidad su función social y ecológica, armonizando los intereses individuales con la preservación ambiental. El contrato evoluciona para abordar la economía digital y proteger a la parte más vulnerable mediante nuevas categorías como los contratos asimétricos y el control estricto de cláusulas abusivas. La responsabilidad civil experimenta una metamorfosis que trasciende la mera reparación de los daños y perjuicios para convertirse en un mecanismo integral de prevención y gestión de riesgos. El Derecho de Familia se adapta reconociendo nuevas estructuras familiares y modalidades de uniones afectivas. La protección de la persona trasciende los derechos de la personalidad tradicionales, incorporando dimensiones como la identidad de género, la autodeterminación informativa y el derecho al olvido digital.

Un vehículo fundamental para esta actualización es la constitucionalización del Derecho Civil, proceso mediante el cual esta disciplina profundiza la integración de los valores y principios constitucionales en sus instituciones fundamentales. Las respuestas del Derecho Civil a las nuevas exigencias se ponen de manifiesto principalmente a través de reformas legislativas que incorporan o desarrollan los principios constitucionales (constitucionalización legislativa) o mediante una nueva interpretación de las normas civiles existentes a la luz de los principios constitucionales (constitucionalización judicial). Este proceso ha fortalecido la capacidad de respuesta del Derecho Civil frente a las nuevas realidades sociales, permitiendo que los principios constitucionales se materialicen efectivamente en las relaciones entre los particulares.

Sin embargo, en el caso venezolano, numerosas decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, aunque formalmente se presentan como manifestaciones de la proyección de principios constitucionales en el campo de las obligaciones y contratos, y en el de las relaciones de carácter familiar, lo que ponen de relieve, en numerosas ocasiones, es una evidente extralimitación de funciones interpretativas por parte de la Sala, que ha invadido las competencias propias del Poder Legislativo. En todo caso, se requiere una judicatura más

preparada para abordar los desafíos tecnológicos y las transformaciones sociales contemporáneas, capaz de desarrollar una interpretación constitucional que equilibre la protección de los derechos fundamentales con la innovación y las nuevas realidades jurídicas, sin sacrificar los principios de separación de poderes y de reserva legal.

TEMA 2
FUNDAMENTOS DEL LENGUAJE CLARO
Y REFORMA JUDICIAL

LENGUAJE CLARO, INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y REFORMA JUDICIAL

RAMÓN ESCOVAR LEÓN*



* Abogado *summa cum laude* (UCAB: 1974). Licenciado en Letras *Magna Cum Laude* (UCV: 2016). Magister en Administración de Empresas (UCAB: 1997). Doctor en Derecho (UCV: 1990). Profesor Emérito UCV. Profesor jubilado UCAB. *Visiting Scholar* Stanford University (1990). Diplomado en Historia Contemporánea de Venezuela, Universidad Experimental Libertador- Fundación Rómulo Betancourt: 2020.

SUMARIO

Introducción. I. La extensión de los escritos. II. La claridad. III. Algunos defectos del lenguaje jurídico. III. 1. La pluralización del verbo haber. III.2. La arbitrariedad en el uso de los signos de puntuación: la llamada coma criminal. III. 3. El desdoblamiento gramatical y la economía del lenguaje. III. 4. El abuso de los adjetivos. IV. El lenguaje claro y la inteligencia artificial. V. Reescritura de una sentencia con IA. VI. Normas de redacción de la legislación procesal venezolana. VII. Las nuevas reglas de la casación francesa. VIII. La guía para la redacción con motivación enriquecida. IX. Una guía de estilo judicial para Venezuela. Conclusiones.

RESUMEN

El presente trabajo examina la necesidad de una transformación del estilo judicial en Venezuela, a partir de los principios del lenguaje claro y del derecho ciudadano a comprender. A través del análisis de las deficiencias lingüísticas, sintácticas y argumentativas del discurso jurídico venezolano, se argumenta que la oscuridad expresiva compromete principios constitucionales como la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. Se propone la elaboración de una guía de estilo judicial venezolana, de cumplimiento obligatorio, inspirada en experiencias comparadas como las de la Corte de Casación francesa. Se destaca también la utilidad de las tecnologías de inteligencia artificial como herramientas auxiliares para la redacción clara y la simplificación de decisiones judiciales. Finalmente, se reafirma que la claridad en el lenguaje jurídico no es un lujo estético, sino una condición democrática esencial.

ABSTRACT

This paper addresses the urgent need to reform the prevailing judicial writing style in Venezuela by adopting the principles of plain language and the citizen's right to understand. Through a detailed diagnosis of current linguistic and argumentative deficiencies in legal writing, the author demonstrates how obscurity in legal texts undermines constitutional principles such as effective judicial protection and legal certainty. The study proposes the adoption of a mandatory Venezuelan judicial style guide, drawing on international models such as that of the French Court of Cassation. The work also explores the potential of artificial intelligence to improve judicial clarity and streamline decisions. Ultimately, the author affirms that clarity in legal language is not merely stylistic, but a democratic imperative.

PALABRAS CLAVE

Lenguaje jurídico claro, guía de estilo judicial, sentencia judicial, comprensión ciudadana, inteligencia artificial, redacción forense, reforma judicial, claridad argumentativa. Inglés:

KEYWORDS

Plain legal language, judicial style guide, judicial decision, citizen understanding, artificial intelligence, legal writing, judicial reform, argumentative clarity.

INTRODUCCIÓN

“El derecho a comprender tiene una sutil conexión con el espíritu democrático”¹. Esta afirmación, tomada de la *Guía Panhispánica de lenguaje claro y accesible*, resulta particularmente acertada, en tanto reconoce que los ciudadanos tienen derecho a entender el lenguaje de la vida cotidiana en todas sus expresiones. Todo —desde la información contenida en los empaques de medicamentos hasta las decisiones judiciales y los textos jurídicos— debe ser comprensible de forma sencilla y directa.

Este trabajo se propone examinar las características actuales del lenguaje jurídico en Venezuela, con el fin de proponer un método que favorezca su claridad. Se sostiene que el estilo judicial vigente obstaculiza el acceso efectivo a la justicia por parte de los ciudadanos y que su transformación hacia un lenguaje más claro y preciso es indispensable para el funcionamiento de un sistema judicial eficiente. A partir del análisis de guías internacionales y criterios lingüísticos, se plantea la elaboración y adopción de una guía de estilo judicial venezolana que promueva la sencillez, la precisión argumentativa y la inteligibilidad del discurso jurídico.

Se destacan, además, los problemas lingüísticos frecuentes en el foro, como la extensión de los escritos, el uso incorrecto del verbo *haber*, el desdoblamiento innecesario del lenguaje inclusivo, el abuso de los adjetivos, las frases y párrafos innecesariamente largos y el estilo alambicado de muchos escritos y sentencias judiciales.

¹ *Guía Panhispánica del lenguaje claro y accesible*, Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española, Madrid, 2024, p.27.

I. LA EXTENSIÓN DE LOS ESCRITOS

Es un hecho admitido que el lenguaje jurídico suele ser ambiguo, vago e indeterminado. En el caso venezolano, a estas características se suma una sintaxis enrevesada: los escritos forenses se componen con frecuencia de oraciones extensas, párrafos que pretenden amalgamar varias ideas y estructuras poco accesibles para el lector común.

El lenguaje es claro cuando se opone a lo oscuro, es decir, cuando puede ser comprendido sin mayores esfuerzos de índole intelectual². Asimismo, debe garantizarse su facilidad de lectura. Sin embargo, esto dista de ser lo habitual en el foro venezolano.

En nuestro medio, las discusiones jurídicas suelen prolongarse más allá de lo razonable y concentrarse en aspectos accesorios, relegando lo esencial. De ahí que los conflictos judiciales se extiendan durante años —en ocasiones más de décadas—, y que los escritos forenses no se distingan por su claridad ni concisión. A menudo, quien no tiene ideas precisas recurre a la ambigüedad, al exceso de palabras y a una retórica grandilocuente. En no pocas ocasiones, además, la argumentación se dirige casi exclusivamente a cuestiones formales.

Esta tendencia a eludir el fondo del asunto se ha convertido en una práctica reiterada en el foro venezolano. A ello se suma una extendida costumbre: el uso del argumento de autoridad como recurso para suplir la falta de claridad conceptual. Así, se invocan citas de autores o de jurisprudencias que tratan temas diferentes al objeto del debate, sin establecer con claridad la conexión entre el caso citado y el caso en análisis. Esta práctica puede caer en la *falacia de autoridad*.

Aún más, suele omitirse el deber elemental de sintetizar el contenido de la cita doctrinal o jurisprudencial: se transcriben párrafos extensos, muchas veces excediendo el límite metodológico universal de cuarenta líneas. Bastaría leer al azar cualquier sentencia para constatar la extensión de las citas doctrinales o jurisprudenciales. En lugar de resumir los alegatos y criterios relevantes en unos pocos párrafos, se privilegia la mala costumbre de *copiar y pegar*, como se ilustrará más adelante.

² Véase Santiago Muñoz Machado, *Fundamentos del lenguaje claro*, Editorial Planeta, 2024, p.11.

¿A qué obedece esta situación? Son múltiples los factores que la explican. Uno de ellos se encuentra en las deficiencias formativas que arrastran los estudiantes de Derecho desde la educación secundaria: pobre formación lingüística y escasas herramientas metodológicas para la organización de ideas. Estas carencias no son adecuadamente atendidas en las facultades de Derecho. Es posible que un estudiante de quinto año aún tenga dificultades expresivas, tanto orales como escritas, sin haber contado con oportunidades reales para corregirlas.

De allí la necesidad de incorporar a la formación jurídica asignaturas de lingüística, acompañadas de talleres de expresión oral y escrita. De ese modo, los futuros abogados adquirirán competencias lingüísticas y sintácticas que contribuirán a mejorar la calidad de sus escritos jurídicos.

Asimismo, convendría incluir en el plan de estudios de pregrado una asignatura titulada *Literatura y Derecho* —ya existente en el nivel doctoral—, que estimule la dimensión creativa del pensamiento jurídico. Esto no solo enriquecería la capacidad interpretativa de los abogados, sino que favorecería una mayor agilidad intelectual al momento de analizar los hechos y alegar el Derecho.

A las deficiencias expresivas se suman dificultades argumentativas. Por ello, resulta imprescindible fomentar en las Escuelas de Derecho el ejercicio del razonamiento claro y la comprensión de que el razonamiento jurídico puede ser tanto deductivo como inductivo. El razonamiento deductivo parte de una norma general (premisa mayor), que se aplica a un hecho concreto (premisa menor), para llegar a una conclusión. Se trata, sin embargo, de una operación que no debe ser mecánica, sino resultado de una labor hermenéutica rigurosa.

En cambio, el razonamiento inductivo parte de los hechos para luego alcanzar una conclusión normativa. Por ejemplo, si un trabajador alega la existencia de una relación laboral y el empleador la niega, el juez debe, en primer lugar, verificar los hechos que sustenten esa pretensión. En este caso, el razonamiento inductivo precede al deductivo.

Más allá de las fallas mencionadas, persiste en nuestro sistema una noción reduccionista del rol judicial. A menudo se concibe al juez como un mero notario de formas, más que como un auténtico administrador de justicia. Así, se evita el análisis sustantivo de los casos, recurriendo

a fórmulas que resuelven el expediente, pero no el conflicto. Esta visión incompleta del Derecho debe ser superada por una que promueva el pensamiento jurídico integral, capaz de expresarse con claridad, rigor y precisión.

Frente a los vicios señalados, urge promover un estilo judicial claro, breve y bien motivado. Para ello, se hace necesaria la adopción de una guía de estilo judicial que sistematice buenas prácticas de redacción jurídica, como se desarrollará en las páginas siguientes.

II. LA CLARIDAD

Ya lo advertía Maese Pedro —ese peculiar personaje de la segunda parte del *Quijote*— respecto a la claridad expresiva: “Aquí alzó otra vez la voz Maese Pedro, y dijo: Llaneza, muchacho, no te encumbres, que toda afectación es mala” (Segunda parte, Capítulo 26). En el mismo sentido, don Quijote reprende a Sancho Panza con estas palabras: “¡No más refranes, Sancho, por un solo Dios!, que parece te vuelves el *sicut erat*: habla a lo llano, a lo liso, a lo no intrincado, como te he dicho muchas veces, y verás cómo te vale un pan por ciento” (Segunda Parte, Capítulo 71).

La claridad es una exigencia que implica abandonar el uso excesivo de expresiones en latín, las citas doctrinales desmedidas, los giros arcaicos y una sintaxis innecesariamente recargada. Se impone, en cambio, una transformación cultural que combine la precisión técnica del discurso jurídico con una genuina responsabilidad comunicativa, de manera que el derecho no solo se aplique, sino que también se entienda.

En lo que respecta al estilo, resulta imprescindible destacar la necesidad de redactar con claridad y concisión³. Ello exige preferir párrafos breves, oraciones directas y evitar los incisos innecesarios, así

³ Así lo expone *El Libro de estilo de la Justicia*: “En la redacción jurídica tradicional se impuso como norma, especialmente en las sentencias, que el párrafo debía estar formado por una sola oración.

El resultado eran párrafos enormes, llenos de informaciones secundarias, plagados de incisos, sembrados de referencias acumuladas, de meandros sintácticos, de coordinaciones ensartadas en diferentes niveles y de subordinaciones de todo tipo y condición. Párrafos que ni siquiera los profesionales podían seguir en una lectura atenta” (*Ibid.*, p. 34).

como los giros alambicados que oscurecen el discurso jurídico. La tradición forense en Venezuela, sin embargo, ha cultivado una tendencia a construir párrafos extensos y complejos, plagados de subordinadas y de “abundancia de construcciones explicativas” que entorpecen la comprensión lectora y fomentan un lenguaje alambicado.

Este tipo de redacción no solo constituye un obstáculo comunicativo, sino que también compromete principios esenciales del orden constitucional. La seguridad jurídica repudia expresamente este estilo. Cuando el lenguaje judicial se torna oscuro y artificioso, se convierte en una barrera que impide el acceso a la justicia. Lo que hay que buscar es la frase que sea como un dardo: directo y sin desvíos.

Un ejemplo paradigmático en el contexto venezolano es la sentencia número 1456 de la Sala Constitucional, dictada el 27 de julio de 2006, sobre técnicas de inseminación artificial. El texto está plagado de extensas citas doctrinales y jurisprudenciales que poco o nada contribuyen a la *motivación* de la decisión. Abundan las referencias encadenadas: citas dentro de citas, unas entrecomilladas, otras en cursivas, o ambas a la vez, en una confusa amalgama de normas editoriales que dificulta la identificación de la voz propia del tribunal. La sintaxis enrevesada, la incorporación de modismos como “a lo interno” —un italianismo popularizado por el periodismo dominicano—, y el tono barroco y pomposo, contrastan con los principios de sencillez y claridad que exige el lenguaje jurídico contemporáneo⁴.

En este punto conviene evocar a Jorge Luis Borges, quien reivindicaba el valor de la palabra común, de uso diario, y recomienda apartarse del estilo ampuloso y retórico⁵. Esa misma orientación la adopta el Instituto Cervantes, que recomienda preferir la palabra breve sobre la extensa. Así, es preferible decir “aclarar” en lugar de “clarificar”; “hoy” en lugar de “actualmente” o “en el día de hoy”; “virtual” antes

⁴ Si la sentencia número 1456 hubiese aplicado las reglas señaladas y se hubiese evitado las interminables citas, la misma se habría reducido a dos o tres páginas. Pero el lenguaje jurídico de la Sala Constitucional se llena de citas de jurisprudencia y de doctrina, perífrasis verbales, locuciones extranjeras y palabras manipuladas, como las que conceptúan el “desacato”. Es un estilo reñido con la necesaria claridad expresiva que debe caracterizar las decisiones de los tribunales.

⁵ Ver la entrevista de Joaquín Soler Serrano a Jorge Luis Borges en su programa “A fondo”. En: https://www.youtube.com/watch?v=2gu9l_TqS8I&t=29s [Disponible: 16.7.2025]

que “telemática”⁶. Igualmente, se aconseja evitar formas perifrásticas y rodeos superfluos: debe decirse “avisar”, no “dar aviso”.

Cada escrito jurídico debe organizarse en torno a una idea central, desarrollada de forma precisa en párrafos autónomos y coherentes. La regla orientadora es que cada oración no supere, en lo posible, las veinticinco palabras. Por supuesto, hay oraciones largas que pueden ser perfectamente claras si están bien construidas, como ocurre con la prosa de Mario Vargas Llosa, cuyo ritmo fluido no sacrifica la inteligibilidad. Lo importante es evitar circunloquios, digresiones innecesarias y estructuras subordinadas excesivas, tan propias de ciertas sentencias impregnadas de la llamada *neolengua*.

Cabe hacer, además, una breve reflexión sobre el uso adecuado de las mayúsculas. Estas se emplean para distinguir nombres propios de nombres comunes. “También afecta a las expresiones pluriverbales denominativas que cumplen funciones análogas a las del nombre propio”⁷, tal como lo enseña el Instituto Cervantes. No obstante, en la práctica se ha extendido el uso abusivo de la mayúscula. Por ejemplo, los cargos o títulos académicos deben escribirse en minúscula, mientras que los nombres de instituciones sí se escriben con mayúscula inicial. Así, se debe redactar: “el académico Pedro Pérez es miembro de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales”. Sin embargo, por razones de protocolo o deferencia, es frecuente que se escriban en mayúscula tratamientos o cargos, lo cual contradice la norma gramatical, pues tales expresiones no dejan de ser adjetivos por más respeto que se pretenda manifestar.

III. ALGUNOS DEFECTOS DEL LENGUAJE JURÍDICO

En el lenguaje es posible advertir algunos defectos frecuentes que vale la pena examinar brevemente. Se pueden mencionar la pluralización del verbo haber, la manera arbitraria con la cual se suelen utilizar los signos de puntuación, el desdoblamiento gramatical y el uso impertinente de los adjetivos, entre otros. A ellos me voy a referir en las secciones siguientes.

⁶ *El libro del español correcto. Claves para hablar y escribir bien el español*. Instituto Cervantes, Espasa libros, Madrid, 2012, pp. 25-80.

⁷ *El libro de la justicia ...cit.*, p. 151.

III.1. La pluralización del verbo haber

Uno de los errores gramaticales más persistentes en el uso del español es la pluralización del verbo *haber* cuando se emplea como impersonal. Es frecuente escuchar expresiones como “*hubieron muchas personas en la fiesta*”, cuando lo correcto es decir “*hubo muchas personas en la fiesta*”. El verbo *haber*, en su uso impersonal, carece de sujeto y, por tanto, solo debe conjugarse en tercera persona del singular, excepto cuando actúa como verbo auxiliar.

Dado que la mayoría de los verbos en español se conjugan con un sujeto, es común suponer equivocadamente que *haber* también lo requiere. Sin embargo, en su forma impersonal, lo que este verbo exige es un complemento directo. Así, en la oración “*Hubo varias fiestas*”, el verbo está correctamente conjugado en singular, y “*varias fiestas*” funciona como complemento directo, no como sujeto. La confusión se produce cuando se intenta forzar la estructura sintáctica, interpretando erróneamente el complemento directo como sujeto y, en consecuencia, pluralizando el verbo de manera incorrecta.

La regla descrita se mantiene invariable desde que Andrés Bello la explicó con claridad en su *Gramática*:

“El de más uso entre los verbos impersonales es *haber*, aplicado a significar indirectamente la existencia de una cosa, que se pone en acusativo: ‘Hubo fiestas’, ‘Hay animales de maravillosos instintos’; frases que no se refieren jamás a un sujeto expreso”⁸.

En resumen: el verbo *haber* no se conjuga con sujeto cuando se usa como impersonal, sino con complemento directo. Solo admite concordancia en número cuando actúa como auxiliar, como en la oración: “*hubieron bailado toda la noche*”.

La *Nueva gramática de la lengua española* ratifica esta norma y señala que el verbo *haber* se emplea como impersonal tanto para fenómenos naturales —“*hay truenos*”— como para referirse a “cualquier

⁸ Andrés Bello: *Gramática de la lengua castellana destinada al uso de los americanos*. Instituto Universitario de Lingüística Andrés Bello-Cabildo Insular de Tenerife, Edición crítica de Ramón Trujillo, Santa Cruz de Tenerife, 1981, p. 466.

otra realidad: *Había poco tiempo*”. A continuación, advierte que en el lenguaje estándar se observa la tendencia a pluralizar erróneamente este verbo, fenómeno del que no escapa siquiera el discurso periodístico. No obstante, la recomendación normativa es clara: “Uso no concordado del *haber*: *Hubo dificultades*, en lugar de *hubieron dificultades*; *Había suficientes pruebas para incriminarlos*, y no *habían suficientes pruebas para incriminarlos*, etc.”⁹.

En conclusión, la pluralización del verbo *haber* es gramaticalmente incorrecta cuando se utiliza en construcciones impersonales. Aunque esta forma errónea se ha generalizado en ciertos sectores del habla popular, su uso debe evitarse en contextos académicos, jurídicos o formales, en los que se exige un dominio riguroso de la norma culta.

III.2. La arbitrariedad en el uso de los signos de puntuación: la llamada *coma criminal*

Un error perturbador en la redacción jurídica es el uso indebido de la conocida como *coma criminal*. Este término —empleado con cierta ironía— designa la coma que se inserta arbitrariamente entre el sujeto y el verbo, o entre el verbo y su complemento directo, vulnerando la estructura lógica de la oración y afectando la claridad expresiva.

La puntuación, como parte del sistema de signos lingüísticos, no admite una aplicación caprichosa. El uso incorrecto de la coma introduce pausas artificiales, interrumpe el flujo natural del discurso y en muchos casos genera ambigüedad o confusión.

A continuación, se presentan algunos ejemplos ilustrativos de este vicio de redacción:

1. **Incorrecto:** *El número de sentencias dictadas por la Sala de Casación Civil, durante el primer trimestre del año fue de cincuenta.*

En esta oración, la coma intercalada después del sujeto es innecesaria y rompe la continuidad entre el sujeto y el predicado.

Correcto: *El número de sentencias dictadas por la Sala de Casación Civil durante el primer trimestre del año fue de cincuenta.*

⁹ Real Academia Española. Asociación de Academias de la Lengua Española, *Sintaxis II*, Madrid, 2009, núm. 41.6, p. 3063.

2. **Incorrecto:** *El presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, anunció nuevos foros sobre asuntos jurídicos.*

La pausa tras el sujeto es injustificada y afecta la fluidez sintáctica.

Correcto: *El presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales anunció nuevos foros sobre asuntos jurídicos.*

3. **Incorrecto:** *El juez, dictó sentencia sin escuchar a la defensa.*

En este caso, se separa el sujeto simple del verbo mediante una coma innecesaria, lo cual desvirtúa la estructura básica de la oración.

Correcto: *El juez dictó sentencia sin escuchar a la defensa.*

Estos ejemplos revelan una tendencia preocupante: la automatización de la escritura sin conciencia sintáctica. En el ámbito jurídico, donde la precisión es un imperativo, este tipo de errores no puede considerarse menor. La puntuación debe responder a la estructura lógica del enunciado, y no al capricho de quien escribe.

En síntesis, la llamada “coma criminal” constituye un atentado contra la coherencia y la comprensión del lenguaje jurídico. Su erradicación debe formar parte de cualquier propuesta seria de mejora en la redacción judicial, en especial en contextos donde la argumentación jurídica exige la máxima claridad.

III.3. El desdoblamiento gramatical y la economía del lenguaje

Una de las manifestaciones más discutidas de los cambios recientes en el uso del español jurídico y administrativo es el llamado *desdoblamiento gramatical*, consistente en duplicar sustantivos o adjetivos con el fin de marcar de forma explícita los géneros masculino y femenino. Ejemplos típicos son: “*venezolanos y venezolanas*”, “*hermanos y hermanas*”, “*abogados y abogadas*”. Esta práctica, aunque movida por intenciones inclusivas, incurre con frecuencia en un uso innecesario y reiterativo, que quiebra el principio de economía del lenguaje y no añade información significativa al enunciado.

Desde una perspectiva lingüística rigurosa, debe recordarse que en español el género gramatical masculino funciona como género no

marcado, es decir, como forma gramatical inclusiva que puede abarcar ambos sexos sin exclusión ni connotación discriminatoria. En consecuencia, en contextos formales —por ejemplo, en un discurso dirigido a un público general o en la redacción de textos normativos— resulta suficiente el uso del sustantivo en su forma tradicional: *ciudadanos*, *trabajadores*, *estudiantes*, *abogados*, entre otros.

El problema no reside en la lengua, sino en la interpretación que los hablantes hacen de ella. Como lo señala con acierto la lingüística académica contemporánea, la lengua no es sexista; si algo lo es, lo son algunos de sus hablantes. Por ende, cargar al sistema gramatical con una exigencia ideológica ajena a su estructura natural produce expresiones forzadas, que dificultan la comprensión, entorpecen la fluidez comunicativa y empobrecen el estilo.

Una manifestación errónea del desdoblamiento gramatical se presenta en la creación de formas léxicas sin respaldo en el sistema del español. Tal es el caso de expresiones como “camaradas y camarados”, en las que el segundo término no existe en la lengua y constituye un error conceptual: *camarada* es un sustantivo común en cuanto al género, y su concordancia se establece mediante el artículo (el camarada, la camarada), no por la terminación morfológica.

De modo similar, se han empleado —a veces con pretensiones irónicas— supuestas formas femeninas como *millonas* (a partir de *millones*) o *jóvenas* (en lugar de *jóvenes*), que carecen de justificación etimológica o morfosintáctica. Estos usos distorsionan la estructura del idioma y afectan su función comunicativa. En todo caso, conviene recordar que, conforme a lo señalado por la *Nueva gramática de la lengua española*¹⁰, el masculino gramatical constituye el género no marcado en español, mientras que el femenino sí lo está.

Sin embargo, puede admitirse —aunque no recomendarse— un desdoblamiento moderado y ocasional, como en la expresión “*todas y todos*”, en contextos donde se quiera hacer énfasis político o retórico sobre la inclusión de ambos géneros. Sin embargo, incluso en estos casos, su utilidad comunicativa es discutible y su repetición constante lo

¹⁰ Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española, Espasa Libros, Madrid, 2009, T. I. núm. 2.2a, p.85

convierte en un recurso parsimonioso, contrario al principio clásico de la buena escritura: *no decir con dos palabras lo que puede expresarse con una sola*.

Existen contextos en los que el desdoblamiento del género resulta justificado, en especial cuando el uso del masculino plural no permite inferir con claridad que se incluye también al género femenino. Así lo señala la *Nueva gramática de la lengua española*¹¹, al precisar que el uso del desdoblamiento puede ser pertinente cuando el contexto no garantiza una interpretación inclusiva del masculino genérico. Un ejemplo de esta situación se presenta en la oración: “Los venezolanos y las venezolanas pueden servir en la Fuerza Armada”. El desdoblamiento aquí cumple una función aclaratoria al indicar de manera explícita que la afirmación comprende tanto a hombres como a mujeres.

Asimismo, la *Nueva gramática* admite el desdoblamiento cuando “la estructura sintáctica de la oración pone de manifiesto que se habla de dos grupos diferentes de individuos”¹². Tal es el caso de la siguiente formulación: “Los venezolanos y las venezolanas expresan opiniones distintas ante el hostigamiento psicológico (*mobbing*) en las relaciones laborales”. En este ejemplo, el desdoblamiento no solo visibiliza ambos grupos, sino que permite establecer una diferencia significativa entre ellos, lo que lo hace gramatical y discursivamente pertinente.

Un ejemplo elocuente de los efectos contraproducentes del desdoblamiento excesivo se observa en el artículo 41 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual incorpora diecisiete desdoblamientos de género de manera consecutiva. Aunque el contenido de la disposición es sencillo en cuanto a su propósito —establecer los requisitos de nacionalidad para el ejercicio de cargos públicos—, su redacción resulta innecesariamente extensa y recargada. Este uso reiterativo compromete no solo la claridad del mensaje, sino también la elegancia y economía expresiva que deben caracterizar a todo texto normativo.

La experiencia comparada demuestra que los textos constitucionales redactados en un lenguaje claro, sobrio y directo favorecen la

¹¹ Ob, cit., núm. 2.2g, T. I, p. 87.

¹² *Ibíd.*

comprensión ciudadana, fortalecen el principio de seguridad jurídica y refuerzan la legitimidad del orden constitucional. Por el contrario, un estilo ampuloso o grandilocuente puede oscurecer el contenido normativo, alejando al ciudadano común del sentido práctico y normativo de la ley fundamental.

Ejemplo de buena redacción constitucional se encuentran en la Constitución española de 1978, cuyos textos destacan por la claridad conceptual y la estructura sintáctica sencilla, sin por ello sacrificar la sustancia del discurso constitucional.

Como reacción a los excesos del desdoblamiento, se ha introducido una práctica todavía más problemática: el uso de la arroba como supuesto marcador inclusivo. Así, se escriben formas como *tod@s*, *abogad@s*, *niñ@s*, etc. No obstante, esta práctica ha sido firmemente desaconsejada por las autoridades normativas. El *Diccionario panhispánico de dudas*¹³ lo expresa con claridad: “Debe tenerse en cuenta que la arroba no es un signo lingüístico y, por ello, su uso en estos casos es inadmisibles desde el punto de vista normativo.”

Además, el uso de la arroba presenta una dificultad insalvable: no puede ser pronunciada, lo que impide su utilización en contextos orales y convierte el intento de inclusión en una exclusión fonética. Su incorporación en textos oficiales o académicos constituye una forma de empobrecimiento discursivo y tipográfico, y no una solución viable a la legítima aspiración de no discriminar.

Por tanto, la corrección lingüística, la claridad expresiva y el respeto por la estructura del idioma exigen evitar tanto el desdoblamiento innecesario, como el uso impropio de símbolos extralingüísticos. La inclusión debe buscarse en la práctica social y no en la distorsión del lenguaje.

III.4. El abuso de los adjetivos

El uso del adjetivo debe usarse con moderación, porque el “adjetivo, cuando no da vida, mata”, como decía Vicente Huidobro¹⁴. En el

¹³ *Diccionario panhispánico de dudas*. Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española, con la colaboración del Instituto Cervantes, Madrid, 2005, p. 311.

¹⁴ Esta frase aparece en el poema *Arte Poética*, publicado en su poemario “El espejo del agua y Ecuatorial (Pequeño Dios Editores, Bogotá, 2011, p. 13):

mismo sentido, Atticus Finch, en *Matar a un Ruiseñor*, afirmaba: “Borra los adjetivos y tendrás los hechos”¹⁵.

Estas referencias demuestran la importancia del uso medido de los adjetivos. En este sentido, Azorín afirmaba que había que escribir sin adjetivos “para acostumbrarme al estilo estricto”¹⁶ y así evitar la prosa recargada que a los que “entendemos algo de técnica, nos hace sonreír”¹⁷. Igualmente recomendaba —el maestro de la precisión—, que al escribir había que “Poner una cosa detrás de otra y no mirar a los lados”¹⁸. Y esto se traduce en la regla de estructurar las oraciones sobre el sujeto, verbo y predicado.

IV. EL LENGUAJE CLARO Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Todo texto jurídico puede ser transformado en uno más claro, directo y eficaz. Esta convicción la expone la *Guía panhispánica de lenguaje claro y accesible*, que, con agudeza, cita un pasaje de *Juan de Mairena* (Antonio Machado), en la que se ilustra el contraste entre el artificio retórico y la sencillez expresiva:

“— Señor Pérez, salga usted a la pizarra y escriba: “Los eventos consuetudinarios que acontecen en la rúa”.

El alumno escribe lo que se le dicta:

—Vaya poniendo eso en lenguaje poético.

El alumno, después de meditar, escribe: “Lo que pasa en la calle”

Mairena. —No está mal”¹⁹.

Esta anécdota literaria revela la virtud del lenguaje claro: cualquier párrafo enrevesado puede volverse comprensible si se asume el

Que el verso sea como una llave/ Que abra mil puertas. / Una hoja cae; algo pasa volando;/
Cuanto miren los ojos creados sea, / Y el alma del oyente quede temblando.

Inventa mundos nuevos y cuida tu palabra;/ El adjetivo, cuando no da vida, mata” (Subrayados míos).

¹⁵ Harper Lee: *To Kill a Mockingbird*, Warner Books, New York, 1960, p. 59.

¹⁶ Azorín, “El estilo”, en *Obras selectas de Azorín*, Editorial Aguilar, p. 1227.

¹⁷ *Ibid.*, p. 1228.

¹⁸ Azorín, *El artista y el estilo*, Aguilar, Madrid, 1969, p. 155.

¹⁹ *Ob. cit.*, p. 24. Véase igualmente *Juan de Mairena*, Cátedra, Edición de Antonio Fernández Ferrer, segunda edición 1993, T. II, p. 75.

esfuerzo de comunicar con economía y precisión. Expresar las ideas de forma sintética no empobrece el pensamiento, sino que lo ordena.

Durante el seminario que dicté en el doctorado de la Universidad Católica Andrés Bello (2022–2023), los cursantes realizaron ejercicios de resumen y reescritura de sentencias judiciales, orientados a lograr un estilo más claro y preciso sin menoscabar el contenido jurídico. Este trabajo fue precedido por un módulo de lingüística aplicada a la redacción jurídica, en el que los estudiantes revisaron los recursos disponibles en línea —como los portales de la Real Academia Española y la Fundación del Español Urgente (Fundéu)— para resolver dudas y mejorar su prosa.

Los resultados evidenciaron que, más allá de la especialización del participante (juez, litigante o docente), todos lograron reducir sentencias extensas a textos más condensados y comprensibles, incluso a la mitad o la tercera parte de su extensión original. Esta experiencia demuestra que el lenguaje claro puede y debe cultivarse desde el pregrado, y reforzarse en los estudios de posgrado con el ejercicio basado en casos concretos.

Más aún: hoy resulta posible incorporar herramientas de inteligencia artificial (IA) para apoyar este proceso de clarificación. Cualquier sentencia del Tribunal Supremo de Justicia puede ser sometida a una reescritura orientada a la claridad. El asunto es proponérselo.

V. REESCRITURA DE UNA SENTENCIA CON IA

A título ilustrativo, puede analizarse la sentencia de la Sala Constitucional N° 447 del 1 de abril de 2025²⁰, referida a la posibilidad de acumular en una misma demanda la acción de desalojo con la reclamación de cánones arrendaticios vencidos.

El capítulo I de la decisión se titula “De la solicitud de revisión” y ocupa cinco páginas y contiene 2.491 palabras. En su totalidad, copia el escrito presentado por la parte actora. Se debe resaltar que la solicitud de revisión repite con los mismos términos la denuncia de acumulación indebida; hace un uso inconsistente de mayúsculas; usa expresiones

²⁰ <https://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/342831-0447-1425-2025-24-0394.HTML>

coloquiales como “de manera desgarrada” y “sorpresivamente”, entre otras.

Mediante IA, puede sintetizarse así:

“El solicitante fundamenta su petición de revisión constitucional en la existencia de una inepta acumulación de pretensiones en la demanda interpuesta por la parte actora, al acumular simultáneamente la resolución del contrato de arrendamiento (con desalojo) y el cobro de cánones insolutos. Alega que dichas pretensiones son jurídicamente incompatibles según el artículo 78 del Código de Procedimiento Civil y la jurisprudencia reiterada de la Sala Constitucional y la Sala de Casación Civil (sentencias N° 669/2003, N° 697/2021 y RC.000314/2021).

Afirma que el Tribunal de Primera Instancia desestimó esta objeción, al considerar que el cobro de cánones derivaba naturalmente del incumplimiento contractual, sin que existiera una acumulación indebida. En consecuencia, declaró con lugar la demanda por desalojo y ordenó el pago de los cánones adeudados.

El solicitante cuestiona esta decisión, sostiene que se violó el debido proceso, el principio de economía procesal y la prohibición expresa del artículo 78 CPC, y solicita que se declare la nulidad absoluta de la demanda y del fallo recurrido, por tratarse de una materia de orden público.

Reprocha también que el Tribunal Superior desechó su denuncia de acumulación indebida, invocando erróneamente una sentencia de 2014, en lugar de aplicar el criterio vigente de la Sala Civil ratificado por la Sala Constitucional en 2021 (sentencia N° 0536/2021).

Finalmente, alega que el juez superior incurrió en un vicio de *ultra petita*, al anular de oficio la sentencia y el auto de admisión sin que lo hubieran solicitado las partes”.

El Capítulo II lleva por título “De los fallos objeto de revisión” y reproduce de forma íntegra dos decisiones previas, sin ofrecer un resumen estructurado. La inteligencia artificial la resumió así:

“*Objeto de la controversia:* Se discute una demanda por resolución de contrato de arrendamiento verbal por falta de pago, que incluye solicitud de desalojo y cobro de cánones.

L Decisión del tribunal de primera instancia califica la demanda como desalojo, rechaza la acumulación indebida y declara con lugar la demanda, ordenando la entrega del inmueble y el pago de los cánones.

El tribunal superior revocó la decisión anterior por incongruencia procesal, recalifica la acción como resolución de contrato conforme al artículo 1167 del Código Civil y declara parcialmente con lugar la demanda, al considerar procedente la acumulación de pretensiones”.

El capítulo III se refiere a la competencia de la Sala, el cual en la sentencia cita las normas en las cuales fundamenta su competencia. El capítulo tiene tres párrafos, lo cual no es excesivo, pero se puede reducir aún más y prescindir de la transcripción literal de las normas jurídicas invocadas y conservar solo el fundamento jurídico necesario. Una nueva versión debe eliminar los conectores innecesarios:

El capítulo lo resume la IA de la manera siguiente:

“La Sala Constitucional declara su competencia para conocer la presente solicitud de revisión, conforme a lo previsto en el artículo 336.10 de la Constitución y el artículo 25.10 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. La revisión se refiere a una sentencia definitivamente firme dictada el 20 de octubre de 2023 por el Tribunal Superior Octavo en lo Civil, Mercantil, Tránsito y Bancario del Área Metropolitana de Caracas. Así se decide”.

El Capítulo IV se refiere a las “Motivaciones para decidir” y presenta varias repeticiones de sentencias y principios ya citados, sin distinción entre fundamentos jurídicos y desarrollo argumental. Mediante IA puede reducirse así:

“La Sala reitera que la revisión constitucional es una potestad excepcional, que no habilita una tercera instancia. Procede únicamente cuando exista violación grave de normas o principios constitucionales.

En el caso, la sentencia recurrida no incurrió en inepta acumulación. La acción ejercida fue de resolución de contrato, no de desalojo autónomo. Según jurisprudencia reiterada (véase sentencia

Nº 170/2023), es lícito acumular dicha resolución al cobro de los cánones vencidos.

En consecuencia, se declara improcedente la solicitud de revisión y se confirma el fallo recurrido”.

Este ejercicio evidencia que la IA puede ser empleada como herramienta auxiliar para identificar reiteraciones innecesarias, eliminar citas extensas que no aportan sustancia, y reestructurar el texto para facilitar su comprensión.

En definitiva, la claridad no es un lujo estilístico sino un deber profesional del juez en una democracia. Un lenguaje enrevesado, plagado de tecnicismos, repeticiones y construcciones barrocas, solo contribuye a distanciar a la justicia del ciudadano. Las nuevas tecnologías pueden servir de aliadas en este propósito de depuración expresiva. No se trata de reemplazar el juicio crítico del jurista, sino de ofrecerle herramientas que le permitan ejercer su función con mayor transparencia, eficacia y precisión.

VI. NORMAS DE REDACCIÓN DE LA LEGISLACIÓN PROCESAL VENEZOLANA

El artículo 243, ordinal 3º, del Código de Procedimiento Civil establece que toda sentencia debe contener “una síntesis clara, precisa y lacónica de los términos en que ha quedado planteada la controversia, sin transcribir en ella los actos del proceso que constan en autos”. Sin embargo, esta previsión normativa no es atendida y se ha convertido en letra muerta.

En los primeros años de vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1987, la Sala de Casación Civil llegó a casar decisiones que incumplían esta exigencia formal. Esto revela la importancia que el legislador y la jurisprudencia atribuyeron en su momento a la economía y claridad expositiva en las decisiones judiciales. Corresponde, por tanto, reivindicar una política judicial que aliente a los jueces a aplicar de manera efectiva dicha norma, con miras a impulsar el lenguaje claro.

El respeto del artículo 243, ordinal 3º, permitiría identificar de forma inmediata cuál es el objeto del litigio, las pretensiones de las partes

y los puntos nodales de la controversia, sin perderse en la reproducción innecesaria de actos procesales. Este tipo de sentencias facilita la labor de control de legalidad y constitucionalidad por parte de las instancias superiores y mejora la comprensión del razonamiento judicial por parte de la ciudadanía.

En lo que respecta a la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, el artículo 171 establece que los escritos de formalización del recurso de casación no pueden exceder los tres folios y sus vueltos. Esta limitación condujo a que los litigantes debieran formular sus denuncias y argumentos en forma concisa, lo cual favoreció el desarrollo de una jurisprudencia laboral sólida en materias clave como la simulación del contrato de trabajo, la contratación internacional y las reclamaciones por daño moral.

En suma, el deber de redactar con claridad y concisión no vulnera el derecho a la defensa ni restringe el acceso a la justicia. Por el contrario, promueve una expresión jurídica más eficaz, transparente y accesible, en beneficio de los operadores judiciales y de los justiciables.

VII. LAS NUEVAS REGLAS DE LA CASACIÓN FRANCESA

La Corte de Casación francesa adoptó en el año 2019 la *Guía de las nuevas reglas relativas a la estructura y redacción de las sentencias*. Esta guía fue examinada por la profesora Ana Irene Vidal en un valioso trabajo publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales²¹.

Esta guía de estilo introduce una serie de lineamientos destinados a mejorar la calidad expresiva de las decisiones judiciales. En primer lugar, prohíbe expresamente las extensas citas jurisprudenciales y recomienda un uso mesurado de las referencias doctrinales, limitándolas a lo estrictamente necesario. Asimismo, promueve una sintaxis sencilla

²¹ Ana Irene Vidal; “La nueva estructura de las sentencias de la Corte de Casación Francesa”. En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Caracas, julio-diciembre 2020, N° 161 pp. 1685-1738. En este trabajo la profesora Vidal hace un estudio de las nuevas reglas de estilo del sistema judicial francés. Véase la *Guide des nouvelles règles relatives à la structure et à la rédaction des arrêts* del 05-06-2019 en : https://www.courdecassation.fr/toutes-les-actualites/comprendre-une-decision-de-la-cour/mode-de-redaction-et-motivation-des?utm_source=

y directa, basada en la construcción gramatical fundamental de sujeto, verbo y predicado. El uso de frases subordinadas se admite con cautela, y únicamente cuando su introducción resulte indispensable para el desarrollo lógico del argumento.

La organización formal del texto también recibe especial atención. Se exige la numeración de los párrafos, cada uno de los cuales debe contener una sola idea que permita avanzar con claridad hacia el siguiente. Se desalienta enfáticamente la repetición, la verborrea, los pleonasmos y las contradicciones internas, elementos que obstaculizan la comprensión del razonamiento jurídico.

En su estudio, la profesora Vidal analiza la estructura y el estilo de redacción de las sentencias de la Corte de Casación, conforme a las recomendaciones formuladas por una comisión *ad hoc* creada con este fin. Una de las innovaciones más significativas es la adopción del estilo directo, que exige el empleo riguroso de conectores lógicos y fórmulas de transición adecuadas para asegurar la coherencia argumentativa. En esta línea, se propone la creación de un comité de redacción responsable de establecer un repertorio léxico técnico que contribuya a la claridad, precisión y consistencia de las decisiones judiciales.

Del mismo modo, se dispone a estructurar las decisiones mediante párrafos numerados y titulados, salvo en aquellos casos cuya simplicidad no lo justifique²². Esta técnica permite delimitar con claridad cada sector del razonamiento y facilita la identificación de los distintos pasajes del fallo, práctica ya generalizada en diversas jurisdicciones europeas.

La adopción del estilo directo, junto con la organización lógica y numerada del contenido, constituye una herramienta fundamental para garantizar que las decisiones judiciales sean comprensibles, tanto para los profesionales del derecho como para los justiciables.

Finalmente, la guía destaca un criterio práctico de calidad: una sentencia cumple su función comunicativa cuando puede ser fácilmente entendida una vez ha sido traducida a otro idioma. En un contexto jurídico cada vez más globalizado, no es infrecuente que una decisión deba ser ejecutada en un país extranjero. Si el juez del país de ejecución

²² Vidal, *Ob. cit.*, p. 1715.

no logra comprender el contenido de la sentencia debido a su oscuridad o mala redacción, podría negarse a ordenar su ejecución. Por ello, la claridad no es solo un valor estético o pedagógico, sino una condición esencial de eficacia jurídica de las decisiones judiciales.

VIII. LA GUÍA PARA LA REDACCIÓN CON MOTIVACIÓN ENRIQUECIDA

En armonía con esta evolución, el 26 de septiembre de 2023 la Corte de Casación publicó la *Guía para la redacción con motivación enriquecida* (*Guide de rédaction en motivation enrichie*). Este documento tiene como objetivo principal fomentar una motivación más transparente, estructurada y comprensible. A diferencia de la motivación tradicional, que puede limitarse a enunciar la norma aplicable o a citar un precedente, la motivación enriquecida exige que cada uno de los elementos incorporados —normas jurídicas, decisiones previas, doctrina relevante o métodos interpretativos— se integre de manera explícita en el encadenamiento lógico del razonamiento, justificando el principio adoptado. Todo ello debe expresarse en un lenguaje claro, preciso y libre de tecnicismos innecesarios.

La motivación enriquecida busca explicar el razonamiento judicial que articula la premisa mayor (cuestión de derecho), la premisa menor (cuestión de hecho) y su tránsito hacia la conclusión del silogismo decisorio. Este itinerario argumentativo puede incorporar uno o varios eslabones intermedios que dotan de profundidad al razonamiento y aseguran su transparencia, fuerza persuasiva y comprensión.

Entre tales eslabones se encuentran, en primer lugar, la interpretación de la norma aplicable, orientada a precisar su alcance conforme a criterios gramaticales, sistemáticos o teleológicos. Dicha interpretación puede acompañarse de la exclusión razonada de otras soluciones posibles, mediante una justificación expresa de su improcedencia. Asimismo, la motivación puede exigir la formulación de una metodología específica para abordar la cuestión jurídica controvertida, lo cual permite al juez exponer con claridad el hilo conductor que sustenta la decisión adoptada.

La motivación enriquecida también puede incorporar la referencia a valores o principios superiores —como la proporcionalidad, la dignidad humana o la seguridad jurídica—, que operan como criterios orientadores en la interpretación y aplicación del derecho.

Cuando resulte pertinente, la motivación enriquecida puede invocar y resumir precedentes que respalden la solución adoptada, reforzando así la coherencia jurisprudencial. También puede aludir a precedentes disidentes, para explicar las razones por las cuales se los descarta en el caso concreto, con lo cual se incrementa la transparencia de la elección argumentativa.

Adicionalmente, puede recurrirse a consideraciones de derecho comparado cuando estas contribuyan a enriquecer la interpretación del ordenamiento nacional, en particular frente a vacíos normativos o situaciones jurídicas inéditas.

IX. UNA GUÍA DE ESTILO JUDICIAL PARA VENEZUELA

Lo dicho hasta ahora autoriza afirmar que el lenguaje jurídico debe ser claro y preciso para que sea fácilmente comprensible por todos. Una sentencia dictada en Venezuela debe ser entendida en Colombia, España o China. Por eso, es necesario que el estilo sea claro, preciso y desprovisto de verborrea, tautologías, ambigüedad, vaguedad, eufemismos, redundancias y fallas metodológicas.

El Poder Judicial venezolano está a la espera de elaborar y aprobar una guía de estilo judicial para mejorar y facilitar la comprensión de las sentencias. Esa guía, con las reglas lingüísticas y metodológicas de obligatorio cumplimiento por parte de jueces y litigantes, sería una contribución al sistema de justicia.

Este trabajo se debe hacer con la participación mancomunada del Tribunal Supremo de Justicia, las universidades, los colegios de abogados y las academias. Así se garantiza el principio de la participación ciudadana, la pluralidad, la transparencia y la democracia.

El estilo judicial venezolano carece de la precisión y claridad que exige el lenguaje jurídico. Las frases largas, el exceso de adjetivos y la manipulación verbal deben ser superadas. Para ello, se requiere la elaboración de una guía de estilo judicial para uso de jueces y abogados.

CONCLUSIONES

1. El lenguaje judicial venezolano presenta deficiencias lingüísticas y estructurales. El estilo actualmente predominante, caracterizado por oraciones excesivamente largas, párrafos enrevesados y uso abusivo de citas textuales, obstaculiza la comprensión del contenido jurídico y limita el acceso efectivo a la justicia por parte de los ciudadanos.
2. La oscuridad expresiva vulnera el derecho a comprender. Un lenguaje jurídico hermético, redundante o de tono barroco compromete garantías constitucionales fundamentales como la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, al dificultar que los justiciables comprendan las decisiones que los afectan.
3. Resulta necesaria la elaboración de una guía de estilo judicial venezolana. Inspirada en modelos internacionales, como el desarrollado por la Corte de Casación francesa, dicha guía debe establecer normas claras de redacción lógica, concisa y accesible, aplicables de manera obligatoria tanto a jueces como a litigantes.
4. La formación jurídica debe incorporar contenidos lingüísticos y literarios. Es necesario incluir en el plan de estudios asignaturas de lingüística, expresión oral y escrita, así como materias como *Literatura y Derecho*, con el fin de fortalecer las competencias argumentativas, expresivas e interpretativas del estudiante de Derecho.
5. La sencillez expresiva no empobrece el discurso jurídico, sino que lo potencia. Lejos de trivializar el pensamiento jurídico, la claridad permite organizar mejor las ideas, eliminar redundancias y transmitir razonamientos complejos de forma comprensible y precisa.
6. La inteligencia artificial constituye una herramienta útil para mejorar la redacción judicial. Su uso permite detectar repeticiones innecesarias, reorganizar el contenido, resumir decisiones extensas sin sacrificar rigor jurídico y redactar con mayor claridad la parte narrativa de las sentencias, así como sistematizar la presentación de pruebas.

7. Debe reivindicarse el cumplimiento de la norma procesal relativa a la redacción de las sentencias. Se trata del artículo 243, ordinal 3º, del Código de Procedimiento Civil, que exige decisiones *claras, precisas y lacónicas*, y cuya aplicación no debe continuar siendo ignorada. Su observancia contribuiría significativamente a elevar la calidad argumentativa de las resoluciones judiciales.
8. La corrección de los vicios lingüísticos debe ser una prioridad en el ámbito forense. Errores frecuentes como la pluralización del verbo *haber* en usos impersonales, el uso indebido de la llamada “coma criminal”, el desdoblamiento gramatical excesivo o el abuso de adjetivos, deterioran la claridad del discurso jurídico y deben ser corregidos mediante formación continua.
9. El lenguaje judicial debe ser comprensible más allá de las fronteras nacionales. En un contexto jurídico globalizado, la claridad expresiva permite que una sentencia dictada en Venezuela sea comprensible en otras jurisdicciones. De allí que la claridad tenga no solo un valor interno, sino también proyección práctica y transnacional.
10. La claridad es un deber democrático que incumbe al juez. El juez no debe ocultar la decisión bajo un velo de tecnicismos, sino exponerla con transparencia, lógica y precisión. La claridad en la argumentación judicial es un componente esencial del derecho constitucional a comprender y, por tanto, de la legitimidad de la justicia.

**CONVERSATORIO: LA VIDA VENEZOLANA
DE HOY, VISTA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL,
INQUIETUDES Y RESPUESTAS**

**Coordinador-Moderador:
académico Ramón Guillermo Aveledo
26 de junio de 2025**

**PALABRAS DE APERTURA
DEL DR. RAFAEL BADELL MADRID,
PRESIDENTE DE LA ACADEMIA
DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES,
EN EL CONVERSATORIO SOBRE
"LA VIDA VENEZOLANA DE HOY,
VISTA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL,
INQUIETUDES Y RESPUESTAS",
DE FECHA 26 DE JUNIO DE 2025,
EN CONMEMORACIÓN
DEL 110° ANIVERSARIO DE
LA ACADEMIA DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**



Buenos días a todos. Extiendo mi saludo cordial y les doy la bienvenida a los señores académicos presentes, a los invitados especiales a este acto y a todas las personas que nos acompañan aquí en el salón de sesiones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Doy también la bienvenida a los académicos y demás personas que siguen este evento a través de Zoom y del canal de YouTube de Universitas.

El conversatorio del día de hoy se enmarca dentro de la celebración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, y versará sobre **“La vida venezolana de hoy, vista desde la sociedad civil, inquietudes y respuestas”**. La actividad de esta mañana fue organizada y coordinada por el académico Ramón Guillermo Aveledo y para llevarla adelante contamos hoy con la participación e intervenciones de miembros de esta Corporación y de un profesor nacional especialmente invitado, estos son: los Numerarios de esta Academia de Ciencias Políticas y Sociales Ramón Guillermo Aveledo, Luis Ugalde s.j., y Colette Capriles Sandner. Además participará Félix Seijas, reconocido estadístico, PhD en *Complex Data Analysis* y profesor de la Universidad Central de Venezuela y Director del Instituto Delphos.

Para ello, doy entonces la palabra al coordinador de este evento Dr. Ramón Guillermo Aveledo, para que dirija la sesión conforme él la programó.

LA AGENDA SOCIAL Y DE DERECHOS: UNA EXPERIENCIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS DEMOCRÁTICOS

COLETTE CAPRILES SANDNER*



* Profesora asociada, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Simón Bolívar.
Individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

1. CONSENSUALISMO Y CONFLICTIVISMO

A mediados del siglo pasado se configuró en Venezuela un modelo de gestión política peculiar que, aunque enmarcada en los rasgos que conceptualmente se atribuyen a la democracia liberal representativa, se desarrolló sobre determinaciones históricas y económicas asociadas al papel de la renta petrolera que modularon la acción de las instituciones democráticas, especialmente aquellas que regulan los naturales conflictos de interés.

A ese modelo lo ha bautizado Diego Bautista Urbaneja como *consensualismo*, apuntando a que el objetivo fundamental del sistema fue asegurar la estabilización de la democracia con el mínimo nivel de conflicto posible en el plano de las decisiones políticas y en la distribución de los costos de la gobernanza y, en definitiva, en torno a los criterios para la distribución de la renta petrolera. Dicho de otro modo no exactamente equivalente, la regla -o más bien la meta-regla- para las decisiones políticas sería la de propiciar el mayor consenso posible entre actores políticos o sociales susceptibles de alterar el curso de la consolidación democrática¹.

Adoptar esta perspectiva conduce a explicar la crisis del sistema político democrático como un resultado de la incapacidad de atender, sin tener que jerarquizarlas o priorizarlas, las cada vez más complejas demandas de los cada vez más diversos actores. Los arreglos institucionales que una vez funcionaron para cumplir el objetivo de la estabilización democrática, de la cual una parte fundamental fue precisamente la inclusión sin conflicto de las demandas particulares de los distintos sectores –al menos sin los típicos conflictos redistributivos que otros

¹ Me remito aquí a la obra de Diego Bautista Urbaneja aunque, desde luego, son varios los autores que han contribuido a configurar esta tesis interpretativa.

procesos de modernización habían acarreado en el continente—, dejaron de ser aptos en la medida en que el modelo rentístico se agotaba. En este sentido los consensos eran instrumentales porque servían al objetivo primario de proteger a la democracia contra actores que pudieran amenazarla, pero se fue abandonando el campo de los consensos sustantivos acerca de las prácticas democráticas y se volvió en última instancia muy difícil adaptar y renovar el sistema considerando los cambios y las demandas que la misma democracia había provocado en la sociedad venezolana.

Sin entrar a discernir más allá de esta simple formulación una interpretación que creo fundamental para la comprensión del proceso político venezolano y que debe ser aún más desarrollada, me interesa plantear el contraste con lo que justamente podríamos llamar el *conflictivismo*. Se trata de una inversión casi en espejo: si la procura de consensos funcionó como una meta-regla, es decir, como un principio de acción subordinado y legitimado por el objetivo de consolidar las reglas de la democracia liberal representativa y la limitación del poder que ella supone, el conflictivismo funciona como su negativo: como un principio de acción para ampliar y legitimar el poder monocrático al condicionar el acceso a la renta petrolera según un criterio suma-cero, en el que los incentivos para unos implican exclusión para otros, de modo que los conflictos entre sectores o actores se vuelven funcionales para el mantenimiento del poder. La estabilización proviene del conflicto perpetuo por construir un adentro y un afuera del poder arbitral en el que éste ocupa todo el campo posible en su ejercicio mientras deja fuera a la mayor cantidad posible de actores. Quizás esta sea la definición de cualquier autocracia o monocracia, y de nuevo, no es este el espacio para proseguir en esta elaboración, pero retengamos el contraste, la ruptura tan radical que se empieza a forjar en 1999 con respecto a las prácticas reales del poder. Saltémonos la cuestión ideológica: los consensos y la cultura de la negociación quedaron desprestigiados como mecanismos “puntofijistas”, como ejemplos de un pactismo entre élites, para entrar a partir de 1999, en una lógica del conflicto permanente.

En ese sentido se podría hablar de una ruptura “revolucionaria” que rompe con el *core*, con el alma del sistema democrático tal como

funcionó –con sus crisis y sus déficits, desde luego– en nuestro país. Pero además la dinámica del eterno conflicto es el motor “revolucionario” en sí mismo. Las revoluciones pueden (o no) tener unos principios ideológicos, pero estos son secundarios siempre: es la dinámica del conflicto lo que las consolida porque legitima el anclaje “defensivo” de la nueva élite en el poder, marcando un límite infranqueable entre ganadores y perdedores –límite que puede construirse con distintas etiquetas, según la variedad ideológica que se adopte.

La buena noticia es que la sociedad venezolana quiere salir de la hegemonía del conflicto; la no tan buena es que para ello hay que generar nuevas prácticas y una nueva imaginación política para una democracia que pueda encontrar consensos sin evadir el conflicto institucional que es propio de lo político. Se impone un aprendizaje de una gramática de la gobernanza que no aspire a más que consensos mínimos pero que pueda generar mecanismos para metabolizar las diferencias en intereses, visiones, aspiraciones de una sociedad que, evidentemente, ya no es la misma de 1958 ni de 1998, pero que tampoco se conoce a sí misma.

2. UNA EXPERIENCIA DELIBERATIVA

Entre 2023 y 2024, formé parte de un equipo que desarrolló, con la cooperación de la Unión Europea, una experiencia de diálogos y construcción de consensos con grupos de ciudadanos en los 24 estados del país. La idea central fue acompañar un proceso deliberativo para producir lo que llamamos una Agenda Social y de Derechos (ASYDD), que resumiera las demandas y las acciones posibles, en la disposición de encontrar lo común en medio de la fragmentación social, política y migratoria que nos aqueja.

El proyecto tuvo varios puntos de partida o premisas, más bien. No voy a recordar aquí el dramático contexto sociopolítico de los últimos años excepto por un elemento que es muy relevante para esta experiencia: a partir de 2019 arranca, en Oslo primero y luego en Barbados, un proceso de negociación entre la oposición y el gobierno que, con sus interrupciones, variaciones y retrocesos termina en 2023 y que, como

proceso, deja enseñanzas que en el futuro deberemos atender². Una de ellas tiene que ver con lo que en otras negociaciones políticas ha sido un factor esencial para el éxito o al menos los avances: la conexión del proceso de negociación con la sociedad, y especialmente con la sociedad organizada, que debe convertirse en un importante, o tal vez el principal *stakeholder*; en los casos en los que así ha ocurrido, los negociadores han podido representar una variedad de intereses y de visiones, de modo que los acuerdos negociados tengan sustento y dolientes para su implementación.

Pero esto supone que haya algún grado de organización social, de nodos o lugares, formales o no, que conecten entre sí esa pluralidad y que la conecten con instancias de representación política y con la mesa de negociación. De modo que la experiencia de la ASYDD se inscribe en esta dirección: ¿qué tiene la sociedad venezolana que decir o que pensar en relación con sus propias demandas de cambio y su papel en la democratización? ¿Dónde están los consensos y sobre todo, los des-acuerdos?

De hecho, un antecedente directo fue la llamada *Demanda de Chile*. Este fue un manifiesto producido por la Asamblea de la Civilidad, que en 1986, se propone como un espacio de coordinación de fuerzas sociales y políticas en oposición al régimen de Pinochet que, hasta entonces, se encontraban enfrentadas y desarticuladas debido a sus distintas teorías del cambio. Lo interesante de la *Demanda de Chile* es que fundamenta su exigencia de democracia no en una aspiración puramente política sino como consecuencia de las demandas de bienestar y de construcción de un proyecto común, que evidentemente solo podría ser realizado en democracia. Su éxito fue justamente encontrar las convicciones y demandas comunes de bienestar al margen de las diferencias ideológicas, y ello permitió amalgamar fuerzas sociales y políticas muy heterogéneas y en definitiva asegurar su posterior expresión política en el plebiscito que en 1988 abrió el espacio democrático en Chile.

² También habría que incluir la “genealogía” de este ciclo de negociaciones, en la medida en que cada ciclo anterior ha dejado aprendizajes, avances o... retrocesos. Recientemente Marcos Carrillo y Jaiber Núñez Urdaneta publicaron *Veinte años de negociación política en Venezuela: las negociaciones entre el gobierno y la oposición 2002-2022*, ABediciones, Caracas, 2024, con lo que comenzamos a tener una mirada más sistemática de los abordajes que los actores han tenido de estos procesos.

También hay antecedentes locales inmediatos de propuestas de la sociedad civil como Prospectiva 2035³, una iniciativa de Fedecámaras que llevó adelante una consulta plural muy importante, y en 2018, la de CEDICE⁴, que generó un manual para la confección de agendas locales de reformas y consensos que se llevaron a cabo en quince estados del país. Conocíamos también, dentro de la compleja trama del proceso de acuerdos de paz en Colombia, el trabajo de la organización La Paz Querida⁵. La idea común en todo esto es, en definitiva, delimitar los consensos a partir de los propios actores sociales y los ciudadanos, en contraste con otras propuestas diseñadas desde la mirada técnica o experta que han conformado distintos “proyectos de país”.

En el caso el valor de la experiencia fue convertirse en un espacio dialógico práctico, demostrando que es posible construir acuerdos o al menos ventilar los desacuerdos, incluso tras los muchos años de polarización, mutua desconfianza y de asfixia del espacio público y, en consecuencia, de enrarecimiento de las narrativas políticas; todo ello, sin embargo, tratando de valorizar las diferencias propias del pluralismo.

Los 24 grupos deliberativos, compuestos en general por activistas, que llamamos “germinales” se reunieron a lo largo de diez sesiones formales. Ocho de las sesiones se dedicaron a desarrollar su propia agenda de temas –cada grupo tiene en consecuencia un perfil distinto– basados en cuatro campos: institucionalidad, servicios y políticas públicas, participación y derechos. En cada uno de estos campos formularon demandas, acciones posibles, y examinaron áreas de debate.

Paralelamente, y en colaboración con el Laboratorio de Ciencias Sociales, dirigido por el Dr. Roberto Briceño León, se diseñaron dos sesiones de construcción de consensos a partir de una metodología original basada en la discusión de dilemas que obligaban a los participantes a considerar posturas opuestas y derivar acuerdos posibles. Se eligieron

³ Claudia Curiel (coord.): *Camino al futuro Venezuela 2035. Bases para la discusión y construcción colectiva de un nuevo modelo de desarrollo*. Fedecámaras, Caracas, 2022. Disponible en <https://www.fedecamaras.org.ve/wp-content/uploads/2022/07/Camino-al-futuro.pdf>

⁴ Centro de Divulgación del Conocimiento Económico. <https://cedice.org.ve/agenda-de-consensos>

⁵ <https://www.lapazquerida.com/que-hacemos/fortalecimiento-de-la-democracia/procesos-dialogicos/>

23 dilemas (9 en el campo de la institucionalidad y servicios públicos, 4 en el campo de la participación y 10 en el campo de los derechos).

Se recogieron 673 demandas, 555 propuestas de acción y alrededor de 190 temas de debate, que luego fueron categorizados y sintetizados, procurando conservar en lo posible las formas de enunciación y registro originales. Esta síntesis fue a su vez validada por los mismos grupos. Por otra parte el equipo del Laboratorio de Ciencias Sociales generó 24 informes regionales y una síntesis nacional de las sesiones dilemáticas.

Desde el punto de vista metodológico, es importante subrayar que el objetivo de las síntesis que se efectuaron era mantener la perspectiva del usuario, por así decirlo. La ASYDD aspira a ser un instrumento para el activismo ciudadano que contenga la reflexión en los mismos términos de quienes la efectuaron; no pretende convertirse en testimonio científico de las realidades de los participantes. Por lo tanto el tratamiento de los datos es fundamentalmente descriptivo y se limitó a evitar las redundancias y vaguedades para categorizarlos *a posteriori*⁶.

3. LOS TEMAS, LOS CONSENSOS, LOS DEBATES

Solamente voy a referir aquí de modo muy sintético a los cinco grandes temas dominantes que aparecen en términos de *demandas*, y luego describiré algunos elementos específicos en torno a consensos, acuerdos y desacuerdos, siguiendo los campos temáticos respectivos: institucionalidad y servicios públicos, participación, y derechos⁷.

1. Lo más perentorio es la situación de la provisión de bienes públicos, especialmente el estado de emergencia de los sistemas de salud y educación, de los servicios públicos básicos como la electricidad y el agua corriente, y los efectos socioambientales de la depredación minera y forestal. Los bajos salarios, la ausencia de seguridad social y la necesidad de asegurar medios de vida autónomos a través de la pequeña economía agraria y local o el emprendimiento propio, son preocupaciones

⁶ Ciertamente hay algunas cuantificaciones que permitirían jerarquizar o ponderar relativamente el material o profundizar en algunos aspectos sustantivos, tales como diferencias regionales por ejemplo.

⁷ En estos párrafos reproduzco parte del texto de presentación de la ASYDD, cuya integridad estará disponible *on demand* en *Amazon.com*.

esenciales. En otras palabras, la demanda de bienes públicos no está disociada de la demanda por autonomía en las capacidades productivas.

2. Se establece una relación entre el mal funcionamiento del Estado y su exceso de poder: tanto por la falta de independencia de poderes, la legalidad arbitraria, el abuso de poder, como por ineficiencia, negligencia, corrupción, falta de democracia efectiva, centralización, politización de la función pública, y falta absoluta de información pública sobre la gestión de gobierno, algo que en verdad resalta como una demanda muy importante en todos los grupos. Esto puede leerse como un reclamo en torno a la existencia de un espacio público en el que se interactúe con las decisiones del poder.

3. La necesidad de organización cívica de la sociedad, incrementando las capacidades de los ciudadanos para la acción cívica, el fortalecimiento de la coordinación y solidaridad entre las organizaciones sociales; considerando los obstáculos al funcionamiento de ONG y de los cuerpos intermedios de la sociedad, las limitaciones a la libertad de expresión y comunicación ciudadana, y la contraloría ciudadana como elemento y obligación fundamental para la transparencia de la gestión pública.

4. La garantía de derechos incumplidos ocupa un espacio muy importante: derechos humanos en general, aunque hay un énfasis en los laborales y los derechos previsionales: salario mínimo decente, seguridad social y pensiones. De hecho, la formulación de las demandas de bienestar adopta un lenguaje de derechos, más que aspiracional o contractual, lo que indica que la idea de un Estado de bienestar se conecta con la adscripción de obligaciones a éste, especialmente a través de las garantías constitucionales.

5. Las problemáticas locales críticas que exigen acción y control territorial de parte del Estado nacional, especialmente el tema indígena y minero, la emergencia humanitaria en regiones vulnerables como las fronterizas y rurales, la seguridad territorial, el impacto ambiental y socioecológico del extractivismo, a los que deben añadirse el énfasis en recuperar la descentralización y la autonomía de las gestiones regionales.

Esta enumeración no sorprende, pero lo que sí vale la pena subrayar es que se vislumbra, en la manera en que se abordaron los distintos

temas, la intención de vincular esta serie de legítimas demandas concretas con la estructura de la gobernanza democrática.

De hecho, a través de estas demandas se delinea un concepto de democracia que coincide con el modelo de democracia liberal y electoral –aunque no enteramente como veremos–, en el que ocupa un espacio inmenso la idea de derechos, de las garantías, el cumplimiento de la Constitución y de las leyes. El foco está más en el Estado de derecho que a la vez sea un Estado de bienestar que tenga capacidades de gestión, pero –y esta idea es sumamente importante– que esté sujeto a mecanismos de balance de poder para asegurar la participación pública de diversos agentes –organizaciones, comunidades, empresas e individuos–. Se entiende que el bienestar es una resultante del entramado institucional que permite la acción conjunta de Estado y sociedad, pero la relación entre ambos no está clara en términos de *agencia* y límites de cada cual.

Institucionalidad y servicios públicos

Ya sea en el plano nacional o en el regional, se revela la paradoja de que los ciudadanos experimentan a la vez la presencia omnímoda del Estado que pretende ocupar todo el espacio social y su ausencia en cuanto a sus funciones básicas. La demanda fundamental es, pues, recuperar las justas dimensiones de la acción del Estado: adecuar los límites de su poder, hacerlos más porosos hacia la ciudadanía, exigirle el cumplimiento de su responsabilidad política y ética. Se podría traducir esto como una demanda de renovación del contrato social, o más bien, una demanda de renegociación de los términos contractuales entre el Estado y el ciudadano que exige la redefinición de *ambos*. No obstante, es muy importante la constante mención a la Constitución como referente formal para el ejercicio del poder y la satisfacción de los derechos en ella consagrados, lo que supone un amplio espacio para la construcción de acuerdos.

Todo ello aparece como la precondition para que sean posibles las demandas específicas en términos de políticas públicas, que son muy concretas en cuanto forman parte del anhelo de alcanzar niveles mínimos de calidad de vida y de bienestar colectivo. Una dimensión fundamental de la recuperación del entramado institucional del Estado

es la descentralización: la demanda de autonomía regional y local, que contrasta con el centralismo exacerbado de las últimas décadas. Una demanda que se sostiene, a su vez, en la convicción de que la gestión pública debe ser “supervisada” por los ciudadanos para que pueda ser eficaz, transparente y justa.

Entonces, a la experiencia de un Estado hipertrofiado que pretende controlar y regular toda lo posible, se contrapone la idea de que es el Estado el que debe ser “controlado” por los ciudadanos y que ello exige unas prácticas institucionales distintas para las cuales la población también debe activarse. Pero se establece una especie de relación antagónica —o una separación radical— entre Estado y sociedad, sin vínculos de intermediación o de relación. No queda claro cuáles serían las instituciones mediadoras o de agregación de intereses. La sociedad no solo está sola, huérfana, sino que debe defenderse del Estado mientras, a la vez, ve en el Estado sino la única, la mayor variable causal para el bienestar.

En el campo institucional-político hay acuerdos explícitos en valores fundamentales: la igualdad como equidad —o igualdad de oportunidades y la igualdad ante la ley— luce preferible a la igualación económica. La recuperación del sistema de administración de justicia que asegura dicha igualdad, la alternabilidad democrática y la institucionalidad electoral que la garantice, la prevalencia del gobierno civil —o más bien, la idea de que la naturaleza civil o militar de quienes gobiernan es irrelevante en la medida en que se ajusten a la ley y a la buena gobernanza—, la corresponsabilidad del Estado y la sociedad en la gestión del bienestar son otros tantos valores consensuados.

Hay zonas de debate en cuanto a los roles o campos propios y compartidos entre el Estado o gobierno (la distinción no siempre es clara) y la sociedad civil. ¿Cómo distribuir eficazmente las responsabilidades entre el gobierno y la sociedad? ¿Es necesaria una nueva Constitución o se pueden hacer reformas con la actual? Quizás el más importante desacuerdo se encuentra en el rol de los partidos políticos como instituciones propias de la democracia. Se dibuja ahí un debate muy difícil, mediado a su vez por la discusión en torno al dilema entre democracia representativa o “participativa” a propósito de la desconfianza que suscitan los partidos políticos. A pesar de la comunidad de valores de-

mocráticos, no pocos participantes dejaron vislumbrar un cierto ideal de una democracia sin partidos, más o menos directa, que no necesita instituciones intermedias entre el ciudadano y el Estado, y que contrasta con la democracia representativa que muchos otros participantes defienden. Se plantea así una agenda sobre el modelo democrático que luce fundamental.

La zona de debate se extiende hacia las competencias del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos. La experiencia de los años recientes muestra, para muchos, las limitaciones del financiamiento público y estatal en la gestión de servicios públicos como la distribución de agua, el servicio eléctrico, el gas doméstico, la recolección de basura, el saneamiento y mantenimiento urbano. El mal funcionamiento, la falta de transparencia en el financiamiento, la corrupción y la falta de responsabilidad han convencido a muchos de la necesidad de que el sector privado participe en la gestión de los servicios públicos, pero se plantea el dilema de la rentabilidad y cobro proporcional de estos servicios a una población depauperada.

Por extensión, se reflexionó sobre la pertinencia del monopolio del Estado sobre la industria petrolera argumentando a favor de éste o, alternativamente, a favor de arreglos mixtos entre el Estado y empresas privadas y descartando una gestión puramente privada del petróleo, aunque señalando que más que la naturaleza pública o privada de la gestión, importa la transparencia y despolitización en la administración.

Participación

El funcionamiento de las instituciones y programas públicos exige la participación, consulta o acción de los ciudadanos para alcanzar la eficiencia requerida y satisfacer las aspiraciones de la sociedad. Parece que se ha dejado atrás la concepción vertical de la gobernanza o al Estado proveedor como único protagonista de la acción pública.

No obstante, el campo deseable o posible de la participación ciudadana está poco definido, porque en todo caso no se restringe a las formas “participativas” encuadradas dentro de la visión oficialista, sin instituciones mediadoras, o con el modelo “comunal” de organización social. Sin embargo, se atribuye gran importancia a las organizaciones gremiales como instituciones para la incidencia de la sociedad en las

políticas de salud y educación: no se las percibe tanto como organizaciones dedicadas a la defensa de los intereses particulares de los agremiados sino como instrumentos dotados de legitimidad para la defensa de derechos en esos campos. Se aspira a que la participación del ciudadano pueda contrabalancear el poder del Estado y contribuir a focalizar la acción pública en las necesidades localmente definidas más que en planes universales o políticas homogéneas en el plano nacional, aunque complementariamente hay una demanda de innovación en los procedimientos, instituciones, mecanismos o instancias para lograrla.

En el terreno de la economía, las discusiones y propuestas giran en torno a la economía de pequeña escala, sin mención a las grandes líneas económicas nacionales. Podríamos interpretar esto como un efecto de la “voluntad de autonomización” —de tener la capacidad individual de ser productivo o de prosperar sin relaciones de dependencia económica—. Pero correlativamente queda menos claro cómo se concibe la contribución productiva de los ciudadanos a la provisión de bienes públicos.

Hay sin embargo una muy fuerte demanda de ampliar la educación cívica, partiendo de la base de fortalecer las capacidades de las personas para cooperar y ser responsables con respecto a los bienes públicos. Esto sugiere que se percibe al “otro” —al vecino, al conciudadano— con desconfianza o al menos como poco dispuesto a la cooperación; y sugiere también que hay la esperanza de que la “educación” puede cambiar prácticas de relación entre personas que no se tienen confianza mutua.

Ello dentro del marco general de que la posibilidad y el deber percibido de ejercer vigilancia sobre la gestión pública se formula como una responsabilidad propia de los ciudadanos, quedando abiertos para el debate los aspectos constitucionales, institucionales o legales que sirven de medios para ese ejercicio ciudadano. Esto conlleva cierta confusión entre el aspecto moral y el institucional: los ciudadanos tienen deberes, pero no hay una conexión clara en los límites de estos deberes o en los medios para ejercerlo, e incluso se sustituyen obligaciones que tiene el Estado en cualquier sociedad democrática por deberes ciudadanos —en definitiva no están claras cuáles son concretamente esas obligaciones—.

Hay un evidente acuerdo, al menos de tipo normativo, sobre el papel fundamental del diálogo y la consulta entre el Estado y la sociedad para que esta participe en la toma de decisiones y se logre una go-

bernanza eficaz y eficiente, considerando que la Constitución establece explícitamente áreas en las que se requiere la participación ciudadana. Otro acuerdo básico es que se afirma que los recursos del Estado son mejor administrados cuando los ciudadanos pueden ejercer la contraloría en todas sus etapas; y así, los ciudadanos deben ser formados para ejercerla.

En el mismo plano normativo (que los participantes solían llamar el “deber-ser”) se requiere entonces educación ciudadana para reivindicar los espacios naturales de participación, recuperar el tejido social y el “ejercicio” de la ciudadanía, lo que lleva a afirmar la autonomía de la sociedad para organizarse como lo estime conveniente y sin injerencia del Estado, siempre que esté en el marco de la ley. No obstante, se reconoce el papel promotor que puede ejercer el Estado, como ocurrió con los consejos comunales, advirtiendo a la vez sobre su politización.

Un aspecto muy relevante y difícil de los debates en el campo de la participación es que la convicción de que la consulta y el diálogo son instrumentos fundamentales de gobernanza coexiste contradictoriamente con el escepticismo en torno a la utilidad o los efectos de negociaciones y del diálogo político como métodos para la resolución de conflictos. Las varias experiencias de negociación entre sectores políticos a lo largo de años son percibidas como ineficaces, aunque (o quizás debido a ello mismo) se carece en general de información apropiada sobre dichos procesos, lo que a su vez deja abierto el debate sobre cómo pueden arraigarse en la sociedad las eventuales iniciativas de negociación en múltiples niveles. Aquí vemos el efecto directo del “conflictivismo”, ahora como forma de relación entre ciudadanos y entre estos y el Estado.

Igualmente, a pesar de los acuerdos en torno a puntos básicos como la importancia de la Constitución como marco de acción política, se plantean asuntos fundamentales para la reflexión: ¿Cómo garantizar la representación plural sin intensificar las tensiones políticas? ¿Cómo garantizar la colaboración efectiva con las autoridades locales sin comprometer la independencia de los proyectos ciudadanos? ¿Cómo metabolizar las diferencias ideológicas de manera constructiva? ¿Qué estrategias son más efectivas para la reconciliación?

Hay divergencias importantes existen sobre la participación ciudadana y el activismo político, desde quienes perciben a los partidos políticos como desconectados del “poder de los ciudadanos”, hasta los que sostienen que los partidos son la esencia de la democracia, lo que debería remitir a niveles de debate más fundamentales en torno al diseño y funcionamiento del “poder compartido” –o al menos contrabalanceado– que define a las democracias.

Derechos

El campo de los derechos se formula bajo un doble aspecto: su exigibilidad y el activismo para promoverlos y defenderlos. La reflexión en torno a los derechos se articula sobre todo en términos de su exigibilidad, y queda abierta la discusión sobre las obligaciones que están asociadas al concepto, no solo para el Estado sino para los ciudadanos en general. Predominan las referencias a los derechos políticos y a cómo exigirlos, aunque está implícito el concepto amplio de DESCAs –derechos económicos, sociales, culturales y ambientales–. Hay acuerdo en cuanto a la importancia del entramado de derechos como fundamento de las relaciones entre Estado y sociedad, y sobre la administración de la justicia en general, pero hay debates en cuanto a los derechos de grupos minoritarios y vulnerables como minorías de género o incluso raciales. La cuestión de los derechos juega en la relación con el Estado pero no entre los ciudadanos, no como referente en la mutua relación de los individuos.

Frente a un Estado cuyo sistema institucional no funciona para proteger los derechos ciudadanos sino para protegerse a sí mismo, los debates se centran en cómo hacer exigibles los derechos. ¿Cómo equilibrar la defensa de los derechos, la denuncia, las acciones de protección, con los riesgos políticos que eso implica en el actual contexto? ¿Cuáles son los mecanismos de protección? ¿Cómo enfrentar las restricciones del espacio cívico: la represión, los patrones de persecución a la disidencia, las detenciones arbitrarias y violaciones al debido proceso? ¿Con qué herramientas? ¿Cómo enfrentar los casos extremos, como trata de personas, el contrabando, las condiciones en las fronteras, el narcotráfico, la depredación ambiental y el extractivismo minero que afectan derechos de comunidades autóctonas?

4. HORIZONTES DE EXPECTATIVAS

Sin pretender disolver los debates legítimos y las diferencias a veces irreconciliables dentro de la sociedad venezolana, la ASYDD permite vislumbrar áreas de consenso en la acción pública, consenso que solo se puede alcanzar bajo instituciones funcionales que tramiten aquellas diferencias.

El trabajo de los grupos de voluntarios que participaron en esta experiencia demuestra la voluntad de la sociedad venezolana por encontrar maneras de desescalar el conflicto político e institucional y transformarlo constructivamente. Un hito muy importante para ello lo constituía, en el horizonte de expectativas, la posibilidad de que el proceso electoral presidencial de 2024 se condujera con las garantías que permitieran la expresión de la voluntad de cambio de la mayoría, y se iniciara una etapa de reconstrucción del que la ASYDD podía formar parte.

Si bien el dramático deterioro de las condiciones políticas que se ha operado desde la celebración de las elecciones presidenciales tiene un efecto inmediato sobre la posible incidencia de la ASYDD, es también cierto que el proceso deliberativo, colaborativo y reflexivo que le dio cuerpo y las propuestas y demandas que ella contiene son un aporte dentro de la persistente voluntad de contribuir a la discusión pública necesaria para el trazado de un horizonte común e incidir en la recuperación de los derechos y garantías constitucionales de los venezolanos.

El aporte medular de todo esto es traer de nuevo a la conciencia pública el difícil tema de los consensos y el pluralismo (es decir, la metabolización de los disensos) en nuestra cultura política. Lo que muestra esta experiencia es que, normativamente hablando, es fácil encontrar espacios de acuerdo en torno a los valores democráticos por ejemplo, pero es más difícil traducir estos en el plano de las prácticas reales, precisamente porque ya ni las prácticas del consensualismo ni las del conflictivismo se corresponden con la sensibilidad política común de los venezolanos. Una sensibilidad que está ansiosa de encontrar un relato compartido que le permita mirar el pasado sin rencor e imaginarse un futuro en el reencuentro.

REFERENCIAS

- CURIEL, Claudia (coord.): *Camino al futuro Venezuela 2035. Bases para la discusión y construcción colectiva de un nuevo modelo de desarrollo*. Fedecámaras, Caracas, 2022. Disponible en <https://www.fedecamaras.org.ve/wp-content/uploads/2022/07/Camino-al-futuro.pdf>
- FORO CÍVICO: *Agenda social y de derechos*. En proceso de publicación.
- URBANEJA, Diego Bautista: *La renta y el reclamo. Ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela*, Editorial Alfa, Caracas, 2013.
- _____: *Venezuela y sus Repúblicas*, ABediciones, Instituto Fermín Toro y Konrad Adenauer Stiftung, Caracas, 2022.
- _____: *Venezuela, siglo XX. Un relato para el reencuentro*, Editorial Alfa, Caracas, 2024.

CAMBIOS Y RETOS EN LA VENEZUELA ACTUAL (1925 A 2025)

LUIS UGALDE S.J.



I. TRANSFORMACIONES DE LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA

1. De 1899 a 1935. De pobre país rural a país petrolero

Llegamos al siglo XX pobres, rurales y despolitizados.

Antes de 1925 resulta un poco artificial hablar de Sociedad Civil, Estado nacional y participación política, más allá de los límites de las localidades y de las regiones. La mayor parte de la población no tiene conciencia de Venezuela como un todo y su vivencia social es meramente local y sin presencia del Estado.

Luego el petro-estado naciente va modelando la nueva sociedad urbana y también la naciente política. Van a nacer los partidos políticos, más como trasplantes de árboles exóticos que como expansión de semillas nacionales. Los partidos del siglo XX no son herederos del partido liberal o conservador del siglo XIX, como ocurre en muchos países latinoamericanos. Por eso en Venezuela hay más trasplante y nueva formación que tradición política que se adapta a la nueva realidad. Surge un nuevo Estado petrolero, con su función de maestro en la formación de la nueva politización nacional. No es esa Sociedad venezolana la que crea y sostiene a su Estado, sino el Estado el que financia y desarrolla a la Sociedad. Es el Estado, no la Sociedad, el que ahuyenta la malaria y el analfabetismo y el que construye y financia todo el sistema de salud, de educación, de vialidad y de comunicaciones, que interconecta, integra al país e impone el monopolio de la violencia legítima frente a los numerosos brotes armados que dominaron el siglo XIX. Queremos resaltar que no lo hace a base de grandes esfuerzos impositivos de la población, sino que el Estado docente, el Estado médico, el Estado urbanizador... es un Estado “gratuito”, que une todos esos servicios donde no los había y sin exigir cobro alguno.

Podemos hacer unos cortes temporales en diversos momentos de los cien años a que nos referimos, 1926, 1936, 1946, 1956, 1966... En todos ellos el Estado va modelando la Sociedad y dotándola sin necesidad de exigirle grandes sacrificios económicos. Es un Estado más distribuidor que redistribuidor.

Esa Venezuela urbana naciente recibe también grandes contingentes humanos externos que cuadruplican su población y aportan cultura diversificada y universalizante, de manera que la Venezuela contemporánea es resultante también de un segundo mestizaje (de naciones más de que razas) que se funde con el mestizaje racial colonial.

2. De 1936 a 1966

Toda migración interna o externa tiene sus dolores y desgarramientos, pero en Venezuela no hay nada comparable a lo que fueron en Europa las periferias urbanas de miseria proletaria, de gente que no tenía “nada que perder sino sus cadenas”. El moderno juego político, con partidos nacientes y autocracias en evolución, surgen más como promesas y ofertas de futuro naciente cargado de esperanza, que de despojos proletarios: la escuela, el hospital, el asfalto y la vacuna, la radio, la televisión, la universidad y el horizonte internacional... no vienen a pesar del Estado, sino que son oportunidades abiertas gracias a este Estado, que no es el de ayer, aunque se llame igual. Y aunque en esa Sociedad podemos y debemos criticar y señalar sus deformaciones inhumanas y excluyentes, visto en perspectiva es un proceso relativamente benigno que camina más hacia la inclusión en la modernidad que hacia la exclusión que deja atrás sectores marcados y segregados. En los años sesenta en los nacientes y muy precarios barrios caraqueños, nos sorprendía la sonrisa esperanzada de la gente en aquellos cerros marginales, que ellos vivían como ventanas abiertas de esperanza para sus hijos. En un par de décadas en los hogares venezolanos convivían el abuelo y la madre analfabetos con el hijo y el nieto, universitarios, o alumnos con beca Mariscal de Ayacucho en prestigiosas universidades norteamericanas o inglesas. El muy alto precio social que pagaron los proletariados de las sociedades capitalistas en su metamorfosis rural-urbana, en Venezuela fue mitigado y en buena parte lo asumió el Estado petrolero.

3. De 1966 a 2016

- **Transformaciones políticas y económicas.**
- **Educación en todos los niveles.**
- **Población: crecida; de rural a urbano; mestizaje cultural; diáspora de 8 millones en una decena de países...**

II. NOVEDADES Y RETOS EN EL PRIMER CUARTO DEL SIGLO XXI

- **Población urbana, cosmopolita, y escolarizada.**
- **Sin enfrentamientos armados.**
- **Economía menos petrolera y menos estatal.**
- **Sociedad ahora más poderosa que el Estado.**
- **Necesidad de más conciencia ciudadana productiva, social y políticamente, con Estado más reducido, eficiente y concentrado en lo esencial.**

III. ¿Y AHORA QUÉ?

No es solamente la torpeza, la corrupción y el deterioro de los partidos políticos lo que trajo el creciente malestar socio-político de Venezuela entre 1975 y 1995, como con frecuencia se les acusa.

Además de la crítica ética hacia políticas y actores que no supieron frenar el deterioro y continuar los avances, es importante tomar conciencia de que esta **Venezuela es distinta** a la de las décadas pasadas y **requiere** una responsabilidad política y una **visión distinta**.

Hoy en 2025 potencialmente hay una Sociedad Civil que necesita producir y sostener un Estado más funcional y menos pesado que el heredado. Sobre todo, hay una parte de la Sociedad que siente poder prescindir de ese Estado y que no desea ni cargarlo ni hacerse cargo de él. Por un lado, desea librarse del Estado como carga innecesaria y no desea asumir una parte de su costo que ayer era cubierta con el ingreso petrolero. El ingreso petrolero seguirá siendo importante, pero ya no será “petro-estado”. **Simplificando decimos que se trata de salir de un Estado que viene cargando con la Sociedad a una Sociedad que**

carga con su Estado y lo necesita más ligero y efectivo. Tarea costosa que hay que reaprender.

El aporte liberal y su tentación ácrata

La Sociedad que ha disfrutado de tanta benevolencia del Estado petrolero, ahora siente la necesidad de liberarse de él. Seguramente no es lo que siente el 80% de los venezolanos, pero sí aquellos que se sienten mejor equipados para hacer frente a los retos por sí mismos... Pero se equivocan si piensan que hay que liberarse de todo Estado; en lugar de redefinir el Estado y la manera en que la Sociedad debe producir y conducir ese Estado. **Pueden correr el peligro de caer en un liberalismo individualista y anárquico, producto de una autosuficiencia engañosa;** sobre todo aquella parte de la sociedad que tiene la convicción de que se bastan solos para lograr los bienes que necesitan y desean para sí y su familia, como salud, educación, producción económica, seguridad, convivencia amigable, comunicación, justicia y respeto a sus derechos...

Por el contrario, es necesario desarrollar un nuevo sentido de responsabilidad pública y ver con claridad que eso que siento necesario para mí y los míos, no se puede lograr aisladamente, sino que se me garantiza o nos garantizamos en la medida en que yo también lo garantizo para los demás; para ello es indispensable contribuir eficazmente a producir y sostener el bien público, el bien común. **Necesitamos recrear un Estado eficiente, redefinido y concentrado en tareas muy específicas.**

Al mismo tiempo es importante conocer y comprender que aun en las sociedades más liberales, el Estado es una institución indispensable, que hay que sostener con la responsabilidad compartida y financiarlo eficazmente como una inversión necesaria y rentable.

Sociedad con Estado democrático superando la idea de “El gendarme necesario”; éste no es necesario en la Venezuela actual, sino un fantasma que debe ser espantado con la luz de la conciencia ciudadana que sustenta el Estado democrático.

CUATRO CONSIDERACIONES A MODO DE CONCLUSIÓN DEL COLOQUIO

RAMÓN GUILLERMO AVELEDO



1. LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES COMO NECESIDAD SOCIAL

La desconfianza en las instituciones, sobre todo en las públicas, es un problema mayor para cualquier sociedad, máxime para una que quiere ser democrática y cuyo diseño constitucional está concebido en función de ese propósito. Esa desconfianza se funda en una frustración social por expectativas no cumplidas y la constatación, con una irradiación que crece exponencialmente, de que la institucionalidad no garantiza lo que le promete, no produce los beneficios que espera de ella.

Son consecuencias de esa frustración social la inhibición cívica, la anomia, el individualismo exacerbado, elementos que configuran un ecosistema amigable para cualquier aventura y por lo mismo, implica riesgos para la estabilidad y la convivencia y por lo tanto, para la paz. Es lógico pensar que estos contaminantes tienen efectos especialmente nocivos en el funcionamiento de una democracia.

Conocido el problema ¿Por dónde empezar?

En una crisis nacional que es múltiple, prolongada y profunda hay evidentemente mucho qué hacer, porque la institucionalidad es un tejido, una interconexión que debe operar como una especie de red que da seguridad. Como quiera que se requiere de un conjunto funcional, todo ajuste tendrá debilidades mientras en el resto del tejido persistan las fallas o incluso se agraven al corregirse las de una parte, pero hay que comenzar.

La sostenibilidad en el tiempo de cualquier cambio es fundamental para que este pueda completarse y dar frutos evaluables para mejorar su desempeño y posibilitar su consolidación.

Un componente básico de esta sostenibilidad es que los cambios estén respaldados por el mayor consenso posible, cuya natural génesis es el diálogo, la negociación entre los actores socio-políticos clave. Esa

negociación, siempre necesaria, no está a la vista en el caso venezolano, lo cual tampoco es un problema menor.

Tengamos presente que la institucionalidad pública es una organización de la distribución del poder con sus competencias y límites para la procura del bien común, de allí tanto derivan la necesidad de su funcionamiento sano y eficaz, como las dificultades que pueden obstaculizar cualquier intento de reforma, ambas fáciles de comprender.

La existencia de una institución no depende de su nombre, para que sea tal no bastan sus finalidades declaradas o su estructura. Hacer una institución requiere de una organización, claro, pero también de una percepción de beneficio colectivo y el transcurso del tiempo, así es como se gana el reconocimiento. Así que no estamos ante una tarea fácil, tampoco más o menos rápida. Además de decisiones acertadas en cuanto al diseño del proyecto institucional de que se trate, proyecto institucional y no institución porque alcanzar ese carácter exige acometer los factores antes nombrados, la construcción institucional amerita paciencia y perseverancia, dos materias primas escasas en nuestro medio.

2. EL CAMBIO CRÍTICO

Las personas tienen conflictos que requieren soluciones razonables y en paz. Lo necesita su vida y la de la comunidad de la que forman parte. Conflictos que afectan su libertad y su seguridad. En sus relaciones familiares, relativas principalmente a la pareja y a los hijos. En cuanto a su patrimonio, a su derecho a la propiedad. Conflictos en sus relaciones económicas y laborales, sea como trabajador o como empleador. En sus relaciones con la autoridad a todos los niveles, de modo que el Poder Público nacional, estatal o municipal, la administración central o la descentralizada, dispensen seguridad y servicios y estemos a salvo de la arbitrariedad y de la inacción y dispongamos como ciudadanos de recursos para afrontar y corregir su mal funcionamiento.

Entiendo que no hay soluciones aisladas a una cuestión de la naturaleza de la planteada, pero como creo que se trata de un cambio crítico propongo empezar por la Administración de Justicia.

Como en el deporte, en la vida el papel del árbitro es crucial. Un árbitro que conozca y aplique correctamente las reglas imparcial

y oportunamente. El béisbol, el fútbol o cualquier deporte el árbitro incompetente o venal convierte su práctica en un caos.

¿Por qué sería distinto en la sociedad?

La guía para lograr la Administración de Justicia que necesitamos está en la Constitución.

Desde su Exposición de Motivos es clara en que el Estado Social de Derecho y de Justicia que define que seamos implica división de poderes, imperio de la Constitución y las leyes, sujeción de todos los poderes a ellas y garantía procesal de los derechos humanos y las libertades.

El artículo 26 constitucional nos promete un acceso a la justicia con prontitud y características de “gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa, expedita”.

Nuestro compañero académico Brewer, constituyente que tanto la ha estudiado, expresa sus dudas acerca de lo que significa “equidad” en nuestro contexto actual, lo comprendo, pero tendríamos que remitirnos al diccionario de la Real Academia Española, a Ossorio o a Couture.

Para la RAE, e importa porque la primera interpretación es la literal, equidad es ecuanimidad, sentido de la justicia, moderación o esa acepción que tanto me gusta: “Bondadosa templanza habitual, propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber y de la conciencia, más que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley”¹.

Para Ossorio, equidad es justicia distributiva “...es decir la basada en la igualdad o proporcionalidad. /Moderación en la aplicación de la ley, atemperando según el criterio de justicia el rigor de la letra. /Principios generales que deben guiar la facultad discrecional del juez.”².

En la primera acepción, muy en línea con la Real Academia, Couture la define como “En general: imparcialidad, ecuanimidad, espíritu de justicia”, las restantes acepciones se refieren a la equidad como orden supletorio al que puede acudir el juez “en casos particulares que no tienen solución prevista en el texto legal”; por oposición al derecho

¹ www.dle.rae.es

² Manuel Ossorio, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Heliasta. Buenos Aires, 2008.

estricto, cuando la ley faculta al juzgador para “apartarse prudentemente del derecho positivo que estimen injusto en el caso particular”; y como atribución de la justicia de paz³.

Estas precisiones podrían considerarse sobrantes en este foro, pero prefiero incurrir en cierto exceso que ruego me sepan disculpar, al defecto que dejaría, por libérrima posibilidad de criterio ideológica o políticamente interesado, en riesgo a los derechos que se busca tutelar.

En el capítulo de los Derechos Civiles, parte del prolijo título de los Derechos Humanos y Garantías y de los Deberes el artículo 49 prescribe detalladamente el debido proceso, sus características y exigencias. Más adelante el artículo 253 establece el marco general para la justicia y el Poder Judicial, el 254 la independencia, el 255 la carrera judicial con ingresos y ascensos por concurso de oposición, el 256 la separación de la política, el 257 la condición del proceso –atención a su nexo inseparable del “debido proceso” del 49 antes citado- como “instrumento fundamental para la realización de la justicia”, el 258 los jueces de paz sin apellidos, el 259 la jurisdicción contencioso administrativa, el 260 la justicia especial indígena y el 261 la justicia penal militar, solo para delitos de esa naturaleza. La Exposición de Motivos lo explica: sólo en lo estrictamente militar.

¿Podría ser mejor? Sin duda, pero tal y como está sirve perfectamente, si se aplica.

3. ACERCA DE LOS PROBLEMAS

¿Qué podríamos decir de sus problemas actuales más importantes?

Brewer-Carías nos plantea la ausencia de carrera judicial, una mayoría de jueces provisorios en una transitoriedad que se ha vuelto permanente, consolidada mediante jurisprudencia y legislación.

Para el acceso a la justicia hay la barrera de los costos que para la mayoría de una población empobrecida se hace infranqueable. Ya en 2007, hace diez y ocho años, los evidenciaba el estudio de Carmen Luisa Roche y Jacqueline Richter. En punto a lentitud, un estudio de *World Justice Project* en ciento trece países, coloca la justicia penal

³ Eduardo Couture, *Vocabulario Jurídico*. Depalma. Buenos Aires, 1976.

venezolana en el puesto ciento trece y a la civil en el ciento doce. La organización no gubernamental Acceso a la Justicia estima que los mayores retrasos estarían en la jurisdicción penal y penal de adolescentes y el mayor número de tribunales sin sentencia serían de la Civil y de la LOPNA, a la que incumbe la protección de niños, niñas y adolescentes.

En cuanto a la jurisdicción contencioso administrativa son elocuentes los trabajos de los profesores Rafael Chavero Gazdik y Antonio Canova. Salvo los magistrados de la sala correspondiente en el Tribunal Supremo, todos los jueces son provisorios. La secuela es que, en la práctica, el Gobierno no es justiciable. Siempre gana, por eso cada vez menos ciudadanos particulares se deciden a demandar.

Sería inexacto decir que se trata exclusivamente de problemas nuevos, varios son preexistentes, pero nadie puede sensatamente dudar que se han agravado, incluso a niveles extremos. En 1998, y lo recuerdo bien porque me tocó trabajar como legislador en el tema, la sensibilidad que la situación generaba se expresó en un conjunto de leyes. Se sancionó el Código Orgánico Procesal Penal, con la esperanza adicional de que mejorar la justicia que afectaba principalmente a pobres, estimularía reformas similares en las demás. También las leyes del Consejo de la Judicatura, el Poder Judicial, la Carrera Judicial, el Ministerio Público, la Policía Judicial que pasó a denominarse CICPC, el Código de Justicia Militar y en 1999, la única ley sancionada en esa legislatura truncada del último Congreso, la de Régimen Penitenciario. Legislaciones no aplicadas pero cuyas premisas fueron en lo fundamental, constitucionalizadas en la Carta de 1999.

Sin embargo, es oportuno recordar que en nuestra Academia, Magaly Vásquez y Alberto Arteaga han explicado fehacientemente las reformas regresivas y desnaturalizantes en materia procesal penal.

4. LAS SOLUCIONES

Nadie puede ignorar la complejidad de nuestro cuadro, así como la diversidad de aspectos que habría que abordar, pero las respuestas a ese cuadro podrían resumirse en una: **cumplir la Constitución, ahí está la guía.**

La Academia, como es su responsabilidad, ha propuesto soluciones en su documento de 2011, como las promovieron los académicos Sosa Gómez y Casal en 2020 y Arteaga y Vásquez en 2024.

Aquí, puntualicemos:

En general, hacen falta más jueces y mejores jueces, más presupuesto y una gerencia mejor de los recursos. También un programa de capacitación de secretarios.

En cuanto al acceso a la justicia: Hay que fortalecer a Defensa Pública y promover la creación de servicios de asistencia jurídica gratuita, tanto desde el sector público a todo nivel, como del privado.

En materia legislativa: Propiciar reformas para adaptar las normas a la Constitución de las leyes del Tribunal Supremo de Justicia, el Código de Ética del Juez, del Sistema de Justicia, de Justicia de Paz Comunal.

**CONVERSATORIO:
LOS DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS
DEL DERECHO INTERNACIONAL
EN VENEZUELA**

**Coordinador-Moderador:
académico Héctor Faúndez Ledesma
27 de junio de 2025**

**PALABRAS DE APERTURA
DEL DR. RAFAEL BADELL MADRID,
PRESIDENTE DE LA ACADEMIA
DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES,
EN EL CONVERSATORIO SOBRE
“LOS DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS
DEL DERECHO INTERNACIONAL
EN VENEZUELA”,
DE FECHA 27 DE JUNIO DE 2025,
EN CONMEMORACIÓN DEL
110º ANIVERSARIO DE LA ACADEMIA
DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



Buenos días a todos. Extiendo mi cordial saludo y les doy la bienvenida a los señores académicos presentes, a los invitados especiales a este acto y a todas las personas que nos acompañan aquí en el salón de sesiones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Doy también la bienvenida a los académicos y demás personas que siguen este evento a través de Zoom y del canal de YouTube de Universitas.

El conversatorio del día de hoy se enmarca dentro de la celebración del 110º Aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y versará sobre “Los desafíos y perspectivas del derecho internacional en Venezuela”. Este evento ha sido organizado y coordinado por el académico Héctor Faúndez Ledesma.

El tema de hoy es el Derecho Internacional que de acuerdo a Charles Rousseau se refiere al conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones entre los sujetos de la comunidad internacional, principalmente los Estados, así como otros actores como son las organizaciones internacionales. Estas normas establecen derechos y obligaciones y regulan la coexistencia y cooperación entre estos miembros de la comunidad internacional.

Por su parte Díez de Velasco señala que el derecho internacional es el sistema de normas y principios que forman el ordenamiento jurídico de la sociedad internacional contemporánea; argumenta que la definición debe ser desarrollada en sus elementos:

a. El término sistema de principios y normas implica dos aspectos esenciales: (i) el ordenamiento jurídico no se trata de normas aisladas, sino un verdadero conjunto conectado que forma un sistema; y (ii) el término “sistema” va más allá de principios y normas, incluye el modo en que nuevas normas se integran y la forma en que son llevadas a cabo.

b. El ordenamiento tiene carácter jurídico, lo cual lo diferencia de las llamadas Cortesía y Moral internacionales.

c. Por último, es un producto en transformación, cuya aplicación, efectividad y formación ha variado conforme a las condiciones de tiempo y espacio en las que se desarrolla.

Díez de Velasco concluye que el Derecho Internacional Público regula *“las relaciones de coexistencia y de cooperación, frecuentemente institucionalizada, además de ciertas relaciones de vocación comunitaria, entre Estados dotados de diferentes grados de desarrollo socioeconómico y de poder y culturalmente diversos”*¹.

El Derecho Internacional Público es de importancia fundamental, ya que al regular las relaciones entre los Estados y otros sujetos de la comunidad internacional, ha permitido el establecimiento de un conjunto mínimo de normas y principios comunes, sobre los cuales se ha construido el orden internacional contemporáneo. A través de él, se han consolidado mecanismos de cooperación económica, científica y cultural; y se ha promovido la resolución pacífica de controversias, desplazando progresivamente el belicismo como medio legítimo para dirimir intereses estatales. Igualmente, ha sido fundamental en la consagración del carácter universal e inderogable de los derechos humanos y en su evolución y desarrollo.

Para desarrollar diversos aspectos del Derecho Internacional Público tendremos esta mañana la participación de miembros de esta Corporación y de notables profesores especialmente invitados, estos son: Héctor Faúndez Ledesma, Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales; Víctor Rodríguez Cedeño, embajador y ex miembro de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas; Angelina Jaffé Carbonell, profesora de la Universidad Central de Venezuela y Universidad Metropolitana; Juan Carlos Sainz Borgo, profesor de la Universidad Central de Venezuela y Vicerrector de la Universidad para La Paz de Naciones Unidas; Jesús Ollarves Irazábal, Director del Centro de Estudios de Postgrado de la Universidad Central de Venezuela y Milagros Betancourt Catalá, profesora de la Universidad Católica Andrés Bello.

Doy entonces la palabra al coordinador de este evento, Dr. Héctor Faúndez Ledesma para que dirija la sesión conforme él la programó.

1 Manuel Díez De Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Decimoctava Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2017.

**PALABRAS DE APERTURA
AL CONVERSATORIO:
LOS DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DEL
DERECHO INTERNACIONAL EN VENEZUELA
27 DE JUNIO DE 2025**

HÉCTOR FAÚNDEZ LEDESMA



Muchas gracias, señor presidente.

Señores académicos, académicos de las corporaciones hermanas que hoy nos acompañan, señoras y señores.

En la conmemoración del 110 aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, hoy nos corresponde cerrar estas jornadas con un coloquio sobre los desafíos del derecho internacional en un mundo en crisis.

El derecho internacional es el conjunto de principios y normas que regulan las relaciones en la sociedad internacional, y que se ocupan de la forma en que los Estados tratan a sus ciudadanos.

Ese derecho es creado fundamentalmente por los mismos destinatarios de la norma. Gracias a eso y a otras consideraciones, en general, el derecho internacional es acatado y respetado.

Cada día, millares de transacciones económicas son posibles gracias al derecho internacional. Cada día, miles de misiones diplomáticas realizan su trabajo en el exterior sin interferencias de ninguna especie, gracias al derecho internacional. Cada día, millones de trabajadores migrantes pueden conducir sus vidas en tierras lejanas, gracias al derecho internacional. Cada día, millones de seres humanos sienten que sus derechos básicos son respetados, porque hay principios y reglas de derecho internacional que así lo disponen. Más de cien mil vuelos atraviesan diariamente el espacio aéreo de los Estados, en ejercicio de derechos regulados por el derecho internacional, y miles de pescadores hacen sus faenas en alta mar, amparados por el derecho internacional. Y es el derecho internacional el que, diariamente, hace posible el turismo internacional de millones de personas.

Pero cada transgresión del derecho internacional, como el derribo de un avión civil, de *Korean Airlines*, hace ya algunos años, el ingreso de cuerpos policiales en la sede de la embajada de México

en Ecuador, para detener a un adversario político, y actualmente la guerra en Ucrania, o el genocidio que se está cometiendo en Gaza, tienen características dramáticas, sugiriendo que el derecho internacional está en crisis. Hechos como esos hacen dudar de si el derecho internacional es derecho, o si es, simplemente, el ejercicio ingenuo de la política y la diplomacia.

En el caso de Venezuela, podemos preguntarnos qué hemos hecho mal, qué está pendiente por hacer, o cómo podríamos aprovechar mejor las oportunidades que nos ofrece el derecho internacional para crecer y prosperar.

Para hablar de eso, hoy hemos invitado a un selecto grupo de expertos venezolanos. Me refiero a Milagros Betancourt, Angelina Jaffé, Jesús Ollarves, Juan Carlos Sainz, Víctor Rodríguez Cedeño, nuestro presidente, Rafael Badell, y quien les habla, que se ha autoinvitado. Tres de los expositores residen en el exterior, y una cuarta se encuentra de viaje; de manera que sus exposiciones las harán por videoconferencia. Los otros tres haremos nuestras exposiciones en forma presencial y, al final, podremos disponer de algún tiempo para comentarios y preguntas.

De manera que, sin más preámbulo, quiero dejar con ustedes a Milagros Betancourt, ex funcionaria de la cancillería venezolana y actualmente profesora de la UCAB. Su exposición será por videoconferencia.

Adelante.

CRISIS DEL MULTILATERALISMO Y PERSPECTIVAS PARA VENEZUELA

MILAGROS BETANCOURT C.*



* Abogado egresado de la UCAB. Estudios de postgrado en Derecho Administrativo y en Derecho Internacional Público en la Universidad de Alcalá de Henares, España y Academia de Derecho Internacional de La Haya. Embajador retirado del Servicio Exterior de Venezuela. Profesor de Derecho Internacional Público en la UCAB.

PRESENTACIÓN

Agradezco a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales por la invitación a participar en esta actividad, parte de la celebración de su 110 aniversario. Un saludo al Presidente de su Junta Directiva Doctor Rafael Badell quien nos acompaña en el panel y al Doctor Héctor Faúndez, coordinador del evento. Mi exposición estará referida al multilateralismo, su crisis actual y las perspectivas para Venezuela.

I. EL ESTABLECIMIENTO DE UN ORDEN MUNDIAL DE POST GUERRA. UNA VISIÓN MÁS FLEXIBLE DE LA SOBERANÍA

El próximo 24 de octubre se cumplen 80 años de la firma de la Carta de San Francisco que creó la Organización de las Naciones Unidas, foro multilateral por excelencia cuyo propósito fundamental es mantener la paz y la seguridad internacionales.

Esta fecha marca el inicio de **un nuevo orden mundial**, resultado de un proceso gradual de aciertos y fracasos en la evolución de la sociedad internacional, acordado luego de los estragos de la segunda Guerra mundial y que dio paso a una nueva forma de interrelación de los Estados para administrar sus intereses comunes¹.

Un orden internacional basado en compromisos orientados por propósitos y principios como el cumplimiento de buena fe de las obligaciones, el respeto a los derechos humanos, la solución pacífica de las controversias, y la prohibición del uso de la fuerza o la amenaza del mismo.

¹ Ricardo Arredondo. “Multilateralismo: origen, crisis y desafíos”. En *Manual de Relaciones internacionales* (compiladores: María Colota, Patricia Degeorgis, Julio Lascano, Angeles Rodríguez Capítulo III. <https://www.teseopress.com/manualderelacionesinternacionales/chapter/capitulo-iii>.

Un orden, en el que los Estados dieron un nuevo enfoque al concepto de soberanía con base en mecanismos de diálogo y negociación, responsabilidad compartida, cooperación y colaboración entre sus integrantes y la participación colectiva en los procesos de toma de decisiones, las cuales los Estados se comprometen a cumplir y respetar².

Un Orden internacional fundamentado en reglas, en normas internacionales de vigencia universal aplicables a todos los Estados, para mantener la estabilidad y el equilibrio en las relaciones globales.

Es el comienzo del sistema multilateral vigente hoy en día, integrado por organismos universales y regionales, así como por agencias especializadas, instituciones multilaterales que concretan su atención en los elementos formales y organizacionales de la vida internacional.

Es también el inicio del **multilateralismo** entendido como conducta, como algo menos formal y que se refiere a las prácticas, ideas y usos de la comunidad internacional³.

Resultaría muy extenso describir todos los aspectos positivos del sistema multilateral que se construido, a algunos de los aportes invaluable que ha hecho al Derecho Internacional.

- El proceso de codificación llevado a cabo desde 1947, “representa en la actualidad el grado más alto de aceptación del Derecho internacional, tanto general como especializado”, siendo de particular significado el trabajo realizado en el ámbito de los derechos humanos⁴.
- Las normas convencionales del Derecho Humanitario, el Derecho de los Tratados, el Derecho del mar, por mencionar solo algunos, son producto de la codificación por parte de la ONU o sus órganos especializados.
- La incorporación del *jus cogens*, en tanto norma imperativa de Derecho internacional que no admite acuerdo en contrario y que, por tanto, se vincula al objeto ilícito como causa de nulidad absoluta de los tratados⁵, considerada por algunos autores como

² ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. Multilateralismo: Desafíos globales. <https://www.un.org/es/global-issues/multilateral-system>

³ Ibid 1

⁴ Edgardo Riveros Marín. “El Multilateralismo en crisis”, *Anuario Hispano-Luso-Americano De Derecho Internacional*, vol. 26 (2023–2024).

⁵ Ibid 3

la de más alta categoría jurídica del derecho internacional, es un aporte especialmente destacable.

Sin embargo, y a pesar de sus bondades y de la estructura que se ha establecido a través de la evolución de la normativa y de la propia comunidad internacional, este orden y este sistema de sus bondades pareciera ya no responder a las circunstancias actuales.

II. CAMBIOS EN LA REALIDAD DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y REALIDAD DEL MULTILATERALISMO

Y es que, luego de ocho décadas, estamos frente a una realidad distinta a la de 1945, producto de diversas causas.

1. El proceso de descolonización de los años 50 a 70 del siglo pasado, que incrementó de manera considerable el número de Estados, generando un desbalance en los mecanismos de toma de decisiones, quedando el control de muchos en manos de pocos.
2. Los cambios que se produjeron, tras la finalización de la Guerra Fría que obligó a los Estados a comprender y asumir el rol de la sociedad civil en el ámbito internacional y convivir con nuevos actores como las organizaciones no gubernamentales (ONG), y las corporaciones transnacionales⁶.
3. Los conflictos bélicos surgidos en diversas regiones, las catástrofes naturales, el hambre, el cambio climático, la pandemia del 2020, que han generado crisis de diverso alcance en los ámbitos económico, militar, sanitario, ambiental y social, así como el fenómeno migratorio⁷.
4. La proliferación de formas autoritarias de gobierno contrarias al sistema democrático y la postura de algunos gobernantes quienes consideran que el derecho se deriva del poder.

⁶ Antonio Manrique De Luna. "El Multilateralismo en las relaciones internacionales". *Revista IUS ET VERITAS*, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. número. 39, Perú, 2009. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12183> e-ISSN: 2411-8834

⁷ Ibid 3

5. Finalmente y no menos importante, la transición que vivimos entre el mundo físico y la virtualidad, con el avance de la inteligencia artificial.

Estamos pues en un mundo globalizado lleno de tensiones y conflictos, marcado por la fragmentación y la confrontación de diversas visiones que conviven en una multipolaridad desbalanceada, que claramente ha sobrepasado al sistema multilateral que tenemos, resultando ineficiente e incapaz de dar respuesta adecuada y oportuna, a la mayoría de las crisis planteadas.

Si consideramos el tema de la paz y la seguridad internacionales, el objetivo fundamental del sistema universal, frente a la guerra entre Rusia y Ucrania o el conflicto bélico que vive Israel, solo por mencionar los actuales, vemos una manifiesta inoperancia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, principal órgano de decisión política que tiene la responsabilidad exclusiva en esta materia, no sólo por el uso indiscriminado del veto por parte de los cinco miembros permanentes (el control de pocos), sino también por el debilitamiento que los propios Estados han dado a las resoluciones de la Asamblea General.

La actuación de gobiernos autoritarios, encabezados por China en las votaciones de resoluciones impiden la búsqueda de consensos o la postura ambivalente que ha tenido Estados Unidos en cuanto al sistema multilateral, acentuada ahora con la nueva administración que rechaza acatar las normas internacionales o cooperar en los organismos multilaterales, afectan profundamente su efectividad.

En opinión de algunos analistas, la poca efectividad del sistema multilateral ha trasladado sus esfuerzos hacia objetivos diferentes, pero colaterales a sus mandatos originales. La larga lista de los Objetivos del Futuro y la Agenda 2030 son prueba de ello⁸.

Es necesario entonces recomponer el orden, adaptarlo a las nuevas realidades y para ello se requiere clara voluntad política, liderazgos colectivos y compromiso de hacer eficiente y efectivo al sistema multilateral.

⁸ William Santana. “Algunas reflexiones sobre el Sistema Internacional”. *EL NACIONAL*. 15 de noviembre de 2024. <https://www.elnacional.com/2024/11/algunas-reflexiones-sobre-el-sistema-internacional/>

III. LA ACTUACIÓN DE VENEZUELA EN EL ÁMBITO MULTILATERAL

¿En este escenario, como se desempeña Venezuela?

Desde 1999, y a diferencia de la actuación de los gobiernos democráticos, la acción de Venezuela en la escena multilateral ha estado signada por una motivación ideológica, alineada con los intereses del gobierno, pero separada de los intereses del país, y apartada de los postulados acordados en el concierto de las naciones.

La política exterior multilateral, si bien pareciera ser una acción desordenada, está estructurada e instrumentada con la finalidad de utilizar los foros no para debatir o negociar, sino para imponer posiciones radicales orientadas por la ideología.

Las posiciones del gobierno están sustentadas en una interpretación sesgada e interesada de los conceptos fundamentales reguladores de las relaciones internacionales: la soberanía como concepto absoluto, la integridad territorial, la autodeterminación y la no injerencia en los asuntos internos, son defendidos a ultranza con el fin de no aceptar posiciones de consenso, desconocer las decisiones adoptadas y evitar el escrutinio internacional, en particular en materia de derechos humanos.

Lo vemos claro en el caso de la demanda de Guyana en relación al Laudo arbitral de 1899 y el territorio Esequibo y la reiterada posición de Venezuela de desconocer la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia.

Venezuela practica lo que se ha denominado el “multilateralismo a la carta” o “diplomacia a la carta” que consiste en suscribir acuerdos y participar en organizaciones internacionales solo cuando le conviene, dejando de lado aquellos que no se ajusten a sus intereses políticos, y cualquier decisión que tome, está en función de si el tratado o la organización beneficia sus intereses individuales, que por supuesto tienen prioridad sobre los globales.

Tal fue el caso de la OEA. Cuando a partir de 2015 la correlación de fuerzas cambió en AL que ya no le permitió al gobierno controlar los votos, la OEA dejó de responder a sus intereses y obstaculizaba su plan de expansión ideológica y política en la región, por lo que ya no le resultaba útil y en 2017 el gobierno denunció la Carta y retiró a Venezuela

de la Organización, decisión por cierto muy cuestionada y calificada como inconstitucional por algunos expertos. Similar situación surgió con la Comunidad Andina de Naciones.

En el marco de los derechos humanos, ante la incomodidad que representaba ejecutar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el gobierno optó en 2012, por denunciar la Convención Americana de 1969. Por cierto, en estos días han anunciado que denunciará el Estatuto de Roma y se retirará de la CPI.

Por el contrario, integramos y tenemos participación activa en órganos como el Consejo DDHH, solo para promocionar y defender el sistema de gobierno, y rechazar todo tipo de crítica o cuestionamiento a las políticas y forma de conducir la gestión de las autoridades nacionales.

Se manipulan los procedimientos para presentar una situación ajena a la realidad y lograr pronunciamientos favorables, como la remisión de la Situación Venezuela II ante la CPI, y la reciente resolución aceptada por este Consejo de rechazo a las medidas unilaterales de los Estados, promovida por Venezuela y otro grupo de Estados de ideología afín.

IV. LAS PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS PARA NUESTRO PAÍS

No creo que por los momentos podamos esperar algo del sistema multilateral. Por lo pronto, el abordaje del tema de Venezuela, se limita a consideraciones retóricas en los representantes de otros países.

La actuación en los organismos multilaterales de quienes ejercen el poder, la cual viene acompañada de un lobby informal permanente, ha hecho muy cuesta arriba lograr los votos necesarios para tomar decisiones en cuanto a la situación del país y adoptar resoluciones que sean adversas a la posición del gobierno. Las que se han logrado son inmediatamente rechazadas y muy difícil de poner en práctica.

Rescato aquí la actuación de los órganos y agencias especializadas, como el Consejo de DDHH, que insiste en hacer su labor de supervisión, a pesar de la negativa del gobierno. El establecimiento de la FFM y sus diversos informes. Así mismo, el trabajo del ACNUR y la Organización internacional para las migraciones, en relación con la diáspora venezolana.

En cuanto a las perspectivas futuras, más allá del necesario reacomodo del orden mundial, a corto plazo las perspectivas, no son muy alentadoras. La adecuada aproximación de Venezuela al multilateralismo pasa por un cambio político interno.

De lograr este cambio, los desafíos serán enormes: el primero de ellos reinsertar la Venezuela en la comunidad internacional, retomando su influencia, presencia mediante la participación activa y respetuosa en los organismos internacionales con liderazgo con aportes que contribuyan a mejorar el sistema. Es necesario asumir con posiciones de vanguardia los temas de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Dentro de las acciones a tomar menciono: volver a la OEA, foro regional por excelencia donde con una diplomacia profesional y seria, podremos hacer una labor de rescate de esa Organización.

Retirar la denuncia de la Convención americana de 1969 y retomar los compromisos en esta materia.

Establecer los mecanismos de cooperación con la CPI, tarea pendiente desde 1998.

Dar prioridad al fenómeno migratorio que ha ocurrido en nuestro país para dar atención y protección, asumiendo la responsabilidad que nos corresponde conforme al Derecho Internacional en los diversos foros multilaterales y creando mecanismos e instancias a lo interno como en el exterior, que realicen esta labor.

Quienes asuman la responsabilidad de dirigir la Venezuela del futuro, la Venezuela del cambio, tienen un reto colosal como es el rescate de la democracia y su proyección en el mundo.

Concluyo con las palabras del el Embajador Diddier Opperti, ex Canciller de Uruguay y ex Presidente de la Asamblea General de la ONU, que pueden definir el trabajo a realizar en el ámbito multilateral: “Debemos refugiarnos en la identidad como democracia. democracia como cultura, como modo de vivir. es el escudo que nos protegerá de formas perversas de poder”⁹.

Muchas gracias.

⁹ Didier Opperti, “Democracia desde la visión de occidente”. IV Congreso Internacional 2025: *Democracia, valores y Desafíos*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas e Inter American Dialogue for Democracy. Lima, Perú 4 y 5 de junio de 2025. <http://hdl.handle.net/10757/684913>

**BREVES CONSIDERACIONES SOBRE
EL ESTADO ACTUAL DEL DERECHO
INTERNACIONAL PÚBLICO
Y SU INCIDENCIA EN EL DERECHO
DEL MAR Y EL CASO VENEZOLANO**

ANGELINA JAFFÉ CARBONELL



En primer lugar, quisiera felicitar a la Academia por su 110 aniversario en estos tiempos turbulentos y agradecer la invitación que se me extendió para participar en este evento.

No digo nada que no se sepa contextualizando mis palabras dentro de este momento de quiebre de consensos en el mundo, tanto el consenso democrático a nivel nacional, como el consenso internacional post Segunda Guerra Mundial a nivel internacional. Los signos más evidentes de esta ruptura son por supuesto la invasión de Rusia a Ucrania y el ataque de Hamas a Israel y la subsiguiente respuesta del Estado de Israel. Pero esta crisis del Derecho Internacional comenzó antes con un suceso poco recordado y que tiene que ver con un consenso post Primera Guerra Mundial, que es el no uso de armas químicas. La falta de reacción del mundo ante los ataques con sustancias químicas de Al Bashir a sectores de la población siria probablemente le indujo a Putin la idea de que Occidente no reaccionaría ante una flagrante violación de la Carta de las Naciones Unidas como es la prohibición del uso de la fuerza, guerra de agresión y adquisición de territorios por la fuerza. La relativa firmeza con la que el mundo reaccionó ante la agresión rusa, creo que fue inesperada para el entorno gubernamental ruso, sobre todo a lo que se refiere la ampliación de la OTAN. Pese a la notable debilidad actual del sistema legal internacional, no hay duda de que toda salida o incluso congelación de esos conflictos pasará por una variante del Derecho Internacional Público tal y como lo conocemos hoy, que sea aceptada por las partes.

Sin embargo, parte del problema radica en que tanto Rusia como Israel consideran que estos conflictos no competen al ámbito internacional, sino al interno. En el caso ruso, a pesar de que Rusia considera a Ucrania una parte de su propio Estado, Ucrania se independizó bajo las normas de la propia ley fundamental soviética, tal como lo hicieron

los Estados bálticos y demás repúblicas constitutivas de la Unión y son países miembros de las Naciones Unidas.

En el caso de Israel, está el problema de que Hamás no es un sujeto reconocido por el sistema internacional como tal y que Gaza es reconocido como territorio palestino por el sistema internacional. Son situaciones con diferencias notables y que requerirán de interpretaciones que desconocemos, pero que en todo caso deberían incluir conceptos de Derecho Internacional Humanitario ya que en todo caso el tema de crímenes de guerra, lesa humanidad y violación grave de Derechos Humanos está sometido a la jurisdicción internacional independientemente de que el conflicto sea interno o internacional.

Las rupturas señaladas, han contribuido aún más al desprestigio de instituciones internacionales y en primer lugar a las propias Naciones Unidas (es notorio que a nadie se le ocurre siquiera mencionar que estas pudiesen ser parte de la solución o escenario de acercamiento entre las partes) y ello permea a todas las áreas del Derecho Internacional, incluyendo el sistema establecido por la Convención de Derecho del Mar de Montego Bay de 1982.

Una de las consecuencias colaterales, pero no menos importante es el impacto que ha tenido en lo que se conoce como “*the politics of International Law*” y que afecta directamente al sistema de justicia internacional. La crisis más notoria es sin duda la de la Corte Penal Internacional, con ataques directos a sus miembros, acusaciones de parcialidad, ineficiencia o doble rasero, acusaciones que incluso exceden lo formalmente jurídico. La politización del Derecho Internacional ha llegado a niveles realmente vergonzosos. Es cierto que su aplicación jurídica formal siempre fue un escollo y que donde mejor funcionó fue en asuntos técnicos, pero también es cierto que en el pasado, pese a enormes omisiones, también contribuyó a solucionar casos de confrontación ideológica (El Salvador) o casos de descolonización (Timor Oriental). Pero hoy en día, el sistema no logra aportar soluciones a conflictos regionales como lo es el caso de Sudán, por ejemplo. Esto crea un escenario futuro incierto y de mucha incertidumbre en cuanto a lo que se refiere a la convivencia internacional.

El Derecho del Mar no podía ser una excepción en esta crisis general. Como sabemos, la Convención de Derecho del Mar debía llamarse

Convención de Caracas, lo que no fue posible siendo Venezuela uno de los cuatro países en rechazar la Convención que no permitirse reservas, junto con los Estados Unidos, Israel y Turquía. (Los motivos fueron la definición de islas, las normas de delimitación y la creación del Tribunal del Mar con jurisdicción compulsoria). La Convención fue aprobada con un *adendum* del año 94 referente a la explotación de los fondos marinos, aspecto que está cobrando actualidad con el tema de los metales raros. Este tema, es otro reflejo del quiebre de consenso global. La Administración Trump acaba de firmar una orden ejecutiva permitiendo la explotación de dichas zonas por parte de compañías americanas en las zonas marinas y submarinas aledañas a las Islas Samoa, incluso fuera de las aguas territoriales americanas.

La Convención fue generalmente aceptada bien sea por firma y ratificación de la misma, porque codificó gran parte de la costumbre internacional en la materia y por la incorporación conceptual de su normativa en legislaciones nacionales, como es el caso venezolano y fue finalmente legitimada por la jurisprudencia de los tribunales internacionales. Cabe aquí hacer una reflexión, refiriéndonos al Tribunal del Mar con sede en Hamburgo, creado por la Convención en 1982 y de escaso impacto en la escena mundial. No sólo los Estados siguieron privilegiando la Corte Internacional de Justicia para delimitar sus áreas marinas y submarina, jurisprudencia que el Tribunal no alteró, sino que sometieron ante esta última instancias asuntos diversos como temas de navegación, contaminación, detención ilegítima de buques que sirvieron como parámetro entre las partes, pero de escaso impacto en el desarrollo codificador general. En sus 44 años de existencia, el Tribunal ha resuelto apenas 33 casos, lo que explica la reticencia de los Estados a financiar su funcionamiento, lo que sin duda lo limita.

En cuanto al caso venezolano, en materia de Derecho del Mar tenemos dos situaciones de delimitación pendientes. El caso de la delimitación terrestre de la Guyana Esequiba se encuentra actualmente ante la Corte Internacional de Justicia. El tema de los diferendos territoriales venezolanos siempre tuvo un uso político, incluso para justificar un golpe de Estado. Ahora de nuevo, nos enfrentamos a una situación procesal sin consenso nacional (antes podían existir diferencias de apreciación, pero no divisiones políticas), que en cualquier caso terminará en una

delimitación marítima de largo alcance y donde Venezuela se juega su salida al Atlántico, aspecto de enorme importancia dado el carácter semi-cerrado del Mar Caribe.

En el caso de Colombia, la delimitación alrededor de la salida del Lago de Maracaibo permanece durmiente hasta que una chispa en las relaciones colombo-venezolanas lo vuelva a poner sobre la mesa.

Para referirnos brevemente a lo que debe hacer Venezuela como nación, la respuesta obvia es por supuesto defender su soberanía marítima, pero dadas las características del Mar Caribe, el tema de la preservación ambiental y protección de especies y corales es fundamental. Lamentablemente la vocación extractivista petrolera venezolana se ha extendido a niveles nunca vistos en el caso de la minería, lo que ha puesto las consideraciones ambientales en un segundo plano para decir lo menos.

El combate al narcotráfico, trata de personas y contrabando en general son otros de los temas que enfrenta a Venezuela con buena parte de sus vecinos caribeños, Guyana y por supuesto con los Estados Unidos.

En conclusión, sin un consenso democrático nacional es poco probable trazar una estrategia sólida y coherente para enfrentar los desafíos internacionales complejos y cambiantes que requieren la atención del país. Ello demuestra una vez más la estrecha correlación que existe entre una realidad política local y el contexto global.

Muchas gracias.

Nueva York, julio 2025.debía responder

LOS DESAFÍOS DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LA RELACIÓN TERRORISMO Y DERECHOS HUMANOS EN VENEZUELA

JESÚS OLLARVES IRAZÁBAL *



* Doctor en Derecho, grado que le confirió con honores la ilustre Universidad Central de Venezuela. También es especialista en Derecho y Política Internacionales y especialista en Derecho Internacional Económico y de la Integración. Ejerce la docencia como profesor titular de Derecho Penal, Derecho Internacional y Derechos Humanos, en cursos de pregrado, postgrado y doctorado tanto en universidades nacionales como extranjeras. Es director del Centro de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, miembro de los Comités Académicos y profesor de las Especializaciones en Derecho Internacional Económico y de la Integración, y en Derechos Humanos. Profesor invitado en la Universidad para la Paz (Costa Rica), investigador invitado en el Instituto Max-Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional de Heidelberg (Alemania).

SUMARIO

Introducción. i) La relación entre terrorismo y derechos humanos. ii) La indefinición del concepto de terrorismo por parte de la comunidad internacional. iii) El marco jurídico que regula la lucha antiterrorista y los derechos humanos; iv) Resoluciones de la ONU en la lucha antiterrorista y los derechos humanos; v) Tratados ratificados por Venezuela; v) Conclusión.

INTRODUCCIÓN

El terrorismo, como fenómeno complejo y multifacético, representa uno de los desafíos más apremiantes para el derecho internacional contemporáneo, especialmente en contextos como el de Venezuela, donde las dinámicas políticas y sociales han generado un ambiente propicio para el análisis de sus implicaciones en materia de derechos humanos. Este trabajo de investigación se propone explorar la intersección entre el terrorismo y los derechos humanos, examinando las tensiones que surgen al intentar conciliar la imperiosa necesidad de seguridad nacional con el respeto a las garantías fundamentales de los individuos.

Para abordar este tema, es crucial definir el enfoque desde el cual se analizarán los fenómenos en cuestión. Si bien los términos políticos, jurídicos y académicos ofrecen diferentes perspectivas, el enfoque jurídico permitirá una comprensión más precisa de las normativas vigentes y las obligaciones internacionales que rigen la lucha contra el terrorismo. Además, se debe considerar la naturaleza del terrorismo al que nos referimos, ya sea aquel reconocido por el derecho interno venezolano o el que encuentra su base en el derecho internacional; esta distinción es vital para entender los marcos legales aplicables y las respuestas estatales.

Un aspecto central de este estudio es la cuestión de la legitimidad en la prevención y el castigo del terrorismo. En situaciones extremas, como la hipotética captura de un terrorista que ha alertado sobre una inminente amenaza, el dilema de recurrir a la tortura para obtener información se convierte en un punto crítico de discusión. Este dilema plantea interrogantes éticos y legales sobre el límite de la acción estatal en la protección de sus ciudadanos y el respeto por los derechos humanos.

Los objetivos de esta investigación son: (a) comprender la relación entre terrorismo y derechos humanos, que a menudo se percibe como

antitética; (b) analizar el marco jurídico que regula la lucha antiterrorista y los derechos humanos; (c) examinar la indefinición del concepto de terrorismo por parte de la comunidad internacional; y (d) diagnosticar los desafíos específicos que enfrenta Venezuela en estas materias, buscando así contribuir a un debate más amplio sobre la necesidad de un enfoque equilibrado que respete los derechos humanos mientras se combate eficazmente el terrorismo.

D) LA RELACIÓN ENTRE TERRORISMO Y DERECHOS HUMANOS

En nombre de la lucha contra el terrorismo se aplican medidas antidemocráticas que claramente violan derechos humanos, tales como la vigilancia a través de videos, escuchas telefónicas y control de correos electrónicos privados; todo ello en medio de un clima de miedo, muchas veces creado artificialmente y explotado para otros fines. Ocurre en todos los países del mundo, incluso en aquellos con altos estándares democráticos. Peor aún, es el comportamiento de Estados que en nombre de la democracia admiten torturas, asesinatos y desapariciones forzadas con la supuesta finalidad de salvar vidas inocentes, pese a que tales prácticas aberrantes están condenadas oficialmente y prohibidas por el Derecho internacional.

En tal clima y con tales métodos, los derechos humanos son violados, el Estado de Derecho es desconocido y la presunción de inocencia casi siempre olvidada. Con la amenaza terrorista como pretexto, algunos gobiernos destinan ingentes recursos para reforzar sus estructuras militares y de seguridad en detrimento de la inversión social. En algunos casos, se llega al colmo de tildar de terroristas las luchas y manifestaciones de descontento popular derivadas de la insatisfacción y violación de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

El Derecho Internacional en materia de terrorismo ha asumido, en gran medida, la forma de tratados multilaterales de alcance universal y regional, así como una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, muchas aprobadas con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En teoría, este conjunto de normas internacionales orientadas a la prevención, supresión y erradicación de las formas

de violencia terrorista tienen carácter vinculante; es decir son de obligatorio cumplimiento o, mejor dicho, deben ser cumplidas de buena fe en virtud de los compromisos voluntariamente aceptados por los Estados ante la comunidad internacional. Sin embargo, por lo general son desconocidas *ex profeso* por las autoridades nacionales.

En todo caso, no hay dudas de que el combate contra el terrorismo debe realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el Derecho internacional, en particular las normas de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario.

En la Resolución 2178 de 2014, el Consejo de Seguridad subrayó que el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho son complementarios y se refuerzan mutuamente con medidas eficaces de lucha contra el terrorismo, y son parte fundamental de los esfuerzos fructíferos de lucha contra ese flagelo.

Lo cierto es que, en la práctica, la acción antiterrorista suele amenazar la plena vigencia de los derechos humanos fundamentales. Por ejemplo, la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes siempre es amenazada, aunque es uno de los derechos humanos que goza de mayor reconocimiento universal. Ha sido suficientemente documentado que en la guerra contra el terrorismo los gobiernos no solo recurren a la tortura y malos tratos, sino que también tratan de justificar esas prácticas. Aducen que los métodos de interrogatorio, que equivalen a tortura o malos tratos, así como las condiciones de reclusión que constituyen trato cruel, inhumano o degradante son justificables y necesarios.

Cuando de terrorismo se trata, el dilema entre la seguridad y la libertad adquiere suma relevancia. Desde comienzos de los 90 -mucho antes del atentado terrorista contra las Torres Gemelas del World Trade Center de Nueva York- la academia alemana se preguntaba cómo debía responder un Estado de Derecho ante las amenazas terroristas, y si frente a tales situaciones-límite era válido emplear la tortura como mecanismo para la obtención de la verdad.

La Universidad de Heidelberg fue el escenario en el que se reabrió el debate. El profesor Niklas Luhmann formuló en 1992 la siguiente pregunta: ¿Perviven aún en nuestra sociedad normas irrenunciables? Escogió como ejemplo la garantía de la dignidad humana en la

Constitución ante la amenaza de una bomba de tiempo. En su opinión, si el terrorista es capturado antes de que la bomba explote, es admisible levantar la *norma irrenunciable* de la dignidad humana para obtener la confesión sobre la ubicación exacta del artefacto y la manera de desactivarlo. Luhmann sugirió, entonces, la aplicación de tortura con la vigilancia de jueces internacionales, observación televisada de la escena en Ginebra o Luxemburgo, y dirección a distancia mediante el uso de aparatos de telecomunicación. Para Luhmann, esa no es una solución *satisfactoria: sería peor no hacer nada y ofrendar inocentes al fanatismo de los terroristas*¹.

En 1994, el profesor Winfried Brugger presentó a sus alumnos de la cátedra de Derecho Público de la Universidad de Heidelberg, como examen final, un caso titulado *Dignidad contra Dignidad: ¿puede torturar el Estado?* Brugger planteaba una situación-límite, semejante a la propuesta por Luhmann, ampliada en algunos detalles. El planteamiento era el siguiente: *el terrorista es capturado una hora después de haber puesto en conocimiento a las autoridades de la existencia de la bomba y solo quedan cuatro horas para que la policía la desactive*. El profesor relata la discusión de los agentes de seguridad acerca del procedimiento que deberían seguir... Algunos consideran que se justificaría aplicar medidas de fuerza contra el terrorista durante el interrogatorio, porque sería una especie de *legítima defensa a favor de terceros*; otros se preguntan si ante eventos en que sus vidas o las de ciudadanos inocentes corren peligro están facultados para disparar su arma de dotación, o, como en este caso, si podrían adoptar medidas de fuerza teniendo en cuenta que está en riesgo la vida de cientos de miles; y un tercer grupo recuerda la prohibición absoluta de la tortura.

El examen consistía en explicar si los policías estaban autorizados para usar la fuerza contra el terrorista, con el fin de obtener el código de desactivación de la bomba. El 67% de los estudiantes respondió afirmativamente.

En la lucha contra el terrorismo el dilema de cómo debe enfrentarse persiste: unos a favor de la utilización de la tortura; otros, consideran

¹ Sobre este tema recomendamos la lectura del trabajo de Manuel Eduardo Góngora-Mera. "Ein bisschen Folter": Alemania debate sobre la tortura ("Ein bisschen Folter": Deutschland debattiert über Folter). Nürnberger Menschenrechtszentrum, Mar 17th, 2005.

que no se puede justificar la vulneración de los derechos humanos fundamentales. La realidad, es que es imprescindible que los Estados, en su afán por garantizar la seguridad, actúen siempre dentro del marco del Derecho internacional y respeten la dignidad humana, evitando prácticas que contradigan los principios universales de justicia y libertad. Solo así será posible enfrentar el terrorismo sin sacrificar los valores esenciales que sustentan sociedades democráticas y justas.

II) LA INDEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE TERRORISMO POR PARTE DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

El nudo gordiano en el presente asunto es que no existe una definición universalmente compartida de lo que es terrorismo. Es necesario disponer de un concepto consensuado de terrorismo para saber contra qué se quiere luchar, por lo que la cuestión deja de ser un tema de carácter formal o académico para convertirse en una necesidad operativa². La razón es simple: un Estado o gobierno no puede calificar como terrorismo cualquier acto, ya que tal calificación podría prestarse a abusos y arbitrariedades que, por lo general, constituyen violaciones de los derechos humanos.

La definición de terrorismo es, entonces, fundamental para la determinación del principio de legalidad que ampara el Derecho. Por tal razón, el derecho penal antiterrorista debe contar con límites inspirados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Muchas de las medidas adoptadas por los Estados para luchar contra ese fenómeno vulneran los derechos humanos y las libertades fundamentales; por ello, la respuesta penal antiterrorista debe observar el máximo respeto a los estándares de los derechos humanos, sumun de la democracia.

La violencia terrorista es un asunto grave y complejo. Sin embargo, en diversos Estados es frecuente el uso irresponsable del concepto. Ejemplos sobran: contra Nelson Mandela en Suráfrica, los mapuches en

² Cfr. Gonzalo Quintero Olivares, “Definiendo el terrorismo: normatividad y materialidad”, en Miguel Revenga Sánchez (director), *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 85-87.

Chile, y en Venezuela, donde se ha convertido en el arma favorita del gobierno para aterrorizar a la oposición y a la ciudadanía.

El problema de la ausencia de un concepto unívoco del terrorismo es de vieja data. Carmen Lamarca Pérez considera que la falta de igual naturaleza o valor del término se debe a que el fenómeno, además de hacer referencia a un hecho delictivo, es un concepto histórico, con una fuerte carga emotiva o política, que en cada momento y lugar ha sido aplicado a realidades muy diversas, que difícilmente pueden recibir un tratamiento unitario³.

Piensa, asimismo, que en el lenguaje común el vocablo terrorismo es casi más emotivo que descriptivo⁴ y, en ese sentido, tanto la ideología como el factor emocional son decisivos, de manera que el término “terrorismo” adopta una connotación peyorativa y es utilizado por quien tiene intención de desprestigiar la acción violenta, por lo general, el propio poder político, que tipifica tales acciones como delito.

La definición de terrorismo no es unánime en la doctrina ni en el Derecho Internacional. De hecho, uno de los debates más complejos en el derecho y la política, en los ámbitos estatal e internacional, se ha centrado en esa búsqueda. Es tan complejo el asunto que la doctrina estadounidense calcula que se han acuñado no menos de 109 definiciones de terrorismo⁵.

Según el *Manual de investigación del terrorismo*, de Routledge, se enumeran unas 250 definiciones de terrorismo elaboradas a lo largo de los dos últimos siglos e incluso antes⁶. La persistente falta de una definición de terrorismo consensuada obedece a las múltiples manifestaciones de los actos terroristas, así como a la diversidad de actores, motivos y *modus operandi* de los terroristas⁷.

³ Cfr. Carmen Lamarca Pérez, *Delitos y faltas, La parte especial del Derecho penal*. Colex, 2a edición, Madrid, 2013, pág. 840.

⁴ Cfr. Carmen Lamarca Pérez, “Sobre el concepto de terrorismo (A propósito del caso Amedo)”. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, ISSN 0210-3001, Tomo 46, Fasc. / Mes 2, 1993, págs. 535-560.

⁵ Cfr. Helen Duffy, *The “war on terror” and the Framework of international Law*. Cambridge University Press, reimpression, Estados Unidos de Norte América, 2007, pág. 18.

⁶ Cfr. Joseph Easson y Alex Peter Schmid, “250-Plus Academic, Governmental and Inter-governmental Definitions of Terrorism”, en Alex Peter Schmid (editores), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Routledge, Londres/Nueva York, 2011, págs. 99 a 157.

⁷ Cfr. *Ídem*. págs. 5-7.

Tal cantidad de definiciones nos ha llevado a coincidir con Félix Vacas Fernández, quien aprecia una indefinición del término terrorismo en el ámbito internacional, lo que ciertamente ha causado un “caos” en la regulación jurídica, al dejar en manos de cada Estado la potestad discrecional de decidir qué es terrorismo. A su vez, eso ha aumentado la inseguridad jurídica y deslegitimado la acción internacional debido a la politización del concepto⁸.

Al tratar de conseguir un acuerdo sobre la definición del terrorismo tropezamos con dos argumentos que lo impiden. El primero consiste en que cualquier concepto debe incluir el caso de un Estado que use fuerzas armadas contra civiles. El segundo es que un pueblo bajo ocupación extranjera tiene derecho de resistirse y que una definición de terrorismo no debería derogar ese derecho⁹.

El problema de fondo es la ausencia de definición de terrorismo en el ámbito internacional¹⁰ y la diversidad de definiciones en cada ordenamiento doméstico. La dificultad para alcanzar un concepto de terrorismo en Derecho Internacional explica la ausencia de un tratado en ese plano, que regule la cuestión más allá de aspectos sectoriales¹¹.

⁸ Cfr. Félix Vacas Fernández, *El terrorismo como crimen internacional*. Monografías 750. Editorial Tirant Valencia, 2011, págs. 113-114, 123 y ss.

⁹ Cfr Resolución A/59/565 emanada de la Asamblea General, 2 de diciembre de 2004. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, párrafo 160.

¹⁰ Cfr. Saul Ben, *Defining Terrorism in International Law*. Oxford University Press. Oxford, 2006, pág. 130 y ss.

¹¹ Sobre este particular Malcolm Shaw, hace referencia a trece convenios internacionales vigentes en la actualidad que ya desde antes de la década de 1970 se ocupaban de diversos aspectos sectoriales relacionados con el terrorismo, como el Convenio Internacional sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, incluso los agentes diplomáticos (Nueva York, 14 de diciembre de 1973); Convenio Internacional contra la toma de rehenes (Nueva York, 17 de diciembre de 1979). Más recientemente, a impulsos del Comité Especial *Ad hoc* creado por la Resolución de la Asamblea General del 16 de enero de 1997 (A/RES/51/210) para impulsar medidas con el fin de eliminar el terrorismo internacional se han culminado el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (Nueva York, 15 de diciembre de 1997); Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (Nueva York, 9 de diciembre de 1999); y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (Nueva York, 13 de abril de 2005). A este mismo Comité se le encomendó que impulse la elaboración de un convenio general sobre el terrorismo internacional cuyos primeros pasos se dieron en el año 2000 y se encuentra todavía en fase de discusión. De

Además, hay que agregarle los siguientes factores: a) la discusión sobre su naturaleza como delito político o común, a efectos de su tratamiento jurídico¹²; b) el dilema entre violencia de opresión o violencia de emancipación¹³; c) la carga emotiva que conlleva la marcada tendencia a calificar de terrorismo la violencia no estatal para justificar la violencia estatal¹⁴; d) la escasez de investigaciones en el campo de las ciencias sociales¹⁵, particularmente de la sociología, la mayoría de las cuales se han enfocado en el terrorismo islámico tras el 11-S, y e) las diversas formas que es capaz de adoptar, pues no puede identificarse el terrorismo internacional con el transnacional o el local o interno¹⁶.

En opinión de Antonio Cassese, la clave que explica la prolongada polémica que se remonta a la década de los 70 sería doble: por un lado, la cuestión de si los *luchadores por la libertad* (*freedom fighters*) que actúan dentro de movimientos de liberación nacional deben ser tildados de terroristas y, en segundo lugar, la relevancia que debe otorgarse, en

acuerdo con el Informe del Comité Especial (A/65/37) elaborado en el 14 período de sesiones (12 al 14 de abril de 2010) y a la vista de las discusiones oficiosas que en ese período de sesiones se desarrollaron, sigue siendo uno de los problemas principales la dificultad para alcanzar una definición consensuada de terrorismo respecto de su diferenciación con la lucha legítima de los pueblos en su ejercicio del derecho de autodeterminación y la conveniencia de que se haga referencia también al terrorismo de Estado o a la cuestión de los grupos armados que no forman parte de las fuerzas armadas de un Estado, pero responden a él. Para un seguimiento en detalle del desarrollo de las negociaciones a este respecto pueden consultarse también los siguientes documentos: A/57/37, A/59/894, A/C.6/60/L.6, A/61/37, A/C.6/61/SR.21, A/62/37, A/C.6/62/SR.16, A/63/37, A/C.6/63/SR.14, A/64/37 y A/C.6/64/SR.14. Cfr. Shaw, Malcolm. *International Law*. Cambridge, 2008, pág. 1160.

¹² Cfr. José Luis Guzmán Dalbora, “El terrorismo como delito común”, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner. *Terrorismo y Derecho penal*, Konrad Adenauer, Bogotá, 2015, págs. 411-412.

¹³ Cfr. Juan Terradillos Basoco, “*El Estado de derecho y el fenómeno del terrorismo*” en: José Ramón Serrano Piedecabras y Eduardo Demetrio (directores.), *Terrorismo y Estado de derecho*, Iustel, Madrid, 2010, págs. 276-281.

¹⁴ Cfr. Henry Torres Vásquez, “El concepto de terrorismo. Su inexistencia o inoperancia: La apertura a la violación de derechos humanos”. *Diálogos y Saberes. Investigaciones en derecho y ciencias sociales*, N°32, 2010, págs. 80-81.

¹⁵ Cfr. Fernando Reinares, “Terrorism”, en Wilhelm Heitmeyer y John Hagan, *International Handbook of Violence Research*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht. Boston. London, 2003, vol. I, pág. 315

¹⁶ Cfr. Ana Pérez Cepeda, “Definición del delito de terrorismo como un delito internacional”, en: José Ramón Serrano Piedecabras, y Eduardo Demetrio (directores.), *Terrorismo y Estado de derecho*, Iustel, Madrid, 2010, págs. 54-55.

la aproximación jurídica en esta materia, a las causas profundas, a las raíces, del fenómeno terrorista¹⁷.

Al estudiar el tema, Gonzalo Quintero Olivares ha considerado que desde hace muchos años se intenta consensuar una definición mundialmente válida de lo que ha de entenderse por “terrorismo”, pero siempre se tropieza con la oposición de algún Estado árabe, como Siria¹⁸.

En el ámbito internacional se ha dificultado la concreción de un acuerdo político sobre la definición de terrorismo debido a la motivación religiosa del terrorismo yihadista y el conflicto entre Israel y Palestina¹⁹. De hecho, en 2002, en Kuala Lumpur, ministros de asuntos exteriores de la Organización de la Conferencia Islámica rechazaron cualquier intento de asociar el terrorismo con la lucha del pueblo palestino en el ejercicio de su derecho inalienable a establecer un Estado independiente (...), y en la V Conferencia Euromediterránea celebrada en Valencia, España, el 23 de abril de 2002 (...), los países árabes se opusieron a que un concepto de terrorismo pudiera, en algún modo, incluir las acciones de los palestinos²⁰.

Sin embargo, la ausencia de una definición internacional de terrorismo no ha impedido la multiplicidad de definiciones de terrorismo en cada ordenamiento doméstico²¹ o los progresos en el consenso en ámbitos regionales como el caso europeo. Por ejemplo, la Decisión Marco (2002/475/JAI) del Consejo del 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo introdujo una definición en su artículo 1.

¹⁷ Cfr. Antonio Cassese, *International Criminal Law*. Oxford, 2008, págs. 162 y 163.

¹⁸ Cfr. Gonzalo Quintero Olivares, “Definiendo el terrorismo: normatividad y materialidad”, en Miguel Revenga Sánchez (director), *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 85 y ss.

¹⁹ Cfr. José Manuel Rodríguez Uribe, “El concepto de víctima del terrorismo”, en Miguel Revenga Sánchez (director), *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 217-237.

²⁰ Cfr. José García San Pedro, *Respuestas jurídicas frente al terrorismo: ámbitos internacional, europeo y nacional*, en Francisco Bueno Arus y otros (directores): *Derecho Penal y criminología como fundamento de la política criminal. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez*. Dikynson, Madrid, 2006, pág. 1225.

²¹ Para una clasificación de diversos modelos de definición del terrorismo en países europeos (Alemania, Francia, Italia, Portugal, Reino Unido), véase: Adela Asua Batarríta, “Concepto de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. Fines políticos últimos y fines de terror instrumental”, en Juan Echano Basaldua (coord.), *Estudios Jurídicos en memoria de José María Lidon*, Bilbao, 2002, págs. 48 ss. y 68 ss.

La polémica sobre la definición jurídica de terrorismo ha estado representada por una dicotomía. Un sector se inclina por definiciones objetivas y considera que el terrorismo se define por la naturaleza de los medios empleados, en cuyo caso el fenómeno únicamente protegería bienes jurídicos individuales como vida, libertad, integridad, salud, etc. Otro sector sostiene que el terrorismo se define por la presencia de elementos subjetivos de tipo penal, y que se pueden identificar a) con los efectos o resultados de alarma pública o de temor que puedan ocasionar los delitos; o b), con la finalidad política en el autor, en cuyo caso hay un bien jurídico colectivo y bienes jurídicos individuales que podrían ser afectados.

III) EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA LA LUCHA ANTITERRORISTA Y LOS DERECHOS HUMANOS

La lucha de los Estados contra el terrorismo ha forjado un conjunto de normas internacionales encaminadas a la prevención y erradicación de las diversas expresiones de violencia terrorista. Dichas normas están enmarcadas en tratados internacionales de alcance universal y regional y en resoluciones emanadas de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, que por su naturaleza son vinculantes para todos los Estados miembros de la ONU²².

Del mismo modo, la lucha contra el terrorismo debe librarse de acuerdo con lo dispuesto en el derecho internacional; es decir, debe ajustarse a las normas de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. En su Resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad subrayó que el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho son complementarios y se refuerzan mutuamente con medidas eficaces de lucha contra el terrorismo, y son parte fundamental de los esfuerzos fructíferos de lucha contra el terrorismo.

²² Las principales resoluciones relativas al terrorismo aprobadas hasta la fecha por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII (Artículos 39 a 51) de la Carta son las resoluciones 1267 (1999), 1373 (2001), 1540 (2004), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015) y 2253 (2015).

a) Los tratados universales en materia de terrorismo

Estos instrumentos abarcan una amplia gama de instrumentos que abordan diversos aspectos del fenómeno terrorista, desde la protección de personas internacionalmente protegidas, la seguridad de la aviación civil y el transporte marítimo, hasta la represión de la financiación del terrorismo y los actos de terrorismo nuclear.

- Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, de 1963 (Convenio de Tokio): Autoriza al comandante de la aeronave a imponer medidas para proteger la seguridad del vuelo y exige a los Estados custodiar a los delincuentes y devolver el control de la aeronave.
- Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, de 1970 (Convenio de La Haya): Tipifica como delito el apoderamiento ilícito de aeronaves y exige castigarlo con penas severas, así como la detención, extradición o enjuiciamiento de los delincuentes.
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de 1971 (Convenio de Montreal): Establece como delitos actos de violencia contra personas a bordo, colocación de artefactos explosivos y otros actos que puedan poner en peligro la seguridad de la aeronave.
- Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos, de 1988: Amplía el Convenio de Montreal para incluir actos terroristas perpetrados en aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional.
- Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, de 2010 (Convenio de Beijing): Tipifica nuevos delitos como el uso de aeronaves para causar daños o transportar armas de destrucción masiva, y establece la responsabilidad penal de instigadores, organizadores y cómplices.
- Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, de 2010: Amplía el ámbito de aplicación del Convenio de La Haya e incorpora nuevas formas de apoderamiento ilícito, incluyendo la responsabilidad de instigadores, organizadores y cómplices.

- Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, de 2014 (Protocolo de Montreal): Amplía la jurisdicción a Estados distintos del Estado de matrícula para refrenar comportamientos insubordinados a bordo.
- Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, de 1973: Establece un sistema basado en el principio *aut dedere aut iudicare* para perseguir atentados contra agentes diplomáticos y otros funcionarios protegidos.
- Convención internacional contra la toma de rehenes, de 1979: Tipifica la toma de rehenes como delito internacional, sin excepciones por motivos políticos, y obliga a los Estados a cooperar en su prevención y represión.
- Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, de 1980 y su enmienda de 2005: Tipifica delitos relacionados con el robo, posesión, uso, transferencia y amenaza de materiales nucleares, y exige a los Estados establecer un régimen de protección física.
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, de 1988 y su protocolo de 2005: Tipifica delitos como el apoderamiento de buques, actos de violencia a bordo y uso de buques como armas o para transportar terroristas.
- Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, de 1988 y 2005: Establece un régimen similar al marítimo para las plataformas fijas.
- Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, de 1991: Controla y limita el empleo de explosivos plásticos no marcados e indetectables.
- Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, de 1997: Tipifica el uso intencional de explosivos u otros artefactos mortíferos con la intención de causar la muerte, lesiones o daños.

- Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 1999: Tipifica la financiación del terrorismo, obliga a los Estados a cooperar y a adoptar medidas para prevenir y contrarrestar dicha financiación.
- Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, de 2005: Tipifica una amplia gama de actos relacionados con el uso de material radiactivo o nuclear con fines terroristas, y obliga a los Estados a cooperar en su prevención y represión.

b) Los tratados regionales en el ámbito interamericano en materia de terrorismo

Por otra parte, en el ámbito interamericano, se han adoptado dos convenciones relevantes en esta materia:

Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estas tengan trascendencia internacional, de 1971: Tiene por objeto la protección de personas amparadas por el Derecho Internacional, como personal diplomático y del servicio consular, y adoptar criterios de cooperación entre Estados para prevenir y sancionar actos de terrorismo como secuestro, homicidio y otros atentados.

Convención interamericana contra el terrorismo, de 2002: Tiene por objeto prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo, mediante la adopción de medidas legislativas internas y el fortalecimiento de la cooperación internacional, incluyendo en materia de financiación del terrorismo, lavado de dinero, asilo, extradición y traslado de personas bajo custodia.

c) Los tratados internacionales universales en materia de derechos humanos

En la lucha antiterrorista los Estados deben cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, establecidas en los tratados internacionales de alcance universal y regional.

La Carta de las Naciones Unidas constituye la base moderna de la normativa internacional del respeto de los derechos humanos y las

libertades fundamentales como requisito para la estabilidad y la paz, pero el instrumento no explica detalladamente la naturaleza de esos principios.

El fundamento de la normativa internacional de los derechos humanos está integrado por un conjunto de instrumentos de alcance universal y regional, entre ellos la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, existe una serie de protocolos adicionales como el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en 1996, o el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.

IV) RESOLUCIONES DE LA ONU EN LA LUCHA ANTITERRORISTA Y LOS DERECHOS HUMANOS

El terrorismo representa una de las amenazas más complejas y dinámicas para la paz y la seguridad internacionales. La respuesta de la comunidad internacional, encabezada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha sido la creación y fortalecimiento de un marco jurídico robusto, orientado a prevenir y erradicar las múltiples formas de violencia de origen terrorista. Por ello en este contexto es relevante destacar la importancia de las resoluciones adoptadas tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad, así como los desafíos que enfrenta el Estado venezolano en su implementación.

La lucha contra el terrorismo, tanto a nivel regional como universal, se apoya en un entramado de tratados internacionales y resoluciones emanadas de la ONU. Estas normas no solo buscan prevenir el terrorismo y sancionar a sus responsables, sino que también insisten en que toda medida adoptada por los Estados se ajuste al respeto de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados.

Por ejemplo, la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad recalca que el cumplimiento de los derechos humanos y el Estado de Derecho es esencial y complementario a una estrategia efectiva de lucha contra el terrorismo. Este enfoque ha sido reiterado por la Asamblea

General, que, en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo de 2006, subraya la importancia de acatar los tratados sobre el estatuto de los refugiados y los compromisos en materia de derechos fundamentales.

Aunque las resoluciones de la Asamblea General no tienen carácter vinculante, han jugado un papel crucial en la formación de la arquitectura legal internacional sobre terrorismo. Sus recomendaciones han motivado la celebración de 19 convenios universales y numerosos acuerdos regionales orientados a combatir el terrorismo y sus efectos en la paz mundial.

Un hito notable lo constituye la Resolución 60/288, aprobada el 8 de septiembre de 2006, donde se adoptó por primera vez una estrategia global y común para enfrentar el terrorismo en todas sus manifestaciones. Esta estrategia representa el consenso de los Estados miembros para cooperar y coordinar acciones globales, y proporciona una hoja de ruta para el desarrollo de iniciativas nacionales y regionales.

El Consejo de Seguridad, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, tiene la potestad de emitir resoluciones obligatorias para todos los Estados miembros cuando se enfrenta a amenazas a la paz o actos de agresión, lo que puede implicar desde recomendaciones hasta la imposición de sanciones económicas, prohibiciones de viaje, embargos de armas o, en casos extremos, el uso de la fuerza. Estas resoluciones, cuyo carácter vinculante ha sido reconocido por la Corte Internacional de Justicia, están limitadas a los actos específicos necesarios para salvaguardar la paz y la seguridad internacionales, y su incumplimiento puede dar lugar a la adopción de medidas más severas por parte del propio Consejo.

Las resoluciones más recientes, como la 1373 (2001) y la 1540 (2004), han ampliado este margen, estableciendo obligaciones generales y abstractas que afectan a todos los Estados miembros y cuyo cumplimiento es de duración indefinida. Esto ha generado debates sobre el alcance de las facultades del Consejo y su papel como “legislador global”, en ocasiones más allá de situaciones concretas de conflicto.

La Resolución 1267 (1999) instauró un régimen de sanciones contra grupos como Al-Qaeda, los talibanes y posteriormente el Estado Islámico (EIIL o Dáesh). Las medidas incluyeron la congelación

de activos, embargos de armas y la prohibición de viajar para personas y entidades designadas. A lo largo de los años, este régimen se ha ajustado, diferenciando sanciones para los talibanes y Al-Qaeda, y extendiendo su alcance ante la aparición de nuevos grupos terroristas.

Uno de los avances más significativos fue la creación de la Oficina del Ombudsman, que permite a las personas incluidas en las listas de sancionados solicitar directamente su exclusión, garantizando así mayor transparencia y posibilidades de revisión efectiva, aunque el sistema sigue careciendo de una revisión judicial formal.

Adoptada tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, la Resolución 1373 marcó un antes y un después en la estrategia global contra el terrorismo. Por primera vez, el Consejo de Seguridad exhortó a los Estados a tipificar como delitos graves la financiación y participación en actos terroristas, a prevenir el apoyo a entidades terroristas y a cooperar en investigaciones penales internacionales.

A diferencia de otros regímenes, esta resolución no define el terrorismo, dejando a cada Estado la facultad de adaptarla a su contexto, y crea el Comité contra el Terrorismo para supervisar su implementación y facilitar la cooperación técnica. Así, se promueve la creación de capacidades nacionales y el fortalecimiento de sistemas de justicia penal.

El Consejo de Seguridad ha complementado el marco general con resoluciones específicas para responder a retos emergentes:

- Resolución 1540 (2004) y 2325 (2016): Abordan la proliferación de armas de destrucción en masa y prohíben su acceso a actores no estatales, exigiendo la adopción de controles nacionales estrictos.
- Resolución 1624 (2005): Prohíbe la incitación al terrorismo e insta a los Estados a establecer sanciones apropiadas, incluso de carácter penal, para quienes inciten a cometer actos de terrorismo.
- Resolución 2133 (2014): Llama a la cooperación internacional para frenar el secuestro y la toma de rehenes a manos de grupos terroristas, y desaconseja el pago de rescates.
- Resoluciones 2178 (2014), 2249 (2015) y 2253 (2015): Se centran en la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros, estableciendo medidas para prevenir su viaje y participación en

conflictos, así como controles fronterizos e intercambio de información.

- Resolución 2195 (2014): Analiza los vínculos entre terrorismo y delincuencia organizada transnacional, como el tráfico de armas, drogas y bienes culturales.
- Resoluciones 2199 (2015) y 2347 (2017): Condenan el tráfico y destrucción del patrimonio cultural como fuente de financiamiento terrorista, destacando la importancia de la cooperación internacional para recuperar y proteger bienes culturales.

A pesar de los avances normativos, la implementación efectiva de estas resoluciones enfrenta numerosos retos. Los Estados deben adecuar sus legislaciones nacionales, fortalecer sus sistemas de control y asegurar el respeto de los derechos humanos y las garantías procesales. El riesgo de abusos, la falta de definiciones claras de terrorismo en algunos contextos y la tensión entre seguridad y libertades fundamentales exigen vigilancia constante y mecanismos de revisión transparentes.

Además, la cooperación internacional es fundamental, tanto para el intercambio de información como para la asistencia técnica y la armonización de respuestas. Organismos como la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y la Oficina del Ombudsman desempeñan un papel clave en la supervisión y asistencia a los Estados.

Las resoluciones de la ONU, especialmente las del Consejo de Seguridad, han consolidado un marco legal para combatir el terrorismo, reforzando la cooperación internacional y promoviendo la armonización de legislaciones nacionales. Si bien su carácter vinculante ha fortalecido la respuesta global, también plantea desafíos respecto al respeto de los derechos humanos, la transparencia y el alcance de las competencias del Consejo.

Para Venezuela, el cumplimiento activo y comprometido con las resoluciones de la ONU no solo representa una obligación internacional, sino una oportunidad para fortalecer su Estado de Derecho, proteger a la población frente a amenazas globales, y contribuir constructivamente a la paz y seguridad internacionales. El futuro de la lucha antiterrorista dependerá, en buena medida, de la capacidad de la comunidad internacional y de cada país, incluido Venezuela, para adaptar las normas a nuevas amenazas, garantizar la protección de los derechos

fundamentales y asegurar la participación amplia de la sociedad en la prevención y erradicación del terrorismo en todas sus formas.

IV. LOS TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR VENEZUELA

Venezuela es Estado Parte de diversos tratados internacionales en materia de terrorismo, y de derechos humanos. Estos instrumentos no son meros compartimentos estancos sin valor normativo, esto significa que, en virtud del *principio pacta sunt servanda*, debe ejecutar de buena fe los tratados y las obligaciones internacionales que dimanen de estos. Se aplica, igualmente, a las obligaciones del Estado, en virtud del Derecho Internacional consuetudinario, y tiene como corolario que las autoridades no pueden esgrimir disposiciones de derecho interno para evitar que el Estado cumpla con sus compromisos internacionales.

Por esta razón, no puede ser invocada la existencia de normas constitucionales, legislativas, reglamentarias o decisiones de tribunales nacionales, para no cumplir con las obligaciones internacionales o para modificar su cumplimiento. Este es un principio general del derecho de gentes, reconocido por la jurisprudencia internacional.

El apartado segundo del artículo 2 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas reconoce el principio *pacta sunt servanda* en los siguientes términos: *Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta*. Lo mismo se estipula en el artículo 2 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

También ha sido invocado como principio de interpretación por la Corte Interamericana de Derechos Humanos²³, y ha sido formulado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los

²³ En el Caso Neira Alegría y otros, la Corte señaló: “*Tampoco puede el Perú, como lo sostuvo en la audiencia, afirmar que la Comisión no tenía competencia para otorgar una prórroga al plazo de tres meses que él mismo pidió, pues, en virtud de la buena fe, no se puede solicitar algo de otro y, una vez obtenido lo solicitado, impugnar la competencia de quien se lo otorgó*”. Cfr. Sentencia de fecha 11 de diciembre de 1991, emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Neira Alegría y otros vs. Perú, Serie C. N° 13, párrafo 35.

Tratados en estos términos: *Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.*

Este principio básico del Derecho de los Tratados se fundamenta en la obligación de los Estados de comportarse de buena fe. Una de sus más importantes consecuencias jurídicas, claramente regulada en el artículo 27 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969, señala que un Estado Parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Por consiguiente, las autoridades venezolanas en el ejercicio de sus funciones deben dar cumplimiento al principio *pacta sunt servanda*, y especialmente a los tratados relacionados con la lucha antiterrorista y de derechos humanos.

1. Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves de 1963

Este Convenio entró en vigor el 4 de diciembre de 1969 y fue ratificado por el Estado venezolano el 4 de febrero de 1983²⁴. No contiene disposiciones penales. En su artículo 13.2 autoriza a los Estados Parte a adoptar medidas para asegurar que los presuntos autores de actos de violencia contra los pasajeros o la tripulación de una aeronave extranjera en el espacio aéreo extranjero sean extraditados o juzgados, y en el artículo 15.1 a extraditar a los presuntos responsables de esos actos o instruir un procedimiento penal contra ellos en sus propios tribunales.

Este instrumento no define qué conductas constituyen una infracción a las leyes penales, ni indica cuáles son los actos que pueden poner en peligro el buen orden y la disciplina a bordo. Dichas definiciones se dejan a criterio de cada Estado Parte. Una de las principales deficiencias de este instrumento es que no califica cuáles son los actos capaces de entrañar peligro como delitos graves.

Cada Estado Parte podrá determinar qué constituye una infracción contra las leyes penales, así como qué actos pueden poner en peligro la seguridad operacional y el orden y la disciplina a bordo de la aeronave.

²⁴ Venezuela formuló reserva: no se considera obligado por el párrafo 1 del artículo 24 del Convenio.

En el caso de Venezuela, los ataques contra la aviación están tipificados en el artículo 140 de la Ley de Aeronáutica Civil de 2009. El legislador estipuló la acción, de forma amplia e indeterminada, al utilizar la expresión “interferir ilícitamente” a través de “cualquier medio o acto” la seguridad operacional o de la aviación civil.

En el presente supuesto, estamos ante un tipo penal en blanco que se complementa con la Providencia Administrativa emanada del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, la cual el juez deberá utilizar para realizar una valoración que le permita concluir si la conducta concreta (la interferencia ilícita), constituye o no un “ataque contra la aviación” o si hubo la intención de cometer un acto terrorista.

El Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, en la Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-170-19 de fecha 8 de abril de 2019²⁵ define acto de interferencia ilícita de la siguiente manera: *Acto de Interferencia Ilícita: Actos o tentativas, destinados a comprometer la seguridad de la aviación civil incluyendo, sin que esta lista sea exhaustiva, lo siguiente: (a) Apoderamiento ilícito de aeronaves. (b) Destrucción de una Aeronave en servicio. (c) Toma de rehenes a bordo de aeronaves o en los aeródromos. (d) Intrusión por la fuerza a bordo de una aeronave, en un aeródromo o aeropuerto o en el recinto de una instalación aeronáutica. (e) Introducción de armas, artefactos o sustancias peligrosas a bordo de una aeronave o en un Aeropuerto con fines criminales. (f) Uso de una aeronave en servicio con el propósito de causar la muerte, lesiones corporales graves o daños graves a los bienes o al medio ambiente. (g) Comunicación de información falsa que comprometa la seguridad de una aeronave en vuelo o en tierra, o la seguridad de los pasajeros, tripulación, personal de tierra y público en un aeropuerto o en el recinto de una instalación de aviación civil.*

De la misma manera, el Estado venezolano tipificó en la Ley de Aeronáutica Civil de 2009 las infracciones administrativas, así como los delitos aeronáuticos y conexos²⁶. También, establece los casos en

²⁵ Cfr. Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-170-19 de fecha 8 de abril de 2019, Regulación Aeronáutica Venezolana 108 (RAV 108) Seguridad de Aeronaves en la Aviación Civil, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.463 Extraordinario de fecha 3 de julio de 2019.

²⁶ Cfr. Ley de Aeronáutica Civil de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.140 del 17 de marzo de 2009. Los delitos aeronáuticos se

los que Venezuela puede ejercer su jurisdicción, dispone la aplicación del Código Penal y del Código Orgánico Procesal Penal en casos de ser procedente la extradición, o en su defecto la instrucción de los procedimientos para la investigación y sanción de los responsables de cometer delitos establecidos en dicha ley.

2. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves de 1970

Este tratado ratificado por Venezuela el 7 de julio de 1983, impone la obligación de sancionar a toda persona que, ilícitamente, a bordo de una aeronave y mediante violencia, amenaza de violencia o intimidación, se apodere de ella o ejerza su control.

En el artículo 2 dispone que los Estados Parte definan los actos ilícitos de apoderamiento de aeronaves como delitos en la legislación nacional, y en el artículo 4.2 ordena que establezcan su jurisdicción sobre el delito, cuando el presunto delincuente esté en su territorio y no sea extraditado. Asimismo, en los artículos 6.1, 6.2 y 7 establece que se tomen medidas para asegurar la presencia del presunto delincuente para ser juzgado o extraditado y, si no es extraditado, sometan los casos a sus autoridades competentes.

La Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento del Terrorismo (Locdoft), define este delito en su artículo 4.1.e. Asimismo, el segundo aparte del artículo 357 del Código Penal castiga el apoderamiento de las aeronaves, y la jurisdicción de los tribunales sobre esos delitos sigue las reglas generales establecidas en el artículo 4 de dicho código.

De igual manera, el artículo 18 de la Ley Contra el Secuestro y la Extorsión de 2009, establece un caso de transferencia ilícita denominado “cambio ilícito del curso de naves y aeronaves u otro medio de transportes”. Paralelamente, en el artículo 140 de la Ley de Aeronáutica

encuentran tipificados en los artículos 138 al 152, entre los cuales se puede citar a continuación algunos de ellos: (a) Interferencia en las operaciones aeronáuticas, (b) lanzamiento de cosas o sustancias, (c) desviación y obtención fraudulenta de rutas, (d) falsificación de marcas de nacionalidad y matrícula, (e) conducción ilegal de aeronaves, (f) derribo o inutilización de aeronaves, (g) contaminación del medio ambiente, (h) transporte de mercancías peligrosas, (i) omisión de socorro y Consumo de Drogas.

Civil se penaliza el apoderamiento ilícito de aeronaves como uno de los actos de interferencia ilícita señalados en la ya mencionada Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-170-19 de fecha 8 de abril de 2019 emanada del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

3. *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1971*

Este convenio fue ratificado por la República el 21 de noviembre de 1983²⁷. En su artículo 1° define ciertos ataques contra la aviación, los cuales deben ser tipificados en la legislación interna de los Estados parte. En el artículo 3° dispone la obligación de establecer penas severas para los delitos mencionados en el artículo 1°. Igualmente, en el artículo 5.2

²⁷ El instrumento de ratificación del Gobierno de Venezuela comprende la siguiente reserva con respecto a los artículos 4, 7 y 8 del Convenio: *Venezuela tomará en consideración los móviles netamente políticos y las circunstancias en que fueron cometidos los hechos descritos en el artículo 1° de este Convenio, para abstenerse de extraditar o de enjuiciar al autor de ellos, salvo que hubiere mediado extorsión económica o daños a los tripulantes, pasajeros u otras personas*. El gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte hizo la declaración siguiente en una nota fechada el 6 de agosto de 1985, dirigida al Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos: *El Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte no considera válida la reserva manifestada por el Gobierno de la República de Venezuela, debido a que ella significa una limitación de la obligación estipulada en el artículo 7 del Convenio de someter el caso contra un delincuente a las autoridades competentes del Estado a efectos de enjuiciamiento*. Con referencia a la mencionada declaración del gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el gobierno de Venezuela, en una nota fechada el 21 de noviembre de 1985, informó al Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos acerca de lo siguiente: La reserva del Gobierno de Venezuela con respecto a los artículos 4, 7 y 8 del Convenio se basa en el hecho de que el principio de asilo se prevé en el artículo 116 de la Constitución de la República de Venezuela, que dice lo siguiente: La República concederá asilo a toda persona que sea objeto de persecución o que se encuentre en peligro, por razones políticas, dentro de las condiciones y requisitos establecidos por las leyes y normas del derecho internacional. Por esta razón, el Gobierno de Venezuela estima que, para proteger este derecho, que se vería disminuido por la aplicación ilimitada de los mencionados artículos, era necesario formular la declaración prevista en el artículo 2 de la ley que aprueba el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. El gobierno de Italia formuló la siguiente declaración en una nota fechada el 21 de noviembre de 1985, dirigida al Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos: *El Gobierno de Italia no considera válida la reserva formulada por el Gobierno de la República de Venezuela debido al hecho de que puede considerarse que está encaminada a limitar la obligación estipulada en el artículo 7 del Convenio de someter el caso contra un delincuente a las autoridades competentes del Estado a efectos de enjuiciamiento*.

establece la jurisdicción sobre los presuntos delincuentes que estén en su territorio y no sean extraditados; asimismo, los artículos 6.1, 6.2 y 7º disponen que se adopten medidas para asegurar la presencia del presunto delincuente a fin de que sea juzgado o extraditado; y si este no va a ser extraditado, que sometan el caso a las autoridades competentes.

En la jurisdicción interna venezolana, la Ley de Aeronáutica Civil separa los ilícitos penales aeronáuticos de los conexos. Los primeros son aquellos relacionados con las actividades que se desarrollan en el sector, a fin de tutelar la eficiencia, la ordenación y la seguridad de la aviación; y los denominados conexos, son las descripciones típicas contempladas en la ley que, sin ser de naturaleza aeronáutica, están íntimamente vinculados a la seguridad de la aviación.

Entre los delitos aeronáuticos tipificados en los artículos 138 al 151 de la mencionada ley, se pueden citar: Circulación aérea en zonas prohibidas, restringidas o peligrosas. Circulación aérea por zonas distintas a las establecidas y en aeródromos o aeropuertos no autorizados. Interferencia de la seguridad operacional y de la aviación civil. Lanzamiento de cosas o sustancias. Desviación y obtención fraudulenta de rutas. Señales de individualización de aeronaves. Conducción ilegal de aeronaves. Derribo o inutilización de aeronaves. Contaminación del medio ambiente. Transporte de mercancías peligrosas. Omisión de socorro. Consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas. Omisión del representante del Ministerio Público, y refiere la aplicabilidad del Código Penal.

Los ataques contra la aviación están tipificados en el artículo 140 de la Ley de Aeronáutica Civil de 2009 que señala: *Quien por cualquier medio o acto interfiera ilícitamente la seguridad operacional o de la aviación civil será castigado con prisión de seis a ocho años.*

Como lo señalamos anteriormente, el contenido de esta norma debe ser completado por la Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-170-19 de fecha 8 de abril de 2019 a los fines de determinar si la conducta concreta (la interferencia ilícita), constituye o no un “acto ilícito contra la seguridad de la aviación”.

En el mismo sentido, es propicio señalar que el último aparte del artículo 147, tipifica el delito de terrorismo aeroportuario, el cual es imputable a quien introduzca las mercancías peligrosas en los aeropuertos o las coloque en su zona perimetral, y es imprescindible que se cumpla

con el elemento teleológico (causar terror o temor a las personas), poner en peligro la seguridad física, propiedades, infraestructuras, calles de rodajes y pistas o cualquier otro similar. El sujeto activo puede ser cualquiera, admitiéndose lógicamente el concurso delictual de personas. El bien jurídico tutelado es la seguridad de la aviación civil.

De igual manera, la Ley de Aeronáutica Civil de 2009 establece los casos en los que Venezuela puede ejercer su jurisdicción, además dispone la aplicación del Código Penal y del Código Orgánico Procesal Penal en casos de ser procedente la extradición o, en su defecto, la instrucción de los procedimientos para la investigación y sanción de los responsables de cometer delitos establecidos en dicha ley.

Concurrentemente, el Código Penal tipifica los delitos de incendio y destrucción de aeronaves; apoderamiento ilegítimo de aeronaves, y daños a los aeropuertos en los artículos 349, 357 y 360, respectivamente.

Por otra parte, el artículo 4 de la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento del Terrorismo establece los hechos que deben considerarse como actos terroristas y el artículo 29.5 dispone como agravante la circunstancia de que el acto terrorista se haya cometido *Contra naves, buques, aeronaves o vehículos de motor para uso militar, colectivo o de transporte público.*

4. *Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos de 1973*²⁸

Venezuela se adhirió a esta convención el 19 de abril de 2005. Establece en su artículo 2º la obligación de los Estados Parte de definir en su legislación interna los ataques contra personas internacionalmente protegidas, inclusive diplomáticos. De la misma forma, en su

²⁸ Ley Aprobatoria de la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra las Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.746 Extraordinario de fecha 22 de diciembre de 2004. Reserva: La República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 (2) de la Convención para la Prevención y Sanción de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, incluidos los Agentes Diplomáticos, formula una reserva con respecto a la disposición establecida en virtud del párrafo 1 del artículo mencionado. En consecuencia, no se considera obligado a referirse al arbitraje como un medio de solución de controversias, ni reconoce la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia.

artículo 3.2 obliga a que establezcan su jurisdicción sobre los presuntos autores de esos ataques que estén en su territorio si no son extraditados; en el artículo 6.1 impone que se adopten medidas para asegurar la presencia de los presuntos delincuentes para ser juzgados o extraditados y, si no son extraditados, se sometan los casos a las autoridades competentes, tal como lo dispone el artículo 7°.

A los efectos del artículo 1° de la Convención se entiende por “persona internacionalmente protegida” las siguientes: a) *un jefe de Estado, incluso cada uno de los miembros de un órgano colegiado cuando, de conformidad con la constitución respectiva, cumpla las funciones de jefe de Estado, un jefe de gobierno o un ministro de relaciones exteriores, siempre que tal persona se encuentre en un Estado extranjero, así como los miembros de su familia que lo acompañen.* b) *cualquier representante, funcionario o personalidad oficial de un Estado o cualquier funcionario, personalidad oficial u otro agente de una organización intergubernamental que, en el momento y en el lugar en que se cometa un delito contra él, sus locales oficiales, su residencia particular o sus medios de transporte, tenga derecho, conforme al derecho internacional, a una protección especial contra todo atentado a su persona, libertad o dignidad, así como los miembros de su familia que formen parte de su casa;*

En la legislación penal venezolana, la determinación de personas internacionalmente protegidas es diferente a la establecida en la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos.

Al analizar el artículo 157 del Código Penal, referido a los delitos contra jefes de Estado extranjeros, José Rafael Mendoza Troconis señala que la acción consiste en cometer un delito contra el jefe o Primer Magistrado de una Nación extranjera, que puede ser un hecho contra la vida, la seguridad o la libertad individual de dicho personaje u otro delito de acción pública o de acción privada. El sujeto pasivo debe tratarse de un Primer Magistrado o jefe de Nación extranjera, puede ser hombre o mujer, Rey, Reina, Regente, Príncipe, consorte, presidente o Encargado del Poder Ejecutivo, siempre que gobierne en el momento del delito²⁹.

²⁹ Cfr. José Rafael Mendoza Troconis, *Curso de derecho penal venezolano. Compendio de parte especial*. Tomos I y II. Octava edición, librería Destino, año, págs. 70-71.

Como puede observarse, la redacción de esta norma no abarca a todas las personas que deben ser consideradas como “internacionalmente protegidas” a tenor del artículo 2º de la Convención. Es decir, el artículo 157 del Código Penal no menciona al ministro de relaciones exteriores, y los miembros de la familia del jefe de Estado o quien haga sus veces, esto implica que por la garantía de *lex stricta*³⁰ deben quedar excluidos de la aplicación de dicha norma, en cuyo caso al responsable se le aplicaría la pena que corresponde al delito cometido sin el aumento de una sexta a una tercera parte. También quedan excluidos los delitos culposos.

Con referencia a los demás funcionarios que deben ser considerados como personas internacionalmente protegidas en los términos de la Convención, sería aplicable el artículo 159 del Código Penal, pero, al igual que el artículo 157 antes comentado, quedarían exceptuados el ministro de relaciones exteriores, y los miembros de la familia del jefe de Estado o quien haga sus veces. Esto significa que por la garantía de *lex stricta* quedan excluidos de la aplicación de dicha norma.

Hernando Grisanti Aveledo señala, que los sujetos pasivos protegidos son los agentes diplomáticos (embajadores, ministros plenipotenciarios, ministros consejeros, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario), acreditados ante el Gobierno venezolano; y excluye a los cónsules y vicecónsules, porque ejercen funciones comerciales³¹.

No compartimos la opinión de Grisanti Aveledo, y consideramos que la exclusión de los cónsules y vicecónsules es una grave omisión del legislador patrio que contradice el espíritu de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 que, en su artículo 40, prevé la obligación del Estado receptor de tratar a los cónsules con la debida

³⁰ La garantía de *lex stricta* impone un cierto grado de precisión en la formulación de la ley penal y excluye la analogía en cuanto perjudique al reo; exigiéndose que la ley determine de forma suficientemente diferenciada las distintas conductas punibles y las penas que pueden acarrear. La función de garantía de la ley penal en su faceta de prohibición de la analogía comprende todos los elementos del precepto penal que determinan su contenido de merecimiento de pena y la consecuencia jurídica, es decir, los elementos del tipo del injusto y de la culpabilidad, las causas personales de exclusión y anulación de la pena, las condiciones objetivas de punibilidad y todas las sanciones. Cfr. Hans-Heinrich Jescheck, *Tratado de Derecho Penal Parte General*. Editorial COMARES, Granada-España 1993, pág. 121.

³¹ Cfr. Hernando Grisanti Aveledo y Andrés Grisanti Franceschi, *Manual de Derecho Penal*. Editorial Vadell hermanos editores, 1999, pág. 1171.

deferencia y adoptar todas las medidas adecuadas para evitar cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad³².

Asimismo, apunta Grisanti que para que se aplique el artículo 159, es preciso que se trate de delitos cometidos contra los representantes de Estados extranjeros, acreditados ante el Gobierno de Venezuela, debido a sus funciones, y no a causa del ejercicio de tales funciones. No es necesario, entonces, que el diplomático haya cumplido real y personalmente algún acto funcional que haya podido servir de pretexto al delito; basta que haya sido agredido porque está revestido de aquellas funciones.

Por lo tanto, apunta Grisanti que para la aplicación del artículo 159, es suficiente un motivo fundado en la mera subjetividad funcional del diplomático (por ejemplo, odio contra la función diplomática, o contra la representación diplomática en general, o contra la representación diplomática de un determinado Estado), o bien en un imaginario ejercicio de las funciones del diplomático mismo (atribución al diplomático de hechos no realizados, incluso excedentes de su competencia; hacerlo responsable de la política exterior seguida por su Gobierno). También en estos casos, el delito es cometido “a causa de sus funciones”, porque, si este no hubiese estado investido, el agente no la habría tomado con él, no le habría atribuido la imaginaria causalidad o concausalidad de los hechos que lo determinó a delinquir³³.

Con referencia a la definición de los delitos establecidos en la Convención, el artículo 2 contempla los siguientes: a) La comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida; b) La comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de una persona internacionalmente protegida que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad; c) La amenaza de cometer tal atentado; d) La tentativa de cometer tal atentado, y e) La complicidad en tal atentado.

³² Cfr. Ley Aprobatoria de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 976 Extraordinario de fecha 16 de septiembre de 1965.

³³ Cfr. Hernando Grisanti Aveledo y Andrés Grisanti Franceschi, *Manual de Derecho Penal*. Editorial Vadell hermanos editores, 1999, pág. 1171.

El Código Penal venezolano dispone en su libro segundo de un catálogo de delitos contra las personas y la libertad, tales como el homicidio y el secuestro, entre otros atentados contra la integridad; además, establece en su artículo 157 un aumento de una sexta a una tercera parte al delito cometido, en el caso de que sea ejecutado en contra de un jefe o Primer Magistrado de una nación extranjera.

En relación con el atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de una persona internacionalmente protegida, que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad, previstos en el artículo 2 del tratado, es propicio señalar que el legislador patrio tipificó en el artículo 473 del Código Penal el delito de daños a la propiedad, el cual debería ser concatenado con los artículos 157 o 159, y subsumirse en el supuesto mencionado.

Del mismo modo, el artículo 4 de la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento del Terrorismo establece los hechos que deben considerarse como actos terroristas y el artículo 29.8 dispone como agravante la circunstancia de que el acto terrorista se haya cometido: *Contra las personas que conforman el cuerpo diplomático y consular acreditado en el país, sus sedes o representantes, o contra los representantes de organismos internacionales.*

Un claro ejemplo de ello, fueron los atentados terroristas perpetrados en el año 2004 en el Consulado General de la República de Colombia y en la Oficina de Comercio Internacional de la Embajada del Reino de España, cuyas instalaciones fueron destrozadas totalmente por el impacto de las explosiones, lo que causó daños físicos en la estructura de los edificios aledaños y dejó varias personas heridas.

En esa oportunidad, sin hacer referencia al terrorismo, la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia dijo que se imputaron los delitos de agavillamiento, intimidación pública, el que va contra la conservación de los intereses públicos y privados, lesiones leves y daños a la propiedad, tipificados en nuestra legislación en los artículos 287, 297, 344, 347, 355, 418, 475 y 476 del Código Penal³⁴.

Esta sentencia puso en evidencia la omisión del legislador al no tipificar los delitos establecidos en la Convención sobre la Prevención

³⁴ Cfr. Sentencia No. 024, de fecha 04 de febrero de 2004, emanada del Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Penal.

y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos (1973), específicamente el previsto en el artículo 2º literal b referido a *la comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de una persona internacionalmente protegida que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad*.

Cabe señalar, que para la fecha de esos atentados no existía en la legislación venezolana el tipo penal de terrorismo que castigara la agresión contra las personas que conforman el cuerpo diplomático y consular acreditado en el país, sus sedes o representantes, o contra los representantes de organismos internacionales.

La Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento del Terrorismo llena el vacío existente, de esta manera el Estado cumple con la obligación de calificar los delitos establecidos en la Convención en su legislación interna.

Por otro lado, el Código Penal establece diversos supuestos de amenazas, entre ellos: contra la libertad individual; contra la libertad de trabajo; contra funcionarios públicos; para impedir o perturbar las reuniones o funcionamiento de los cuerpos legítimamente constituidos, judiciales, políticos, electorales o administrativos o de sus representantes o de otra autoridad o institutos públicos o para influir en sus deliberaciones; para sobornar a un testigo, perito o intérprete; de explosión en reunión pública; para coartar o perturbar la libertad de las subastas públicas o de las licitaciones privadas; en delitos sexuales; contra personas o cosas.

Pero no está previsto, expresamente en dicho código, el supuesto específico de amenaza de atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de una persona internacionalmente protegida.

Con referencia a la tentativa y la frustración, el artículo 82 del Código Penal establece que: *En el delito frustrado se rebajará la tercera parte de la pena que hubiere debido imponerse por el delito consumado, atendidas todas las circunstancias; y en la tentativa del mismo delito, se rebajará de la mitad a las dos terceras partes, salvo en uno y otro caso, disposiciones especiales*.

En cuanto a la complicidad, el Código Penal venezolano en el artículo 84, hace referencia a los cómplices, que resultarán sancionados con la pena correspondiente al hecho rebajada a la mitad.

Sobre el tema de la jurisdicción, los tribunales venezolanos tienen el poder de administrar justicia sobre los presuntos autores de ataques contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, solo si se cometen en territorio venezolano.

5. *Convención internacional contra la toma de rehenes de 1979*

Venezuela se adhirió a este tratado el 13 de diciembre de 1988³⁵. En su artículo 1º ordena a los Estados Parte que definan en su legislación nacional la toma de rehenes en los mismos términos establecidos en el artículo 2º de la convención; el artículo 5.2 estipula que establezcan su jurisdicción sobre ese delito cuando el presunto autor esté en su territorio y no vaya a ser extraditado; el artículo 6.1 acuerda que se adopten medidas para asegurar su presencia, a fin de enjuiciarlo o extraditarlo; y, si no va a ser extraditado, sometan el caso a las autoridades competentes tal como lo determina el artículo 8º.

En el artículo 1º de la Convención contra la toma de rehenes se definen los delitos de toma de rehenes, intento de tomar rehenes o complicidad en la toma de rehenes. Sin embargo, no se considera delito la amenaza de tomar rehenes.

Según el párrafo 1 del artículo 1º, comete el delito de toma de rehenes: toda persona que se apodere de otra (que en adelante se denominará “el rehén”) o la detenga, y amenace con matarla, hierla o mantenerla detenida, a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén. Es decir, no es necesario el uso de la fuerza para la toma rehenes, siempre que se haya amenazado con emplear la fuerza.

En el artículo 2º se establece para los delitos señalados, que los Estados Parte deberán fijar (en la legislación penal interna) *penas*

³⁵ Venezuela formuló la siguiente reserva: La República de Venezuela declara que no está obligada por las disposiciones del artículo 16, párrafo 1 de la Convención.

adecuadas que tengan en cuenta el carácter grave de los mismos. En el ámbito de aplicación de los delitos hay dos limitaciones importantes.

En primer lugar, la convención solo se aplica a la toma de rehenes cuando esta tenga un *elemento transnacional* y no aplica a los actos de carácter estrictamente interno. Así, el artículo 13 establece que la Convención *no será aplicable en el caso de que el delito haya sido cometido dentro de un solo Estado, el rehén y el presunto delincuente sean nacionales de dicho Estado y el presunto delincuente sea hallado en el territorio de ese Estado.*

En segundo lugar, y en virtud del artículo 12, la convención no rige para la toma de rehenes cometidas en el marco de conflictos armados regulados por los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, en situaciones en que esos instrumentos obliguen a los Estados a “enjuiciar o entregar al secuestrador”. Aun así, la convención contra la toma de rehenes podría aplicarse a movimientos de liberación que realicen este tipo de acciones en el marco de conflictos armados en los que participan Estados que no son partes del Protocolo adicional I, pues en esos casos solo se aplicaría el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, que no impone la obligación de enjuiciar o extraditar³⁶.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley Contra el Secuestro y la Extorsión define y castiga el delito de la toma de rehenes. Del mismo modo, la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento del Terrorismo define este delito en su artículo 4.1.c. Además, con respecto a la jurisdicción de los tribunales sobre esos delitos se aplican las normas generales del artículo 4 del Código Penal.

6. *Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997*³⁷

Venezuela ratificó este tratado el 22 de septiembre de 2002. En sus artículos 4 y 5 el convenio impone a los Estados Parte que definan los atentados terroristas cometidos con bombas como delito en la

³⁶ Cfr. Ben Saul, *Convención Internacional Contra la Toma de Rehenes*. United Nations Audiovisual Library of International Law. United Nations, 2016, pág.7.

³⁷ La República Bolivariana de Venezuela, teniendo en cuenta el artículo 6, párrafo 3, de la Convención internacional para la represión de los atentados terroristas con bombas, declara que ha establecido jurisdicción bajo su legislación interna sobre los delitos cometidos en las situaciones y en las condiciones previstas en el artículo 6, párrafo 2, de la Convención.

legislación nacional; en el artículo 6.4 ordena que establezcan su jurisdicción respecto de los delitos enunciados en el convenio cuando el presunto autor esté en su territorio y no vaya a ser extraditado; el artículo 7 dispone que se tomen medidas para asegurar su presencia a efectos de enjuiciamiento o extradición, y el artículo 8 establece que si no va a ser extraditado, sometan el caso a sus autoridades competentes.

Artículo 2

1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien ilícita e intencionadamente entrega, coloca, arroja o detona un artefacto o sustancia explosivo u otro artefacto mortífero en o contra un lugar de uso público, una instalación pública o de gobierno, una red de transporte público o una instalación de infraestructura:

a) Con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales, u

b) Con el propósito de causar una destrucción significativa de ese lugar, instalación o red que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico.

2. También constituirá delito la tentativa de cometer cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1.

3. También comete delito quien:

a) Participe como cómplice en la comisión de un delito enunciado en los párrafos 1 ó 2, u b) Organice o dirija a otros a los efectos de la comisión del delito enunciado en los párrafos 1 ó 2, o

c) Contribuya de algún otro modo a la comisión de uno o más de los delitos enunciados en los párrafos 1 ó 2 por un grupo de personas que actúe con un propósito común; la contribución deberá ser intencional y hacerse con el propósito de colaborar con los fines o la actividad delictiva general del grupo o con conocimiento de la intención del grupo de cometer el delito o los delitos de que se trate.

El Código Penal establece en su artículo 346 el delito de detonación de bombas. De la misma manera, la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento del Terrorismo (Locdoft), define este delito en su artículo 4.1.f. y penaliza expresamente como acto terrorista los que se cometan o ejecuten a través de la utilización de explosivos.

En virtud del artículo 73 de la Locdoft, los tribunales venezolanos tienen jurisdicción para el enjuiciamiento en los siguientes términos:

Artículo 73. Están sujetos o sujetas a enjuiciamiento y serán penados o penadas de conformidad con esta Ley: 1. Los venezolanos, venezolanas, extranjeros o extranjeras que cometan cualquiera de los delitos tipificados en esta Ley en país extranjero, que atenten contra los intereses patrimoniales de integridad o seguridad de la República Bolivariana de Venezuela. 2. El investigado o investigada que se encuentre en la República Bolivariana de Venezuela y haya cometido alguno de los delitos tipificados en esta Ley, o si parte del delito se ha cometido en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela, en alta mar o en el mar extraterritorial; o en el espacio aéreo internacional. Este principio de jurisdicción extraterritorial se aplicará, salvo que haya sido juzgado en otro país y cumplido la condena.

7. Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999³⁸

Venezuela es parte de este convenio desde el 23 de septiembre de 2003. Este tratado en sus artículos 4 y 5 exige que los Estados Parte definan la financiación de actividades terroristas como delito en su legislación interna; el artículo 7.4 exige que se establezca jurisdicción respecto de los delitos enunciados en el Convenio cuando el presunto autor esté presente en su territorio y no vaya a ser extraditado; el artículo 9, incisos 1 y 2 establece que se tomen medidas para asegurar su presencia a efectos de su enjuiciamiento o extradición y el artículo 10.1 dispone que si no se procede a su extradición, sometan el caso a sus autoridades competentes.

De igual forma, el tratado establece la obligación de prestar la mayor asistencia posible en relación con cualquier investigación, proceso penal o procedimiento de extradición que se inicie con respecto a los delitos enunciados en el convenio, incluso respecto de la obtención de todas las pruebas necesarias para el proceso que obren en su poder.

La financiación del terrorismo está penalizada en el artículo 53 de la Locdoft y, como lo mencionamos anteriormente, en el artículo 73

³⁸ En virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 7 de la Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo, la República Bolivariana de Venezuela declara que ha establecido jurisdicción en virtud de su derecho interno sobre los delitos cometidos en las situaciones y condiciones establecidas en el artículo 7, párrafo 2, de la Convención.

se establece la jurisdicción de los tribunales venezolanos para investigar y sancionar los delitos tipificados en la misma.

8. *Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencia internacional de 1971*

El artículo 1 de este tratado, ratificado por Venezuela el 18 de octubre de 1973, requiere que los Estados Parte prevengan y sancionen los actos de terrorismo, especialmente secuestro, homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial, así como la extorsión conexas con esos delitos; el artículo 5 dispone que cuando no proceda la extradición porque la persona reclamada sea nacional del Estado requerido o por otro impedimento constitucional o legal, sometan el caso a sus autoridades competentes a efectos de procesamiento, como si el hecho se hubiera cometido en su territorio.

De conformidad con el artículo 2, para los efectos de esta convención, se consideran delitos comunes de trascendencia internacional cualquiera que sea su móvil, el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión conexas con estos delitos.

Este tratado es uno de los precedentes de carácter regional de la Convención sobre Prevención y Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, incluidos los Agentes Diplomáticos, a la cual nos referimos anteriormente.

De la misma forma, resultan aplicables las disposiciones contenidas en el Código Penal en sus artículos 157 y 159, los cuales tipifican los delitos contra los jefes de Estado extranjeros y los representantes de potencias extranjeras acreditadas ante el Gobierno de Venezuela. Son estas las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial, aunque el legislador no menciona a los miembros de la familia del jefe de Estado o quien haga sus veces, ni a los cónsules o vicecónsules.

Con respecto a la jurisdicción, los tribunales venezolanos tienen jurisdicción sobre los presuntos autores de ataques contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, solo si se cometieran en territorio venezolano.

9. *Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002*

Venezuela la ratificó el 22 de octubre de 2003³⁹. Como Estado Parte de ese instrumento, debe adoptar formalmente medidas legislativas internas para la debida implementación y posterior cumplimiento sobre: a) la financiación del terrorismo, b) el lavado de dinero, c) el asilo y la extradición, y d) el traslado de personas bajo custodia y las garantías debidas.

Asimismo, el Estado venezolano se sumó en 1997 a las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera para combatir el lavado de dinero. Ese delito figura en el artículo 35 de la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo, promulgada el 30 de abril de 2012.

El financiamiento al terrorismo es la acción de proporcionar, facilitar, resguardar, administrar, coleccionar o recabar fondos por cualquier medio, directa o indirectamente, con el propósito de que estos sean utilizados en su totalidad, o en parte, por un terrorista individual o por una

³⁹ En su declaración del 28 de enero de 2004, Venezuela manifestó: La República Bolivariana de Venezuela de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 2 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo declara que, en aplicación del Convenio a Venezuela, los siguientes tratados se consideran como no incluidos en el numeral 1 del artículo 2 de la Convención, hasta que los mismos entren en vigor para la República Bolivariana de Venezuela:

1. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973.
2. Convenio sobre la protección física de los materiales nucleares, firmado en Viena el 3 de marzo de 1980.
3. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988.
4. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988.
5. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988.

organización terrorista, o para cometer uno o varios actos terroristas, aunque los fondos no hayan sido efectivamente utilizados o no se haya consumado el acto o los actos terroristas. La sanción establecida en la Ley para ese delito es prisión de entre 15 y 25 años.

Con referencia a la cooperación judicial entre Estados, los delitos relacionados con el terrorismo no pueden ser considerados como delitos políticos, conexos de delitos políticos, o inspirados por motivos políticos. En consecuencia, no se podrá rechazar una solicitud de asistencia judicial recíproca. Consecuentemente, los acusados por terrorismo no podrán argumentar en su defensa la naturaleza política de este delito, pues ello contribuiría a menoscabar la cooperación judicial transnacional, obstaculizaría el desarrollo de las investigaciones y evitaría, cuando corresponda, su posible extradición⁴⁰ (sobre este tema recomendamos revisar lo atinente a la “cláusula belga del atentado”, que explicamos suficientemente en el capítulo 2 de este libro).

Venezuela, en el tercer informe que presentó ante el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, destacó que esa excepción no representaba obstáculo alguno a la extradición de personas que alegaran motivos políticos para justificar los actos terroristas que se les imputaran⁴¹. En consecuencia, el Tribunal Supremo de Justicia concedió en 2001 la extradición del disidente José María Ballestas, argumentando que *el terrorismo está constituido por una serie de conductas de atrocidad inhumanidad, que no son delitos políticos y que por esto siempre deben dar lugar a la extradición: es inadmisibile que baste un móvil político para justificar cualquier clase de crimen. El fin político no debe justificar ciertos medios de lucha*⁴².

⁴⁰ Cfr. Luis Jiménez De Asua, *Tratado de Derecho Penal*. Tomo III, 2ª. ed. Madrid, 1965, pág. 207 y ss.; Antonio Quintano Ripollés, “Delito político” en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, T. V, Barcelona, 1954 pág. 604 y ss.; José Cerezo Mir, *Curso de derecho penal español. Parte General*. Tomo I, 4ª ed. Madrid. 1994, pág. 239 y ss.; Carmen Lamarca Pérez, *El tratamiento jurídico del terrorismo*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Colección de Temas Penales, Madrid, 1985, pág. 57 y ss.

⁴¹ Cfr. Carta de fecha 25 de julio de 2003, dirigida al presidente del Comité del Consejo de Seguridad, establecido en virtud de la Resolución 1373 (2001), relativa a la lucha contra el terrorismo por el representante permanente de Venezuela ante las Naciones Unidas, Doc. ONU: S/2003/774, de fecha 30 de julio de 2003, párrafo 1.12.

⁴² Cfr. Sentencia No. 01-847, de fecha 10 de diciembre de 2001, emanada del Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Penal.

La cooperación internacional en esa materia está a cargo de la Oficina Nacional contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo. El Capítulo IV de la Ley, específicamente en los artículos 74 al 85, establece los lineamientos generales sobre la cooperación internacional. El Capítulo V, entre los artículos 86 al 89, se refiere a la cooperación judicial recíproca.

Del mismo modo, en el ordenamiento jurídico venezolano no se establecen los procedimientos y las garantías para el traslado de personas bajo custodia.

Al ratificar la convención, Venezuela asumió algunas obligaciones en virtud del artículo 10. Estas obligaciones están en consonancia con otros instrumentos jurídicos y con algunas de las disposiciones de la Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero, adoptada en el marco de la OEA. Dicha convención entró en vigor en 1996 y de ella hacen parte, hasta ahora, nueve Estados miembros de la organización⁴³.

Para que ese traslado proceda tienen que cumplirse las siguientes condiciones: a) La persona tiene que estar detenida o cumpliendo una condena en el territorio de un Estado Parte; b) La presencia de la persona en otro Estado Parte debe solicitarse para: prestar testimonio; fines de identificación y que ayude a obtener las pruebas necesarias para la investigación o el enjuiciamiento de los delitos de que trata la convención; c) Se debe informar a la persona; d) La persona debe prestar libremente su consentimiento, y e) Ambos Estados deben estar de acuerdo, con sujeción a las condiciones que consideren apropiadas.

Las garantías que debe prestar el Estado al que sea trasladada la persona respecto al otro Estado son: a) Mantener a la persona detenida, salvo que el Estado desde el que fue trasladada solicite o autorice otra cosa, y b) Devolver a la persona sin dilación al Estado desde el que fue trasladada, según convengan las autoridades competentes de ambos Estados, sin que para ello se exijan los procedimientos de extradición.

Las garantías respecto a la persona trasladada son las siguientes: a) El tiempo que ha permanecido detenida la persona en el Estado al que fue trasladada se ha de descontar de la pena que ha de cumplir en el

⁴³ Venezuela ratificó dicho instrumento en fecha 13 de septiembre de 1995.

Estado desde el que fue trasladada; y b) La persona no será procesada, detenida ni sometida a cualquier otra restricción de su libertad personal en el Estado al que fue trasladada en relación con actos o condenas anteriores a su salida del territorio del Estado del que fue trasladada.

En materia de asilo o refugio relacionados con el terrorismo, la legislación venezolana no cuenta con mecanismos apropiados para denegarlos en caso de que los solicitantes estén involucrados en actos de naturaleza terrorista. En efecto, el artículo 9 de la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas⁴⁴ no establece expresamente la denegación del asilo por actos terroristas o financiamiento del terrorismo. No obstante, el artículo 9 de la ley estipula las excepciones al reconocimiento de la condición de refugiado. En el numeral 3 se establece: *Que sean culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.*

Esta disposición legal es compatible con la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad, que exhorta a los Estados a que adopten medidas para denegar cobijo a toda persona, respecto de la cual se disponga de información fidedigna y pertinente, por la que haya razones fundadas para considerar que es culpable de incitación a la comisión de un acto terrorista.

Específicamente, el numeral 2 de la citada resolución reafirma que los *actos, métodos y prácticas terroristas* son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que las medidas de protección enunciadas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo no serán aplicables a los culpables de esos actos.

Un ejemplo polémico y dilemático porque involucra aspectos relacionados con la obligación de denegar asilo y refugio a personas vinculados con actos terroristas, garantías judiciales, no-devolución, cooperación judicial interestatal y extradición fue el asunto de Cecilia Rosana Núñez Chipana, ciudadana peruana, detenida en Caracas el 16 de febrero de 1998 por la DISIP⁴⁵.

⁴⁴ Cfr. Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.296 de fecha 03 de octubre de 2001.

⁴⁵ Cfr. Amnistía Internacional. *Venezuela. La Protección de los Derechos Humanos una Tarea Inconclusa*. Índice AI: AMR 53/08/00/s. Agosto del 2000, págs. 6-7.

La complejidad del asunto estriba en la ponderación, por un lado, de los derechos fundamentales de Cecilia Rosana Núñez Chipana, y, por otro, la cooperación en el ámbito de la asistencia judicial recíproca para extraditar o juzgar a los responsables de actos terroristas. En este caso, debemos resaltar que haberle otorgado asilo político a Núñez Chipana hubiera sido un atentado contra el espíritu de los distintos instrumentos internacionales que tratan la materia y que niegan rotundamente la posibilidad del otorgamiento de refugio a quienes están señalados como autores o partícipes en actos terroristas. Lo otro, es que haberle concedido asilo a Núñez Chipana era un irrespeto y una burla para las víctimas de estos actos terroristas y sus familiares, quienes clamaban justicia y que tenían todo el derecho de esperar a que esta se impartiera.

Ahora bien, para que la lucha antiterrorista sea efectiva y compatible con el derecho internacional se deben considerar las obligaciones que se derivan de los tratados internacionales y regionales⁴⁶ de derechos humanos ratificados por Venezuela⁴⁷, exceptuados la Convención

⁴⁶ Venezuela adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” el 23 de junio de 1977. El 6 de septiembre de 2012, el Gobierno de Venezuela denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 78 de la Convención. También presentó su denuncia de la Carta de la OEA el 28 de abril de 2017, decisión sin precedentes en el Sistema Interamericano. El 8 de febrero de 2019, el presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, presentó una nota al secretario general de la OEA en la que indicaba la voluntad del Estado venezolano de seguir siendo un Estado Parte en la Carta de la OEA y, por consiguiente, declaraba inválida la denuncia hecha en 2012. El 9 de abril de 2019, el Consejo Permanente de la OEA aprobó una resolución en la que decidió “aceptar el nombramiento del Sr. Gustavo Tarre como Representante Permanente designado por la Asamblea Nacional, en espera de la celebración de nuevas elecciones y del nombramiento de un Gobierno elegido democráticamente”. El 31 de julio de 2019 se recibió el instrumento de ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Misión Permanente de Venezuela ante la OEA. Venezuela también es parte de: Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, 25 de junio de 1991; Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para Abolir la Pena de Muerte, 6 de abril de 1994; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, 16 de enero de 1995; Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, 6 de julio de 1998.

⁴⁷ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 10 de octubre de 1967; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 10 de mayo de 1978; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 10 de mayo de 1978; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 2 de mayo de 1983; Convención sobre los Derechos del Niño, 13 de septiembre de 1990; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o

Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura⁴⁸.

CONCLUSIÓN

El diagnóstico realizado señala que Venezuela no ha armonizado adecuadamente su legislación interna con los estándares internacionales de derechos humanos y lucha contra el terrorismo. Esto se evidencia en la falta de unificación y claridad de las definiciones legales, así como en la ausencia de distinción entre delitos comunes y actos terroristas. Estas deficiencias pueden dar lugar a un uso arbitrario y desproporcionado de la legislación antiterrorista, afectando principios fundamentales del Estado de Derecho.

Para diagnosticar la lucha antiterrorista en Venezuela, es clave comparar los estándares nacionales con la Estrategia Global de la ONU (2006). Esta estrategia provee un marco integral para combatir el terrorismo respetando los derechos humanos, fomenta la cooperación internacional y el fortalecimiento nacional, y aborda tanto las causas como las respuestas al terrorismo.

Degradantes, 29 de julio de 1991; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 25 de octubre de 2016; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 24 de septiembre de 2013. Venezuela también es parte de: Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por el que se establece un mecanismo de denuncias individuales, 10 de mayo de 1978; Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, 22 de febrero de 1993; Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer relativo a los procedimientos de denuncias individuales y de investigación, 13 de mayo de 2002; Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativo a los procedimientos de denuncias individuales y de investigación, 10 de octubre de 2018; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 8 de mayo de 2002; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, 23 de septiembre de 2003; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 24 de septiembre de 2013. No es parte en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.

⁴⁸ El objetivo del Protocolo Facultativo es establecer, principalmente con fines preventivos, un sistema de visitas periódicas realizadas por organismos internacionales y nacionales independientes a los lugares donde se encuentran personas privadas de libertad.

Desde la perspectiva del derecho internacional, Venezuela ha ratificado nueve tratados internacionales sobre terrorismo, que abarcan diversos ámbitos como la aviación civil, la protección de personas internacionalmente protegidas, la toma de rehenes, los actos cometidos con bombas, la financiación del terrorismo, entre otros.

Sin embargo, el principal problema es que Venezuela no ha armonizado adecuadamente su legislación interna con los estándares internacionales de derechos humanos y lucha contra el terrorismo. Específicamente: Venezuela no ha ratificado en su totalidad los 19 convenios universales relacionados con la prevención y represión del terrorismo. La legislación antiterrorista venezolana no cumple con los estándares establecidos en las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

Desde la perspectiva del derecho interno, el terrorismo está tipificado en el Código Penal de 1926, con algunas reformas posteriores, así como en diversas leyes especiales. Sin embargo, este marco normativo presenta varios problemas, ya que evidencia múltiples definiciones de terrorismo en términos ambiguos y vagos, favorece el adelantamiento de la barrera de punibilidad, no distingue claramente entre delitos comunes y delitos de terrorismo y carece del elemento teleológico de causar terror o intimidar a la población.

Estos problemas pueden conducir a un uso arbitrario y desproporcionado de la legislación antiterrorista, afectando principios fundamentales del Estado de Derecho y los derechos humanos.

Partiendo de la revisión de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo realizada en 2021, en la que Venezuela no fue evaluada positivamente, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Empezar una reforma legislativa integral que permita unificar y armonizar la regulación penal del terrorismo, ajustándola a los tratados internacionales ratificados.
2. Adecuar plenamente la legislación interna a las obligaciones asumidas por Venezuela en los tratados internacionales de lucha contra el terrorismo.
3. Diseñar e implementar una política integral y coherente de prevención y persecución del terrorismo, enmarcada en el respeto a los derechos humanos y alineada con la Estrategia Global de las Naciones Unidas.

4. Adoptar medidas para evitar la utilización abusiva del delito de terrorismo con fines políticos y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de manifestación y disidencia.
5. Garantizar el pleno respeto a las garantías judiciales y al debido proceso en los casos relacionados con el terrorismo.
6. Fortalecer el marco jurídico e institucional en materia de cooperación internacional contra el terrorismo, en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

La implementación de estas recomendaciones permitirá a Venezuela abordar de manera integral los desafíos que enfrenta en su estrategia contra el terrorismo, de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos y en alineación con la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amnistía Internacional. Venezuela. La Protección de los Derechos Humanos una Tarea Inconclusa. Índice AI: AMR 53/08/00/s. Agosto del 2000.
- ASUA BATARRITA, Adela. “Concepto de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. Fines políticos últimos y fines de terror instrumental”, ECHANO BASALDUA, Juan (coord.), *Estudios Jurídicos en memoria de José María Lidon*, Bilbao, 2002.
- BEN, Saul. *Defining Terrorism in International Law*. Oxford University Press. Oxford, 2006.
- Carta de fecha 25 de julio de 2003, dirigida al presidente del Comité del Consejo de Seguridad, establecido en virtud de la Resolución 1373 (2001), relativa a la lucha contra el terrorismo por el representante permanente de Venezuela ante las Naciones Unidas, Doc. ONU: S/2003/774, de fecha 30 de julio de 2003.
- CASSESE, Antonio. *International Criminal Law*. Oxford, 2008.
- DUFFY, Helen. *The “war on terror” and the Framework of international Law*. Cambridge University Press, Estados Unidos de Norte América, reimpresión, 2007.
- EASSON, Joseph y SCHMID, Alex Peter. “250-Plus Academic, Governmental and Intergovernmental Definitions of Terrorism”, en SCHMID, Alex Peter (editores), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Routledge, Londres/Nueva York, 2011.

- GARCÍA SAN PEDRO, José. “Respuestas jurídicas frente al terrorismo: ámbitos internacional, europeo y nacional”, en BUENO ARUS, Francisco y otros (directores): *Derecho Penal y criminología como fundamento de la política criminal. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez*. Dikynson, Madrid, 2006.
- GÓNGORA-MERA, Manuel Eduardo. “Ein bisschen Folter”: *Alemania debate sobre la tortura* (“Ein bisschen Folter”: Deutschland debattiert über Folter). Nürnberger Menschenrechtszentrum, Mar 17th, 2005.
- GRISANTI AVELEDO, Hernando y GRISANTI FRANCESCHI, Andrés. *Manual de Derecho Penal*. Editorial Vadell hermanos editores, 1999.
- GUZMÁN DALBORA, José Luis, “El terrorismo como delito común”, AMBOS, Kai, MALARINO, Ezequiel y STEINER, Christian. *Terrorismo y Derecho penal*, Bogotá: Konrad Adenauer, 2015.
- JIMÉNEZ DE ASUA, Luis. *Tratado De Derecho Penal*. Tomo Iii, 2ª. Ed., Madrid. 1965.
- JESCHECK, Hans-Heinrich. *Tratado de Derecho Penal Parte General*. Editorial COMARES, Granada-España, 1993.
- LAMARCA PÉREZ, Carmen. *Delitos y faltas, La parte especial del Derecho penal*. Colex, Madrid, 2a edición, 2013.
- LAMARCA PÉREZ, Carmen. *El tratamiento jurídico del terrorismo*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Colección de Temas Penales, Madrid, 1985.
- LAMARCA PÉREZ, Carmen. “Sobre el concepto de terrorismo (A propósito del caso Amedo)”. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, ISSN 0210-3001, Tomo 46, Fasc. /Mes 2, 1993.
- Ley Aprobatoria de la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra las Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.746 Extraordinario de fecha 22 de diciembre de 2004.
- Ley Aprobatoria de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 976 Extraordinario de fecha 16 de septiembre de 1965.
- Ley de Aeronáutica Civil de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.140 del 17 de marzo de 2009.
- Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.296 de fecha 03 de octubre de 2001.

- MENDOZA TROCONIS, José Rafael. *Curso de derecho penal venezolano. Compendio de parte especial*. Tomos I y II. Octava edición, librería Destino.
- PÉREZ CEPEDA, Ana, “Definición del delito de terrorismo como un delito internacional”, en: SERRANO PIEDECASAS, José Ramón y DEMETRIO, Eduardo (directores), *Terrorismo y Estado de derecho*, Iustel, Madrid, 2010.
- QUINTERO OLIVARES, Gonzalo. “Definiendo el terrorismo: normatividad y materialidad”, en Miguel Revenga Sánchez, Miguel (director), *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- REINARES, Fernando. “Terrorism”. En HEITMEYER, Wilhelm y HAGAN, John, *International Handbook of Violence Research*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht. Boston. London, 2003, vol. I.
- Resolución A/59/565 emanada de la Asamblea General, 2 de diciembre de 2004. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.
- SAUL, Ben. *Convención Internacional Contra la Toma de Rehenes*. United Nations Audiovisual Library of International Law. United Nations, 2016.
- SHAW, Malcolm. *International Law*. Cambridge, 2008.
- Sentencia No. 01-847, de fecha 10 de diciembre de 2001, emanada del Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Penal.
- Sentencia No. 024, de fecha 04 de febrero de 2004, emanada del Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Penal.
- Sentencia de fecha 11 de diciembre de 1991, emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Neira Alegría y otros vs. Perú, Serie C. N° 13.
- TERRADILLOS BASOCO, Juan, “El Estado de derecho y el fenómeno del terrorismo” en: SERRANO PIEDECASAS, José Ramón y DEMETRIO, Eduardo (directores.), *Terrorismo y Estado de derecho*, Iustel, Madrid, 2010.
- TORRES VÁSQUEZ, Henry. “El concepto de terrorismo. Su inexistencia o inoperancia: La apertura a la violación de derechos humanos”. *Diálogos y Saberes. Investigaciones en derecho y ciencias sociales*, N°32, 2010.

**LA JURISDICCIÓN INTERNACIONAL
EN EL DERECHO INTERNACIONAL
CONTEMPORÁNEO, Y A LA PARTICIPACIÓN
DE VENEZUELA EN ESOS TRIBUNALES**

HÉCTOR FAÚNDEZ LEDESMA

Señores académicos, señoras y señores, quiero referirme a la jurisdicción internacional en el derecho internacional contemporáneo, y a la participación de Venezuela en esos tribunales.

Hasta una fecha relativamente reciente, uno de los problemas recurrentes de la sociedad internacional es que esta no contaba con tribunales internacionales permanentes. Pero, en una arquitectura institucional que se ha ido construyendo lentamente, ese ya no es más el caso. Actualmente, el problema parece ser la existencia de múltiples opciones jurisdiccionales, que van desde el arbitraje al arreglo judicial, de tribunales con competencia general o especializada, y de tribunales de carácter regional o internacional. Además, en el caso de Venezuela, queda por saber si la reticencia a someterse a cualquiera de ellos está justificada, o si carece enteramente de fundamentos, y nos coloca en la categoría de una especie de parias, que rehúyen someterse a reglas preestablecidas.

EL ARBITRAJE INTERNACIONAL

Desde los orígenes del Derecho Internacional hasta 1920, la manera civilizada de resolver los conflictos internacionales era a través del arbitraje. En un procedimiento que todavía se utiliza, cada vez que surgía una disputa entre Estados, estos creaban un tribunal arbitral para resolverla. Se trataba de tribunales *ad hoc*, que cesaban en sus funciones tan pronto como habían dictado su decisión en el caso para el cual fueron establecidos.

Desde 1920, con la creación de tribunales permanentes, el uso del arbitraje ha disminuido, pero no ha desaparecido. Puede que, por razones políticas, culturales, o de otro tipo, los Estados litigantes todavía prefieran el arbitraje. En materia de protección de inversiones, el Centro

Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIA-DI) puede ser un ejemplo de cómo el arbitraje todavía es la respuesta civilizada para resolver disputas entre Estados y empresas transnacionales; el arbitraje, escogido frecuentemente como medio para resolver controversias sobre la frontera marítima de los Estados, es otro.

LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES

Pero la crítica en contra del Derecho Internacional clásico es que este carecía de tribunales internacionales *permanentes*, con jurisdicción obligatoria, y con capacidad para imponer la ley internacional. Eso comenzó a cambiar, en 1920, con la creación de la Corte Permanente de Justicia Internacional, sustituida en 1945 por la Corte Internacional de Justicia, y seguida de una pléyade de tribunales con competencias especializadas, además de algunos tribunales regionales.

La Corte Internacional de Justicia

Creada por la Carta de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia es el órgano judicial principal de las Naciones Unidas, y su Estatuto forma parte integrante de la Carta; es decir, todo Estado miembro de las Naciones Unidas es un Estado parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

No fue sencillo crear una Corte Internacional; no lo había sido en 1920, y no lo fue en 1945. La experiencia había mostrado que, para los Estados, una cosa era ponerse de acuerdo en someter sus disputas pendientes a un árbitro *de su elección*, y otra cosa distinta era esperar que ellos aceptaran, por adelantado, someter sus disputas futuras al arreglo judicial, sin saber con qué Estados, sobre asuntos que en ese momento ni siquiera imaginaban, a un tribunal permanente con una composición preestablecida, y en la que ellos podrían no estar representados.

Respecto de las controversias entre Estados, la competencia de la Corte es opcional o facultativa, estando los Estados en libertad de someterse a ella. Y, por supuesto, no basta con que la jurisdicción de la Corte sea aceptada por una de las partes en una controversia si la otra no se somete igualmente a ella. Pero no hay una fórmula sacramental

para que las partes acepten la competencia de la Corte; cualquier medio escogido por ellas para manifestar su voluntad en someterse a la jurisdicción del Tribunal es válido.

Cada miembro de las Naciones Unidas está obligado a cumplir las decisiones de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte; sus sentencias son definitivas e inapelables, y sólo son susceptibles de un recurso de interpretación, en caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo. Si una de las partes en un litigio dejara de cumplir las obligaciones que le impone un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo.

LAS JURISDICCIONES ESPECIALES

La Corte Internacional de Justicia tiene una jurisdicción general, que le permite conocer de cualquier controversia internacional que las partes le sometan. Pero también se han ido creando tribunales internacionales con competencias especializadas, particularmente en materia de Derecho del Mar y Derecho Internacional Penal. A diferencia de lo que ocurre en el ámbito regional, no hay, en la esfera universal, un tribunal de derechos humanos, o un tribunal de derecho comercial. El Órgano de Apelación de la Organización Mundial de Comercio, que dicta recomendaciones para las partes -y que, en todo caso, está paralizado, desde hace años, por la negativa de Estados Unidos a participar en la elección de los cargos vacantes- no es propiamente una instancia judicial.

El Tribunal Internacional de Derecho del Mar

El Tribunal Internacional de Derecho del Mar es un órgano judicial independiente, establecido en el Anexo VI de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*.

Aunque la competencia del Tribunal es facultativa, tiene competencia obligatoria en los procedimientos relativos a la pronta liberación de buques y su tripulación que hayan sido retenidos por las

autoridades de un Estado distinto al del pabellón, y en los casos relativos a la adopción de medidas provisionales mientras se constituye un tribunal arbitral. Además, la Sala de Controversias de los Fondos Marinos tiene competencia obligatoria en las controversias relativas a las actividades en la Zona.

LA JURISDICCIÓN PENAL INTERNACIONAL

Por razones de tiempo, no puedo referirme a los tribunales penales internacionales que ha habido entre la Primera Guerra Mundial y la entrada en vigor del Estatuto de Roma, que creó la Corte Penal Internacional.

A diferencia de la Corte Internacional de Justicia, éste es un tribunal que no ejerce su jurisdicción sobre los Estados, sino *sobre individuos* acusados de crímenes de competencia de la Corte. Tampoco es éste un tribunal de derechos humanos, por más que algunos de los crímenes que son objeto de su competencia se superpongan con violaciones de derechos humanos. La función de la Corte Penal Internacional no es establecer la responsabilidad internacional de un Estado por violaciones de derechos humanos, sino ir directamente contra el criminal.

La Corte es una institución permanente, facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas sólo respecto de *los crímenes más graves* de trascendencia internacional, y tiene carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales.

El Estatuto es aplicable a todos por igual, sin distinción alguna basada en el cargo oficial. Las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, no impiden que la Corte ejerza su competencia sobre ella. Es importante subrayar que los crímenes de competencia de la Corte no prescriben.

LAS JURISDICCIONES REGIONALES

Además de los tribunales con vocación universal, en el ámbito regional existen tribunales de derechos humanos, y tribunales con competencias en materias comerciales. En algunos aspectos, las jurisdicciones

regionales han avanzado más rápido, y son más efectivas que las jurisdicciones internacionales; en otros, simplemente son otra opción a disposición de las partes. En el caso de la Corte Europea de Derechos Humanos, de la Corte de Justicia de la Unión Europea, y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, se trata, sin duda, de las instancias jurisdiccionales más activas. Una Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos está dando sus primeros pasos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos merece una mención especial.

A diferencia de otros tribunales internacionales, como la Corte Internacional de Justicia, la Corte de Justicia de la Unión Europea, o la Corte Europea de Derechos Humanos, los jueces de la Corte Interamericana no tienen dedicación exclusiva, y el Tribunal no funciona en forma permanente, sino durante los períodos de sesiones a que es convocado.

A diferencia de la Corte Internacional de Justicia, que dirime controversias *entre Estados*, para determinar *los derechos de los Estados*, en el ejercicio de su competencia contenciosa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene que pronunciarse sobre las reclamaciones de individuos en contra de los Estados; éste no es un Tribunal para determinar los derechos de los Estados, sino para establecer si se han violado los derechos humanos de personas concretas. Pero, en los asuntos contenciosos, los únicos que pueden acceder a la Corte son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los Estados interesados. A diferencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, los individuos no tienen capacidad procesal para someter directamente un caso a la Corte Interamericana; pero, si el Estado ha hecho una declaración especial aceptando la competencia de la Comisión para recibir peticiones individuales, cualquier persona puede presentar el caso a la Comisión, la que finalmente decidirá si ese asunto es apropiado para ser elevado a la Corte.

Los Estados partes en la Convención se han comprometido a cumplir las decisiones de la Corte en todo caso en el que sean partes.

PARA CONCLUIR

Particularmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, los órganos de justicia internacional se han multiplicado, y se ha ido admitiendo la posibilidad de que los propios individuos, o las empresas, puedan litigar en contra de los Estados, o en contra de instituciones comunitarias. Pero, que existan tantos tribunales internacionales no significa que su jurisdicción sea automática. Tampoco existe una jerarquía, o relaciones de coordinación entre ellos. Lo que sí es cierto es que los errores en el diseño de unos deben ser tenidos en cuenta por los demás, del mismo modo que una arquitectura bien diseñada, al igual que las mejores prácticas de unos, deberían ser imitadas por los otros. En ese sentido, los tribunales americanos tienen mucho que aprender de los europeos.

Como regla general, el ejercicio de la jurisdicción de los tribunales internacionales es opcional, pues depende de la aceptación de los Estados litigantes. Desde luego, cuando el Estado tiene la certeza de que le asiste la razón, hay pocas circunstancias que puedan justificar negarse a aceptar el arreglo judicial. Una denuncia por violación de derechos humanos puede que no esté suficientemente bien fundada, o que los hechos denunciados no puedan caracterizarse como tal violación, o que el derecho aplicable no ampare la conducta que supuestamente configuraría esa violación de derechos humanos; incluso, en caso de violaciones esporádicas de los derechos humanos, no hay razón para que un Estado se identifique con tales actos y se sustraiga a la acción de la justicia internacional, para amparar un acto deleznable. Respecto de disputas relativas a inversiones extranjeras, Venezuela se retiró del CIADI, decisión que debería reconsiderarse porque un país que no dé garantías de un trato justo a los inversionistas, con mecanismos de arbitraje obligatorio en caso de disputas, simplemente no va a recibir inversión extranjera.

Venezuela no ha ratificado la Convención sobre el Derecho del Mar, con lo cual se auto excluyó de la jurisdicción del Tribunal de Derecho del Mar. Siendo un país con una extensa costa, con un mar que sirve de ruta comercial y de fuente de recursos vivos y no vivos que no son inagotables, y cuando está pendiente la delimitación de áreas marinas

y submarinas con Colombia, Guyana, y varias islas de las Antillas menores, ese es un asunto sobre el cual el gobierno de Venezuela debería recapacitar.

Con su sola existencia, la Corte Penal Internacional está marcando un camino. Pero, hasta ahora, sus resultados son magros. Lo deseable es que éste fuera un Tribunal con competencia universal, porque asume valores universalmente compartidos. Sin embargo, con un presupuesto reducido, que no le permite contar con todo el personal capacitado que requiere, la Corte Penal Internacional es lo que los Estados partes quieren que sea: un león sin dientes. Para los Estados, la ratificación del Estatuto de Roma es un acto voluntario; sería deseable que la competencia de la Corte Penal Internacional fuera obligatoria; pero, lo que no es admisible es que Estados Unidos amenace a sus funcionarios con la aplicación de sanciones diversas, sencillamente por cumplir con su trabajo e investigar a quienes puedan haber cometido graves crímenes internacionales.

Afortunadamente, el incumplimiento de las sentencias de los tribunales internacionales es la excepción. Como los casos más notables de desacato debe mencionarse a Trinidad y Tobago y a Venezuela, respecto de las sentencias dictadas en su contra por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y a la Federación Rusa, por varios casos de desacato respecto de sentencias dictadas por la Corte Europea de Derechos Humanos. En el caso de la Corte Penal Internacional, hay algunas órdenes de detención que tampoco han sido cumplidas por los Estados partes. Pero, aunque eso sea la excepción, no es algo de lo que nos debamos sentir orgullosos.

Con la excepción de la Corte Penal Internacional, la participación de Venezuela en los tribunales internacionales es prácticamente nula. En el caso de la Corte Internacional de Justicia, después de una sentencia adoptada por doce votos contra cuatro, mediante la cual la Corte se declaró competente para conocer de la controversia del Esequibo, y ve como una amenaza la demanda de Guyana que cursa ante ese Tribunal; sin embargo, debido a la solidez de sus argumentos -tanto respecto de la nulidad del laudo de París como respecto de los títulos sobre el territorio en disputa- esta debería ser una oportunidad para que Venezuela hiciera valer sus derechos; esa oportunidad la estamos desperdiciando.

En materia de derechos humanos, Venezuela se retiró de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con lo que cesó de estar sometida a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Y, en lo que concierne a la integración económica, Venezuela se retiró de la Comunidad Andina, porque supuestamente íbamos a ingresar al Mercosur; la consecuencia ha sido que actualmente no formamos parte de ningún sistema de integración que nos haga más fuertes ante nuestros socios comerciales, y no estamos sometidos a ningún tribunal que vele por la aplicación uniforme de una legislación comunitaria que hoy no nos ampara.

A pesar de alguna situación lamentable y vergonzosa, el balance de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es más que aceptable. La gran mayoría de sus sentencias son una consecuencia lógica de la justicia y el sentido común. Sin embargo, mientras los Estados no le asignen a todo el sistema interamericano de protección de los derechos humanos el presupuesto que requiere para cumplir la delicada misión que se le ha encomendado, y mientras no haya una reforma profunda del sistema, para disponer de un tribunal a tiempo completo, con jueces a dedicación exclusiva, el trabajo de la Corte Interamericana, valioso como es, seguirá siendo el equivalente a un grano de arena en el desierto. En un continente atormentado por graves violaciones de derechos humanos, que van desde Alaska hasta la Patagonia, y que en el caso de algunos países son masivas y sistemáticas, no se puede esperar menos. Ningún país de la región debería autoexcluirse de la jurisdicción de la Corte. Un país respetuoso de las libertades públicas, como Canadá, ¿qué podría temer de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?. Al margen del debate sobre si el retiro de Venezuela de la Convención Americana ha cumplido o no con los requisitos que la Constitución establece, anhelamos que Venezuela -y también Nicaragua, y Trinidad y Tobago- retornen al sistema interamericano, y cumplan fiel y estrictamente con las sentencias de la Corte; pero también confiamos en que, más temprano que tarde, la Convención Americana sobre Derechos humanos pueda ser ratificada por Cuba y los Estados Unidos.

No es cierto que Venezuela siempre haya perdido en los tribunales internacionales, como muestran, por ejemplo, el caso de la isla de Aves y el arbitraje de la Compañía de Navegación del Orinoco. Sin duda, aceptar la competencia de tribunales internacionales significa ceder un

poco de nuestra soberanía; pero no somos los únicos que cedemos y, a cambio, vivimos en un mundo más predecible y ordenado. Sí, como sugería George Kennan, el derecho internacional es “el discreto civilizador de las naciones”, queda por esperar que la acción civilizadora de los tribunales internacionales finalmente logre imponerse.

Muchas gracias.

LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES EN LA RECLAMACIÓN DEL TERRITORIO ESEQUIBO

RAFAEL BADELL MADRID*



* Doctor en Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello y Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de esa misma Universidad. Profesor Universidad Central de Venezuela. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales de Chile. Socio fundador del Despacho de Abogados Badell & Grau.

SUMARIO

I. Introducción. II. Publicaciones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y de sus Académicos. III. Actuaciones de los Académicos. IV. Posición institucional de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. V. Consideraciones finales.

I. INTRODUCCIÓN

Es sus ciento diez años de actividades, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales ha tenido muy presente el estudio de los aspectos jurídicos y políticos de la reclamación de Venezuela sobre el territorio Esequibo y, en concreto, el análisis de los títulos históricos y jurídicos que tiene Venezuela y los vicios de nulidad que afectan el Laudo de París del 3 de octubre de 1899, así como las irregularidades ocurridas durante todo el proceso arbitral y sus consecuencias.

La Academia ha realizado importantes esfuerzos dirigidos al análisis de los aspectos más relevantes de la controversia, lo que ha culminado en la publicación de numerosas obras sobre el tema, se han celebrado muchos eventos con reconocidos expertos, nacionales y extranjeros, que han tenido contacto -directo o indirecto- con la reclamación.

También la Academia ha contribuido a la reclamación del territorio Esequibo a través de la actuación directa de muchos de sus miembros, quienes se han dedicado al estudio y divulgación de este delicado asunto, y algunos de ellos han participado directamente en varios momentos cruciales de la reclamación, contribuyendo a la búsqueda de soluciones para la disputa territorial.

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales también ha colaborado en la reclamación mediante la publicación de pronunciamientos y misivas en momentos muy importantes de la historia del diferendo territorial, especialmente cuando ha sido necesario reaccionar institucionalmente, bien sea contra la conducta de la República Cooperativa de Guyana o haciendo llamados a las autoridades nacionales, a los fines de que adopten las mejores medidas posibles destinadas a la defensa de nuestros derechos e intereses.

Ahora que la controversia se encuentra sometida a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, la actuación de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales ha seguido siendo la de una defensa serena, prudente, seria y fundamentada por la justa reivindicación de los derechos territoriales de Venezuela sobre su verdadera frontera oriental.

La Academia siempre ha argumentado que el Laudo Arbitral de París del 3 de octubre de 1899 es nulo por múltiples violaciones al Tratado de Washington de 1897 y al derecho internacional vigente para el momento. Hemos dicho muchas veces que el laudo es nulo por haber violado el debido proceso; por haber incurrido en el vicio de exceso de poder; por haber decidido más allá de lo requerido al tribunal arbitral y, en consecuencia, haber incurrido en el vicio de *ultra petita*; por carecer de motivación y por falta al deber de imparcialidad de los árbitros.

II. PUBLICACIONES DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES Y DE SUS ACADÉMICOS

Desde 1938 ha habido numerosas publicaciones de los Individuos de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, quienes han estudiado la reclamación de Venezuela por el territorio Esequibo. La complejidad de la reclamación se ha correspondido con los esfuerzos de investigación emprendidos por los miembros de esta corporación, quienes han dedicado estudios específicos desde la perspectiva jurídica, política, histórica, cartográfica y diplomática.

1.- El primer estudio publicado fue el trabajo de incorporación del Dr. Carlos Álamo Ybarra, quien fue electo Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales para ocupar el sillón número 27, en la sesión ordinaria celebrada el 15 de agosto de 1936 y se incorporó el 14 de octubre de 1938.

Su estudio de incorporación tiene por título *Fronteras de Venezuela con la Guayana Británica*. En esa obra se estudió por primera vez en forma sistemática y con rigor científico la controversia por el territorio Esequibo y sus antecedentes, los cuales resultan fundamentales para la comprensión de la disputa y, en consecuencia, para ejercer la reclamación de nuestros derechos asistidos por el conocimiento histórico.

La obra del Dr. Carlos Álamo Ybarra es muy importante para la reclamación que conserva intacta su vigencia. En efecto, en este estudio el Dr. Carlos Álamo Ybarra se refiere a los títulos históricos y jurídicos que asisten a Venezuela en la reclamación desde la llegada de los españoles al continente americano. Además, el autor da cuenta del triste resultado de las deliberaciones del tribunal arbitral de París plasmado en el Laudo Arbitral de París del 3 de octubre de 1899.

2.- Dentro del grupo de destacados juristas que han escrito sobre el tema, se encuentra el académico Dr. Carlos Sosa Rodríguez, en su trabajo “El acta de Washington y el laudo de París”, publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 91, en 1983, en el cual analizó el Tratado arbitral de Washington, al que denomina “Acta de Washington”, junto con el Laudo de París y consignó importantes comentarios y consideraciones sobre estos documentos fundamentales en la disputa.

3.- El académico Dr. Isidro Morales Paúl, con su investigación titulada “Análisis crítico del problema fronterizo ‘Venezuela-Gran Bretaña’”, publicada en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 91, en 1983, arroja una luz crítica sobre el conflicto fronterizo entre Venezuela y Gran Bretaña.

Además, en su estudio “El juicio arbitral sobre la Guayana Esequiba de 1899 y la violación de los principios del debido proceso en perjuicio de Venezuela”, publicado en el libro *La reclamación venezolana sobre la Guayana Esequiba*, editado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en 2008, profundiza en los detalles de la controversia fronteriza, examinando el Laudo Arbitral de París del 3 de octubre de 1899 y sus implicaciones en relación con los principios del debido proceso.

4.- El académico Dr. René De Sola, a través de su “Valuación actualizada del Acuerdo de Ginebra”, publicada también en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 91, en 1983, formula interesantes comentarios sobre el Acuerdo de Ginebra, el cual es un instrumento de derecho internacional público de primera importancia en la historia de la controversia a partir de su firma el 17 de febrero de 1966.

Además, el 17 de febrero de 1966, fecha en que se firmó, constituye el límite temporal a la competencia de la Corte Internacional de Justicia, siendo imposible que esta se pronuncie en la sentencia de fondo sobre algún hecho ocurrido luego de la firma de este relevante tratado internacional.

5.- El académico Dr. Allan Brewer-Carías ha profundizado en el estudio de la evolución de la República venezolana y su territorio en su trabajo “Territorio de Venezuela. Período Republicano”, publicado en el Diccionario de Historia de Venezuela, editado por la Fundación Polar en 1989.

También publicó una investigación titulada “Guyana-Venezuela Border Dispute”, en la *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* del año 2006. Luego publicó un estudio sobre el territorio venezolano con especial referencia a las constituciones del siglo XIX en su trabajo “La formación de la república y de su territorio en las constituciones del siglo XIX”, publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 164, en 2021.

Además, el Dr. Allan Brewer-Carías formuló importantes reflexiones durante el cierre del Ciclo de Coloquios de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre la reclamación del territorio Esequibo que fueron incluidas en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 168 publicado en 2022, bajo el título “Conclusiones Coloquios de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre la reclamación del territorio Esequibo”.

El Dr. Brewer-Carías publicó también un importante libro sobre la reclamación titulado “Derechos de Venezuela sobre el territorio Esequibo, la nulidad del Laudo Arbitral de 1899 y las falsedades en la memoria de Guyana ante la Corte Internacional de Justicia”, editado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y la Editorial Jurídica Venezolana en 2023 y traducido al inglés.

Este libro es una valiosa contribución a la comprensión de la larga -y compleja- reclamación venezolana sobre su frontera oriental. En esta obra el Dr. Allan Brewer-Carías realiza un denso análisis de los eventos históricos y jurídicos que han llevado a este punto crucial en la disputa. No sólo examina las decisiones de la Corte Internacional de Justicia y la presentación de la Memoria de Guyana, sino que también destaca la

necesidad que Venezuela defienda sus derechos ante la Corte Internacional de Justicia.

Otro libro del Dr. Allan Brewer-Carías se titula “Las vicisitudes del inútil y distractivo referendo consultivo y la defensa de los derechos de Venezuela sobre el territorio Esequibo”, editado por Editorial Jurídica Venezolana y publicado a finales de 2023. En esta obra, que inicia con un estudio del Dr. Asdrúbal Aguiar sobre el Acuerdo de Ginebra de 1966, el Dr. Brewer-Carías analiza los eventos relacionados con el referendo consultivo sobre la reclamación del Territorio Esequibo en Venezuela en diciembre de 2023 y critica la decisión de realizar el referendo por considerarla inconstitucional e irresponsable. Se estudian aspectos como la declaración de constitucionalidad de las preguntas por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el procedimiento ante la CIJ iniciado por la República Cooperativa de Guyana en contra de Venezuela y las medidas provisionales dictadas por ese alto tribunal internacional.

Los académicos Allan Brewer-Carías y León Henrique Cottin han editado dos obras que han sido publicadas bajo los auspicios de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y la Editorial Jurídica Venezolana. La primera se titula “*Geographical Report of the U.S. Presidential Commission Appointed to Investigate Upon the True Divisional Line Between the Republic of Venezuela and British Guiana*” y es una reproducción del tercer volumen del informe y anexos preparados por la comisión designada por el Presidente de los Estados Unidos de América, Grover Cleveland, para investigar e informar sobre la verdadera línea divisoria entre la República de Venezuela y la Guyana Británica.

La segunda obra, también editada por el Dr. Brewer-Carías y el Prof. Cottin, lleva por título “*Case of Venezuela in the Question of Boundary Between Venezuela and British Guiana Presented by Venezuela to the Arbitrators in Conformity with the Treaty of February 2, 1897. Part II*” y recoge la teoría del caso presentada por Venezuela el 19 de noviembre de 1897 ante el tribunal arbitral de París, de conformidad con lo previsto en el Tratado de Washington del 2 de febrero de 1897.

6.- El académico Dr. Héctor Faúndez Ledesma es autor de una abundante obra escrita en la que trata con experticia diversos aspectos de la controversia. Principalmente, destaca su libro titulado “La

competencia contenciosa de la Corte Internacional de Justicia y el caso Guyana vs. Venezuela” publicado en 2020 bajo el auspicio de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

También son imprescindibles los demás estudios que componen la obra escrita del Dr. Faúndez Ledesma, entre ellos: “La CIJ y el Esequibo”, artículo publicado en *El Nacional* el 20 de diciembre de 2020, “Un juicio que no se detendrá” artículo publicado en *El Nacional* el 1 de enero de 2021; “¡Parar el expolio del Esequibo!” artículo publicado en *El Nacional* el 26 de marzo de 2021; “Medidas cautelares en el caso Guyana c. Venezuela”, artículo publicado en *El Nacional* el 19 de noviembre de 2021; “La necesidad de medidas provisionales en el caso Guyana c. Venezuela”, publicado en el *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, número 166 en 2021; “La controversia del Esequibo y las condiciones de validez del Laudo de París del 3 de octubre de 1899”, publicado en el *Libro Homenaje a la Dra. Cecilia Sosa Gómez*, publicado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en 2021; “El fantasma de Federico de Martens”, artículo publicado en *El Nacional* el 25 de febrero de 2022; “La competencia de la CIJ respecto de la cuestión relacionada con el arreglo definitivo de la controversia sobre la frontera entre Guyana y Venezuela”, publicado en el *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, número 167, en 2022; “La nulidad del Laudo de París, del 3 de octubre de 1899”, publicado en el *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, número 167, en 2022; “La controversia del Esequibo como legado del colonialismo”, artículo publicado en *El Nacional* el 6 de mayo de 2022; “Estirando la mecha en la Corte Internacional de Justicia”, artículo publicado en *El Nacional* el 7 de octubre de 2022; “El Esequibo y el último conejo en la manga”, artículo publicado en *El Nacional* el 25 de noviembre de 2022; “La controversia del Esequibo y el fantasma de Federico de Martens”, publicado en el número 169-170 de la *Revista de Derecho Público* en 2022; “La controversia del Esequibo”, libro que reúne las ponencias del Ciclo de Coloquios de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre la reclamación del territorio Esequibo, publicado por esta Academia en 2022; “Venezuela ante la CIJ en el caso del Esequibo: ¡Segundo aviso!”, artículo publicado en *El Nacional* el 7 de abril de 2023; “El Esequibo: ¿Qué hacer?”, artículo publicado en

El Nacional el 23 de septiembre de 2023 y “El Esequibo, el Caricom y cinco preguntas irrelevantes”, artículo publicado en El Nacional el 27 de octubre de 2023.

7.- El académico Dr. Luis Cova Arria publicó un estudio titulado “Principales aspectos de la situación jurídica de la reclamación venezolana sobre la Guyana Esequiba”, publicado en el libro “¿Qué hacer con la justicia? El caso venezolano”, editado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro para la Integración y el Derecho Público en 2020. Luego, el Dr. Luis Cova Arria publicó “La Academia de Ciencias Políticas y Sociales y la defensa del territorio Esequibo”, en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 164, en 2021. En este trabajo, producto de su intervención en el Ciclo de Coloquios de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre la reclamación del territorio Esequibo, el autor destaca los esfuerzos de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales que se han traducido en una valiosa contribución a la causa venezolana de reivindicar nuestros legítimos derechos territoriales.

8.- El académico Dr. Eugenio Hernández-Bretón en un artículo titulado “La necesaria defensa del territorio Esequibo”, publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 164, en 2021, resalta la urgencia de defender el territorio Esequibo, haciendo énfasis en la importancia de mantener la integridad territorial y los derechos históricos de Venezuela en el territorio objeto de la controversia.

9.- El académico Prof. Gabriel Ruan Santos, a través de varias obras, ha aportado una valiosa contribución al estudiar los antecedentes y títulos de la reclamación venezolana sobre la Guayana Esequiba. En el estudio “La Academia de Ciencias Políticas y Sociales y la reclamación de Venezuela por la Guayana Esequiba. Algunos antecedentes”, publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 164, en 2021, ofrece una visión histórica esencial para entender la reclamación. También en el estudio “Los títulos de la reclamación por la Guayana Esequiba. Especial referencia a la cláusula de prescripción”, publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 165, en 2021, profundiza en los títulos específicos de la reclamación y formula interesantes consideraciones sobre la regla a) del artículo IV del Tratado Arbitral de Washington. Más recientemente,

destaca su estudio titulado “La supuesta aquiescencia de Venezuela en la disputa por la Guayana Esequiba. Especial referencia al Acuerdo de Ginebra”, publicado en el Libro Homenaje a la Dra. Cecilia Sosa Gómez en 2021, en el que analiza con detalle y claridad la relevancia de la aquiescencia y sus efectos en el contexto del derecho internacional, especialmente a la luz de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia.

10.- El académico Dr. Jesús María Casal también ha formulado importantes consideraciones constitucionales en el contexto de la reclamación las cuales están detalladas en su estudio “Cinco vertientes constitucionales de la reclamación del Esequibo”, publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 164, en 2021. A través de su investigación el Dr. Casal examinó las dimensiones constitucionales del diferendo territorial, contribuyendo a una comprensión integral de la disputa en sus aspectos jurídicos e históricos.

11.- El académico Dr. Carlos Ayala Corao también ha contribuido de manera relevante con la reclamación venezolana por el territorio Esequibo. Desde su posición de académico ha participado en numerosas conferencias. Sus “Palabras de apertura” al octavo encuentro del Ciclo de Coloquios de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre la reclamación del territorio Esequibo, bajo el título “El caso Guyana contra Venezuela y una eventual solicitud de medidas provisionales ante la CIJ”, fueron publicadas en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 166, en 2021.

12.- Finalmente, el autor de estas líneas, también miembro de la Academia, Rafael Badell Madrid, ha realizado varios estudios sobre diversos aspectos de la controversia por el territorio Esequibo. Recientemente, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello, dirigido por el Académico Dr. Cesar Carballo Mena, se publicó su libro titulado: “La Corte Internacional de Justicia. Caso 171: Guyana vs Venezuela”. Antes, en junio del año 2023 publicamos, en español e inglés, el libro titulado “La reclamación de Venezuela sobre el territorio Esequibo”, editado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Hay otra serie de estudios sobre este importante tema de nuestra autoría, estos son: “Los derechos de Venezuela sobre el territorio

Esequibo y su protección en la fachada atlántica” y “Marcos Falcón Briceño en la Reclamación del Esequibo”, ambos incluidos en este Boletín número 175. También “La controversia territorial del Esequibo a través de la cartografía”; “Consideraciones sobre el argumento de la aquiescencia formulado por Guyana en la Corte Internacional de Justicia”; “Aspectos procesales del caso 171 de la Corte Internacional de Justicia”; “Pruebas en la reclamación de Venezuela sobre el territorio Esequibo”; “¿Es posible solicitar medidas provisionales en el caso 171 de la Corte Internacional de Justicia?”; “Consideraciones sobre las excepciones preliminares propuestas por Venezuela en la Corte Internacional de Justicia. Trámite procesal y sentencia que las resuelve”; “Los padres jesuitas Pablo Ojer Celigueta y Hermann González Oropeza en la reclamación del territorio Esequibo”; “Rómulo Betancourt en la reclamación del Esequibo”; “Consideraciones sobre la Constitución de Colombia de 1821”; “La nulidad del Laudo de París del 3 de octubre de 1899” y “Comentarios sobre la controversia con Guyana”.

13.- Pero, además de las publicaciones de los numerarios de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, el Boletín de la Academia contiene invaluable aporte científico de importantes juristas, políticos y personalidades que contribuyen también al estudio, análisis y divulgación de diversos aspectos referidos a la defensa del territorio Esequibo, tal como veremos de seguidas:

13.1- En 1949, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales publicó en el Boletín número 1-2-3-4, bajo el título de “Materia de excepcional importancia para la historia diplomática de Venezuela. La disputa de límites entre Venezuela y la Guayana Británica”, el memorándum póstumo de Severo Mallet-Prevost, el abogado más joven del equipo de defensa de Venezuela durante el arbitraje de París.

Como sabemos, el memorándum póstumo de Severo Mallet-Prevost es uno de los documentos más importantes para la reclamación venezolana, pues allí se revelan, por parte de uno de los participantes directos del arbitraje, los detalles de la componenda que arrebató más de 159.500 km² de territorio a Venezuela.

Entre varios aspectos de interés, el memorándum revela la evolución en el comportamiento de los árbitros británicos que cambiaron drásticamente de actitud luego de su viaje a Londres con el presidente

del tribunal arbitral, el jurista ruso Fiódor Fiódorovich Martens, quien además manipuló a los árbitros norteamericanos Josiah Brewer y Melville Weston Fuller para obtener una decisión unánime que favoreciera al Reino Unido. Por último, la importancia de este memorándum radica en que viene a confirmar los testimonios, reacciones de prensa y sospechas que fueron publicadas muchos años antes por personajes estrechamente vinculados al arbitraje de París.

13.2.- Marcos Falcón Briceño contribuyó con su obra “Orígenes de la actual reclamación de la Guayana Esequiba”, publicada en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales número 91 en 1983. Su trabajo se centró en los orígenes de la disputa territorial, arrojando luz sobre la base histórica de la reclamación venezolana.

13.3.- Armando Rojas estudió las gestiones diplomáticas de Venezuela durante el siglo XIX en su trabajo “La reclamación de la Guayana Esequiba. Gestiones diplomáticas realizadas por Venezuela durante el siglo XIX”, también publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales número 91 en 1983.

13.4.- Elbano Provençal Heredia realizó un interesante trabajo titulado: “Cronología de una solidaridad. Documentos brasileños revelan los derechos de Venezuela sobre la Guyana Esequiba”, publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales número 93-94 en 1983.

13.5.- Sadio Garavini di Turno contribuyó con múltiples investigaciones a lo largo de los años. En 2014, en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales número 153, analizó “Guyana: El Acuerdo de Ginebra en la actualidad”. En 2021, en el número 165, examinó “El Acuerdo de Ginebra y la controversia del Esequibo” y “La demanda de Guyana, la competencia de la Corte Internacional de Justicia y las opciones de Venezuela” en el número 166.

13.6.- Gerson Revanales publicó un estudio denominado: “Venezuela: un caso de debilidad jurídica, política y diplomática en la reclamación del Esequibo” en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales número 158 en 2019.

13.7.- Eloy Torres Román formuló importantes consideraciones sobre “Los antecedentes de la controversia del Esequibo”, las cuales

fueron publicadas en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales número 164 en 2021.

13.8.- Milagros Betancourt Catalá realizó un análisis sobre “El Laudo Arbitral del 3 de octubre de 1899 a la luz de la Jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia”, publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales número 165 en 2021. Un estudio fundamental para conocer la manera en que los tribunales internacionales, especialmente la Corte Internacional de Justicia, comprenden las instituciones del derecho y cuál es el razonamiento que ha proferido en sentencias por ella dictadas en el pasado.

13.9.- Juan Carlos Sainz-Borgo formuló consideraciones relevantes en su investigación titulada “El Acuerdo de Ginebra a la luz del Derecho de los Tratados”, publicada en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 165 en 2021. Asimismo, realizó valiosas consideraciones sobre el aspecto adjetivo de la controversia en su estudio “Anotaciones desde la estrategia procesal”, publicado en la Revista de Derecho Público en 2021.

13.10.- Jorge Cardona Llorens investigó sobre “La competencia de la Corte Internacional de Justicia en materia contenciosa, el principio de la competencia sobre la competencia y la ejecución de las sentencias de la Corte”, trabajo publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 166 en 2021.

13.11.- Víctor Rodríguez Cedeño analizó “Las implicaciones de la no comparecencia en el procedimiento contencioso ante la Corte Internacional de Justicia: Reglas y principios aplicables a la luz de la práctica de la Corte”, trabajo publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 166, octubre-diciembre, Caracas, 2021. Además, el Prof. Víctor Rodríguez Cedeño efectuó importantes consideraciones “Sobre el principio del *uti possidetis iuris* en el contexto de la controversia territorial sobre el Esequibo”, las cuales también fueron publicadas Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 167 en 2022.

13.12.- Josmar Fernández publicó un muy bien documentado estudio sobre “La plataforma continental y la frontera marítima entre Guyana y Venezuela”, en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 167 en 2022.

13.13.- Jesús Ollarves también analizó el tema de la frontera marítima entre Venezuela y la República Cooperativa de Guyana, con especial referencia al derecho aplicable, en su trabajo “La plataforma continental y la frontera marítima entre Guyana y Venezuela. Reflexiones sobre los problemas en torno a la delimitación de la frontera marítima entre Venezuela y Guyana y el derecho aplicable”, publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 167 en 2022.

13.14.- Orlando Guerrero Mayorga formuló interesantes y valiosas consideraciones sobre el “Laudo del Rey de España Alfonso XIII del 23 de diciembre de 1906” en su trabajo publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales número 167 en 2022. Sobre este estudio destaca la importancia de tomar en cuenta la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia para diseñar una estrategia de defensa eficaz para Venezuela contra la República Cooperativa de Guyana en el arreglo judicial ante ese alto órgano jurisdiccional.

13.15.- José Toro Hardy dictó una conferencia el Ciclo de Coloquios sobre la controversia por el Esequibo, organizado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, publicada bajo el título “Ponencia de José Toro Hardy ante la Academia de Ciencias Políticas y Sociales” en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales número 168 en 2022, aportando su experiencia y perspectiva a la discusión. En este estudio el autor formula importantes comentarios sobre la controversia tomando en consideración sus aspectos políticos y económicos, mientras ofrece valiosas consideraciones técnicas sobre las actividades de explotación petrolera por parte de grandes trasnacionales en el territorio controvertido.

13.16.- Ricardo Salvador De Toma-García elaboró un trabajo de investigación titulado “Panorama y crítica de los intereses geopolíticos en la región”, publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 168 en 2022.

14.- También la Academia de Ciencias Políticas y Sociales ha contribuido en el estudio y divulgación de la reclamación venezolana por el territorio Esequibo a través de la publicación de obras colectivas dedicadas a este tema.

14.1.- La primera obra colectiva sobre la reclamación de Venezuela por el territorio Esequibo, publicada por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, fue coordinada por el notable académico Dr. Tomás Enrique Carrillo Batalla. Este libro fue titulado “La reclamación venezolana sobre la Guayana Esequiba: ciclo de conferencias de las Academias Nacional de la Historia y de Ciencias Políticas y Sociales”, publicado en el año 1983. Esta valiosa obra fue producto del primer ciclo de conferencias sobre la reclamación realizado en forma conjunta por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y la Academia Nacional de la Historia.

En este libro se recopilaron los valiosos aportes de varios académicos y personajes importantes vinculados con la controversia que pertenecen al ciclo de eventos organizados por la Academia en 1983.

Esta obra inicia con una presentación elaborada por el académico Dr. Tomás Enrique Carrillo Batalla, coordinador del ciclo de conferencias y del libro. La obra continua con los trabajos de un selecto grupo de estudios de juristas y conocedores de la controversia territorial sobre el territorio Esequibo, tales como, “Aspectos jurídicos y políticos del Tratado de Ginebra” del Dr. Efraín Schacht Aristigueta, “El Tratado de Ginebra” del Dr. Ignacio Iribarren Borges, “Orígenes de la actual reclamación de la Guayana Esequiba” del Dr. Marcos Falcón Briceño, “Valuación actualizada del Acuerdo de Ginebra” del Dr. René De Sola, “Dos aspectos del reclamo Esequibo” del presbítero Dr. Hermann González Oropeza, “El Acta de Washington y el Laudo de París” del Dr. Carlos Sosa Rodríguez, “Análisis crítico del problema fronterizo Venezuela-Gran Bretaña” del Dr. Isidro Morales Paúl, “La reclamación de la Guayana Esequiba” un trabajo de dos partes, ambas publicadas en esta obra, del Dr. Rafael Armando Rojas, “Controversia sobre la Guayana Esequiba”, del Dr. Pedro José Lara Peña y “El juicio arbitral sobre la Guayana Esequiba de 1899 y la violación de los principios del debido proceso en perjuicio de Venezuela” del Dr. Isidro Morales Paúl.

La relevancia de esta obra es evidente, confirmada luego, por las dos reediciones que se han efectuado. Una nueva edición aumentada y revisada fue publicada en el año 2000 y luego en el año 2008 la obra se volvió a publicar.

14.2.- Más recientemente, en 2022, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales publicó otra obra colectiva dedicada al estudio y divulgación del diferendo territorial de Venezuela con la República Cooperativa de Guyana. Esta obra fue coordinada por el Dr. Héctor Faúndez Ledesma y por Rafael Badell Madrid y lleva por título “La controversia del Esequibo”.

Esta obra reúne las ponencias de los destacados expertos que fueron conferencistas durante el “Ciclo de coloquios sobre la controversia del Esequibo”, dirigido por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, el cual estuvo conformado por doce encuentros que tuvieron lugar entre el 6 de mayo de 2021 y el 31 de marzo de 2022.

Los doce encuentros del Ciclo de coloquios sobre la controversia del Esequibo trataron lo siguientes aspectos de la controversia:

1. La Academia de Ciencias Políticas y Sociales y la defensa del territorio Esequibo (jueves 6 de mayo 2021 – hora 10.00 a.m.)
2. La formación de la república y el territorio venezolano en las constituciones de Venezuela (jueves 20 de mayo 2021 – hora. 10.00 a.m.)
3. Los antecedentes de la controversia del Esequibo (jueves 17 de junio 2021 – hora. 10.00 a.m.)
4. Las reglas del Tratado de Washington de 1897 y los títulos históricos sobre el territorio del Esequibo (jueves 15 de julio 2021 – hora. 10.00 a.m.)
5. El Laudo Arbitral del 3 de octubre de 1899 y el Memorándum Mallet-Prevost (jueves 19 de agosto 2021 – hora. 10.00 a.m.)
6. El Acuerdo de Ginebra y la controversia del Esequibo (jueves 16 de septiembre 2021 – hora. 10.00 a.m.)
7. La demanda de Guyana, la competencia de la Corte Internacional de Justicia y las opciones de Venezuela (jueves 21 de octubre 2021 – hora. 10.00 a.m.)
8. El caso Guyana c. Venezuela y una eventual solicitud de medidas provisionales ante la CIJ (jueves 18 de noviembre 2021 – hora. 10.00 a.m.)
9. La competencia de la CIJ y “la cuestión conexa” sobre la frontera entre Guyana y Venezuela (jueves 20 de enero 2022 – hora. 10.00 a.m.)

10. La plataforma continental y la frontera marítima entre Guyana y Venezuela (jueves 17 de febrero 2022 – hora. 10.00 a.m.)
11. La nulidad o validez del Laudo de París (jueves 17 de marzo 2022 – hora. 10.00 a.m.)
12. Aspectos económicos, políticos y estratégicos de la controversia del Esequibo (jueves 31 de marzo 2022 – hora. 10.00 a.m.)

15.- También debemos destacar que la Academia de Ciencias Políticas y Sociales ha publicado otras obras colectivas, dedicadas a homenajear los aportes de notables juristas, en las cuales también se han incluido importantes estudios sobre la reclamación venezolana por el territorio Esequibo.

15.1.- El libro homenaje a la Dra. Cecilia Sosa Gómez, coordinado por una comisión de individuos de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales compuesta por Henrique Iribarren Monteverde, Juan Cristóbal Carmona Borjas, José Antonio Muci Borjas y Rafael Badell Madrid, fue publicado en el año 2022. En esta obra se incluyó un capítulo completo dedicado al estudio de temas de derecho internacional público que contiene trabajos de investigación sobre la reclamación venezolana por el territorio Esequibo.

En efecto, el libro homenaje a la Dra. Cecilia Sosa Gómez incluye tres estudios de individuos de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, uno del Prof. Gabriel Ruan Santos titulado “La supuesta aquiescencia de Venezuela en la disputa por la Guayana Esequiba. Especial referencia al Acuerdo de Ginebra”; otro del Dr. Héctor Faúndez Ledesma titulado “La controversia del Esequibo y las condiciones de validez del Laudo de París del 3 de octubre de 1899” y uno de Rafael Badell Madrid, titulado “Comentarios sobre la controversia con Guyana”.

15.2.- El libro homenaje al Dr. Humberto Romero-Muci, coordinado por el Dr. Luis Cova Arria, el Prof. Gabriel Ruan Santos, el Dr. Juan Cristóbal Carmona Borjas y Rafael Badell Madrid, consta de IV tomos dedicados al estudio de temas pertenecientes a diversas ramas del derecho. En particular, el tomo III contiene un apartado especial sobre derecho internacional que contiene dos estudios relativos a la controversia sobre el territorio Esequibo, uno del Dr. Héctor Faúndez Ledesma, titulado “*Res judicata* y un laudo mal dictado. El caso

Guyana c. Venezuela” y otro de mi autoría denominado “Aspectos procesales del caso 171 de la Corte Internacional de Justicia: Guyana contra Venezuela”, ambos reseñados previamente en este trabajo, al detallar las publicaciones de los Académicos.

III. ACTUACIONES DE LOS ACADÉMICOS

Algunos miembros de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales han ocupado roles muy importantes relacionados directamente con los hechos que conforman la reclamación de Venezuela por el territorio Esequibo. Más allá de las contribuciones académicas mediante la celebración de ciclos de eventos con la participación de expertos en la reclamación y de numerosas publicaciones -individuales y colectivas-, algunos de los académicos que integran esta corporación han desempeñado funciones diplomáticas y legales en la reclamación.

El Dr. Carlos Sosa Rodríguez, individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (sillón 35) y Representante Permanente de Venezuela ante la Organización de las Naciones Unidas con el rango de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, durante el gobierno segundo gobierno de Rómulo Betancourt y cuando el Dr. Marcos Falcón Briceño era Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela; es uno de los Académicos que han participado directamente en las gestiones diplomáticas de la reclamación venezolana por el territorio Esequibo.

En efecto, el 22 de febrero de 1962, durante la 130ª reunión del XVI Período Anual de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, actuando en calidad de Representante Permanente de Venezuela ante la Organización de las Naciones Unidas, el Dr. Carlos Sosa Rodríguez ratificó la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, según la cual un cambio de status de la colonia de la Guayana Británica no cambiaría la legítima aspiración venezolana de obtener justicia. Además, como lo hemos reseñado antes, su cercanía con la reclamación le permitió realizar aportes académicos como su trabajo “El acta de Washington y el laudo de París”, publicado en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, número 91, en 1983.

Vale destacar que todas las actuaciones de Rómulo Betancourt, Carlos Sosa Rodríguez, Marcos Falcón Briceño y los padres jesuitas Hermann González Oropeza y Pablo Ojer Celigueta contribuyeron al impulso de la reclamación de Venezuela por el territorio Esequibo durante el siglo XX y fueron determinantes para la firma del Acuerdo de Ginebra del 17 de febrero de 1966, según el cual el Reino Unido, la República Cooperativa de Guyana y Venezuela reconocieron la existencia de la disputa, entendiendo que el Laudo Arbitral de París no fue un arreglo pleno, perfecto y definitivo, y se comprometieron a hallar una solución satisfactoria al diferendo limítrofe.

También el Dr. Carlos Ayala Corao, individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (sillón 28), tuvo una actuación directa en la reclamación de Venezuela por el territorio Esequibo. El Dr. Ayala Corao desempeñó el cargo de Facilitador de Venezuela ante el Buen Oficiante Meredith Alister McIntyre, quien había sido designado por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, para alcanzar una solución mutuamente aceptable para Venezuela y la República Cooperativa de Guyana en relación con el diferendo limítrofe.

Con posterioridad, el Dr. Ayala Corao de igual manera desempeñó el cargo de Facilitador de Venezuela ante el siguiente Buen Oficiante Oliver Jackman, quien fue designado por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, para alcanzar una solución mutuamente aceptable para Venezuela y la República Cooperativa de Guyana en relación con el diferendo limítrofe.

Bajo el desempeño del Dr. Ayala Corao como Facilitador, se creó en la Cancillería venezolana el “Gabinete Guyana” como una instancia de planificación y coordinación de los distintos entes del Estado con competencias o posibles responsabilidades en la Reclamación de Venezuela. Además, el Dr. Ayala Corao celebró durante su mandato una serie de reuniones periódicas de trabajo con los equipos de la Cancillería y con otros especialistas, a fin de explorar diversas hipótesis y alternativas; a cuyo efecto, también celebró periódicamente reuniones de trabajo con las altas autoridades del Estado venezolano. Al término de su mandato, el Dr. Ayala Corao elaboró y presentó a la Cancillería un Memorándum confidencial pormenorizado de su labor cumplida.

IV. POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales, además de las contribuciones académicas a la reclamación venezolana por el territorio Esequibo, ha emitido varios pronunciamientos y cartas en momentos importantes de la controversia, por medio de los cuales ha establecido su posición y ha tratado de cumplir su papel de orientadora, desde el punto de vista jurídico, en la toma de decisiones respecto de este asunto.

Presidencia del Dr. Luis Cova Arria (2013-2015)

Entre los años 2014 y 2015, durante la presidencia del Dr. Luis Cova Arria, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales emitió la “Declaración de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre el nuevo atropello a la soberanía nacional por el gobierno de la República Cooperativa de Guyana”, de fecha 1 de octubre de 2013, relativa a la violación del espacio marítimo y de soberanía territorial en los espacios del territorio de mar continental por parte del gobierno de la República Cooperativa de Guyana.

También en ese período, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales dictó el “Pronunciamiento de la Academia ante las agresiones de la República Cooperativa de Guyana, el abandono de la reclamación territorial frente a Guyana y el incumplimiento del Acuerdo de Ginebra por parte de Venezuela” de fecha 22 de octubre de 2013. Este pronunciamiento fue emitido en vista de las labores de investigación científica ejecutadas por el Buque Teknik Perdana, contratado por el gobierno de la República Cooperativa de Guyana, sin autorización de Venezuela.

Presidencia del Dr. Eugenio Hernández-Bretón (2015-2017)

Entre los años 2015 y 2016 bajo la presidencia del Dr. Eugenio Hernández-Bretón, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales emitió tres importantes pronunciamientos y una misiva dirigida a Delcy Rodríguez, Ministra del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.

El primero, fue el pronunciamiento “Sobre la controversia limítrofe entre Venezuela y la República Cooperativa de Guyana” de fecha 21

de abril de 2015, relacionado con las concesiones ilegales por parte de Guyana a empresas transnacionales sobre el territorio en reclamación como producto de las políticas de cooperación y ayuda económica sostenidas por el gobierno venezolano.

El segundo comunicado durante ese período fue el pronunciamiento de “La Academia de Ciencias Políticas y Sociales ante la actual situación de la controversia con la República Cooperativa de Guyana” de fecha 29 de julio de 2015. Este pronunciamiento fue emitido con ocasión de la delimitación por parte de la República Cooperativa de Guyana sobre las áreas marinas y submarinas, sin autorización de Venezuela.

El tercero fue el “Pronunciamiento de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales ante la actual situación de la controversia con la República Cooperativa de Guyana” de fecha 7 de febrero de 2017. En esa oportunidad la Academia de Ciencias Políticas y Sociales expresó su preocupación sobre la posible decisión del Secretario General de las Naciones Unidas de llevar la controversia a la Corte Internacional de Justicia, argumentando que esto iría en contra del Acuerdo de Ginebra cuyo propósito es buscar una solución práctica y aceptable para ambas partes a través de la negociación diplomática. Mediante este pronunciamiento, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales hizo un llamado al Gobierno de Venezuela para defender sus derechos en esta reclamación histórica y tomar las medidas necesarias para salvaguardarlos.

El 20 de marzo de 2017, un mes después del tercer pronunciamiento durante ese período, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales remitió una misiva dirigida a Delcy Rodríguez, Ministra del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela. En esa comunicación, se expusieron motivos para rechazar la elección de la Corte Internacional de Justicia por parte del Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon. En efecto, la Academia expresó en aquella misiva que:

“...pretender que con el sólo consentimiento del Gobierno de Guyana, el Secretario General de la ONU podría escoger remitir el asunto a la Corte Internacional de Justicia, constituye una infracción del objeto y fin del propio Acuerdo de Ginebra que establece que las partes del mismo debe “buscar soluciones satisfactorias

para el arreglo práctico de la controversia” de manera que ésta sea “amistosamente resuelta en forma que resulte aceptable para ambas partes”.

Presidencia del Prof. Gabriel Ruan Santos (2017-2019)

En el período comprendido entre 2017 y 2019, bajo la presidencia del Prof. Gabriel Ruan Santos, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales continuó emitiendo comunicados relativos a los hechos del diferendo territorial relativo a la frontera oriental de Venezuela.

La Academia envió una comunicación al Ministro de Relaciones Exteriores con el título “Misiva dirigida a Jorge Arreaza Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela” de fecha 25 de octubre de 2017. En ese documento se alude al necesario rechazo de la decisión del Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, que consistía en elegir la solución judicial de la controversia si los buenos oficios no demostraban avances significativos. Se ratificó la necesidad de hacer valer el Acuerdo de Ginebra frente a la República Cooperativa de Guyana y el Secretario General de Naciones Unidas. En esta comunicación se reafirmó la posición sostenida previamente por la Academia en la misiva del 20 de marzo de 2017 durante la presidencia del Dr. Eugenio Hernández-Bretón, según la cual:

“... pretender que con el sólo consentimiento del Gobierno de Guyana, el Secretario General de la ONU podría escoger remitir el asunto a la Corte Internacional de Justicia, constituye una infracción del objeto y fin del propio 310 Acuerdo de Ginebra que establece que las partes del mismo deben “buscar soluciones satisfactorias para el arreglo práctico de la controversia” de manera que ésta sea “amistosamente resuelta en forma que resulte aceptable para ambas partes”.

En consecuencia, las Academias consideran que Venezuela, como país, debe hacer valer de manera pública y a la mayor brevedad posible los términos del Acuerdo de Ginebra, tanto frente al Gobierno de Guyana como en sus gestiones ante el Secretario General de la ONU, de modo que el asunto se mantenga siempre dentro del ámbito de las negociaciones diplomáticas para la búsqueda de un arreglo práctico de la controversia que resulte aceptable para ambas partes”.

Ante la falta de eficacia de los buenos oficios el Secretario General de Naciones Unidas, remitió la solución de la controversia a la CIJ el 30 de enero de 2018. Ante esta situación, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, junto con las demás academias nacionales, suscribió el “Comunicado de las Academias Nacionales a la opinión pública sobre el anuncio oficial del Secretario General de la Organización de Naciones Unidas de enviar la controversia con Guyana a la Corte Internacional de Justicia” de fecha 14 de febrero de 2018.

Presidencia del Dr. Humberto Romero-Muci (2019-2021)

La labor de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales continuó en el período comprendido entre 2019 y 2021, bajo la presidencia del Dr. Humberto Romero-Muci, durante la cual se emitieron dos pronunciamientos más y una misiva sobre la reclamación venezolana sobre el territorio Esequibo.

El primero fue el “Pronunciamiento de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre el rechazo a la demanda de Guyana contra Venezuela” de fecha 11 de abril de 2019. El objeto de este pronunciamiento de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales fue expresar rechazo contundente hacia la demanda de Guyana contra Venezuela en relación a la controversia sobre el Territorio Esequibo. En este sentido, el pronunciamiento reclamó la defensa de la soberanía de Venezuela y rechaza los atropellos a su territorio. Además, se destacó que la demanda de Guyana es contraria al Acuerdo de Ginebra, cuyo objeto y propósito explícitos consisten en la búsqueda de una solución satisfactoria para el arreglo práctico de la controversia en forma aceptable para ambas partes.

Luego la Academia emitió un “Pronunciamiento sobre la necesaria defensa de los intereses de Venezuela ante la decisión de la Corte Internacional de Justicia que declaró su competencia para conocer parcialmente la demanda planteada por la República Cooperativa de Guyana” de fecha 13 de enero de 2021. A través de este pronunciamiento, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales insistió, una vez más, en la necesidad de defender los intereses de Venezuela ante la decisión de la Corte Internacional de Justicia mediante la cual se declaró competente para conocer parcialmente la demanda planteada por la

República Cooperativa de Guyana. La Academia de Ciencias Políticas y Sociales, si bien lamentó la decisión de la Corte Internacional de Justicia, reconoció la importancia de defender los derechos de Venezuela en este proceso y exhortó a las autoridades a participar activamente en el juicio, fundamentando y probando la invalidez del Laudo Arbitral de París del 3 de octubre de 1899. Además, se hizo un llamado a la unidad nacional en torno a la defensa del territorio venezolano y se sugirió la convocatoria de expertos nacionales e internacionales para formar un equipo de defensa efectivo.

Un mes después la Academia de Ciencias Políticas y Sociales publicó el contenido de una misiva dirigida a Delcy Rodríguez Gómez, Vicepresidenta de la República Bolivariana de Venezuela, y a Jorge Arreaza Montserrat, quien para el momento era Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, de fecha 25 de febrero de 2021. A través de esta misiva la Academia de Ciencias Políticas y Sociales expresó su preocupación por la necesidad de una decisión ponderada y estratégica sobre la posición del gobierno nacional respecto de la reclamación por el territorio Esequibo, destacando la importancia de utilizar los medios del derecho internacional y la diplomacia para la recuperación efectiva del territorio, en lugar de contemplar el uso de la fuerza armada, lo cual podría ser inadecuado y no bien visto por la comunidad internacional. Además, se destacó la importancia de la comparecencia formal de Venezuela en el proceso ante la CIJ para defender sus derechos, tomando en consideración que esta es una oportunidad para demostrar la invalidez del Laudo Arbitral de París del 3 de octubre de 1899.

Presidencia del Prof. Julio Rodríguez Berrizbeitia (2021-2023)

En la medida que avanzaba el arreglo judicial ante la Corte Internacional de Justicia, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales intensificó la emisión de pronunciamientos ante los nuevos hechos que iban ocurriendo. Así, entre los años 2021 y 2022, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales dictó dos importantes pronunciamientos.

El primero durante esta etapa fue el “Pronunciamiento sobre la necesidad imperiosa de defender judicialmente ante la CIJ, los derechos e intereses de Venezuela sobre el territorio Esequibo” de fecha 13 de septiembre de 2021. Especialmente en relación con el proceso

que cursa ante la Corte Internacional de Justicia. La Academia destacó que, aunque pueda no compartir la decisión de la CIJ, es necesario acatarla según el derecho internacional. Por lo tanto, se instó a las autoridades venezolanas a participar activamente en el proceso, presentar argumentos sólidos, nombrar un juez ad-hoc y considerar la posibilidad de contra-demandar a Guyana. Además, reiteró el llamado a la unidad nacional en la defensa de los derechos de Venezuela y a la formación de un equipo de defensa idóneo que elabore la estrategia adecuada para proteger los intereses del país.

El segundo fue el “Pronunciamiento sobre la comparecencia de Venezuela ante la Corte Internacional de Justicia en el juicio por la demanda intentada por Guyana” de fecha 8 de diciembre de 2022. Mediante este pronunciamiento la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en ejercicio de sus atribuciones, demostró su apoyo al Gobierno Nacional por comparecer ante la Corte Internacional de Justicia para defender los derechos de Venezuela sobre el territorio Esequibo y refutar la validez de la demanda de la República Cooperativa de Guyana. Además, la Academia celebró la designación de representantes y agentes por parte de Venezuela ante la CIJ, así como la presentación de argumentos en las audiencias sobre la excepción preliminar de admisibilidad presentada por Venezuela. Adicionalmente, se exhortó al gobierno a seguir este camino a objeto de rectificar el injusto despojo territorial sufrido por Venezuela. Finalmente, se ratificó el llamado a la unidad nacional en este asunto, instando al gobierno a incorporar figuras políticas de la oposición y representantes de la sociedad civil en sus delegaciones ante la CIJ, así como a contar con profesionales nacionales e internacionales para su equipo de defensa legal.

Presidencia del Prof. Luciano Lupini Bianchi (2023-2025)

En 2023, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, bajo la presidencia del Prof. Luciano Lupini Bianchi, ha publicado tres nuevos pronunciamientos relativos a la reclamación venezolana sobre el territorio Esequibo.

El primero fue el “Pronunciamiento sobre los derechos históricos e inalienables de Venezuela sobre el Territorio Esequibo” de fecha 13 de abril de 2023. Este pronunciamiento fue dictado con ocasión de la

decisión de la Corte Internacional de Justicia del 6 de abril de 2023, mediante la cual declaró sin lugar la excepción preliminar presentada por Venezuela en respuesta a la demanda de la República Cooperativa de Guyana. La Academia de Ciencias Políticas y Sociales enfatizó que en este nuevo escenario Venezuela deberá preparar y presentar sus argumentos y pruebas sobre el fondo de la controversia, teniendo plazo para hacerlo hasta el 8 de abril de 2024. Además, se enfatizó la importancia ética e histórica de la defensa de la integridad territorial de Venezuela, tomando en consideración el despojo histórico por el imperio británico y los vicios de nulidad del Laudo Arbitral de París del 3 de octubre de 1899. Además, instó, nuevamente, al gobierno nacional a formar un equipo interdisciplinario de expertos nacionales e internacionales para sustentar la nulidad del Laudo Arbitral de 1899 y los legítimos derechos de Venezuela sobre el Territorio Esequibo.

El segundo fue el “Pronunciamiento de las Academias Nacionales de Venezuela sobre la defensa del Esequibo” de fecha 19 de abril de 2023. Este fue un pronunciamiento conjunto de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, la Academia Venezolana de la Lengua, la Academia Nacional de la Historia, la Academia Nacional de Medicina, la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, la Academia Nacional de Ciencias Económicas y la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat.

El objeto de este pronunciamiento fue enfatizar la importancia de la defensa jurídica de los derechos históricos e inalienables de Venezuela sobre el territorio del Esequibo. Esto surge en respuesta a la reciente decisión de la Corte Internacional de Justicia que rechazó la excepción preliminar presentada por Venezuela. Las Academias sostienen la posición histórica según la cual el territorio Esequibo le pertenece a Venezuela de conformidad con sus títulos jurídicos e históricos y que el despojo perpetrado por el imperio británico durante el siglo XIX no puede ser convalidado debido a vicios de nulidad insalvables en el Laudo Arbitral de París del 3 de octubre 1899. Las academias exhortaron al gobierno a utilizar todos los medios legales disponibles para defender y recuperar el Esequibo, incluyendo la preparación y presentación de argumentos y pruebas ante la CIJ en 2024, además de

convocar a expertos nacionales e internacionales en diversos campos para fortalecer la defensa del territorio.

El tercero -y más reciente de todos- fue el “Pronunciamiento sobre la necesidad e importancia de incluir al español como idioma oficial de la Corte Internacional de Justicia de la Haya” de fecha 4 de mayo de 2023. La Academia manifestó que, a pesar de que el inglés y el francés son los idiomas oficiales de trabajo en la Corte Internacional de Justicia desde hace más de setenta años, las circunstancias han evolucionado en el mundo y el español se ha convertido en una lengua global, con una extensa base de hablantes y presencia en organismos de la ONU. Además, se destacó el hecho de que un tercio de los casos en la CIJ involucra a Estados hispanohablantes, lo que justifica la adopción del español como lengua oficial, facilitando la litigación en la lengua materna de las partes y reduciendo costos de traducción y representación.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en el pasado y en el presente, ha sido orientadora en la búsqueda de soluciones y comprensión en esta compleja controversia que, ahora más que nunca, requiere sabiduría y esfuerzos conjuntos dirigidos a garantizar la mejor defensa ante la Corte Internacional de Justicia de los legítimos derechos de Venezuela.

Con seguridad, sus numerarios seguirán aportando elementos útiles y oportunos a la Reclamación de Venezuela sobre el territorio Esequibo.

Cuando sea necesario la Academia volverá a expresar su opinión y su Boletín, como ha ocurrido siempre y seguirá siendo un espacio abierto para el diálogo científico de todos los que quieran compartir y divulgar sus investigaciones y conocimientos sobre la controversia.

PRESENTACIONES DE LIBROS

**PRESENTACIÓN DE LA OBRA
LUIS HERRERA CAMPÍNS,
VIDA PARLAMENTARIA
(CONCEPTO, SELECCIÓN
Y ESTUDIO INTRODUCTORIO) DE
RAMÓN GUILLERMO AVELEDO.
EN HOMENAJE AL
DR. LUIS HERRERA CAMPÍNS,
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 1979-1984,
EN EL CENTENARIO DE SU NACIMIENTO
20 de mayo de 2025**





Julio Rodríguez Berrizbeitia



Jesús María Casal



Edgardo Mondolfi



Cecilia Sosa Gómez



Colette Capriles



**PALABRAS DEL PRESIDENTE
DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES EN EL ACTO DE PRESENTACIÓN
DEL LIBRO "LUIS HERRERA CAMPÍNS. VIDA
PARLAMENTARIA (CONCEPTO, SELECCIÓN
Y ESTUDIO INTRODUCTORIO)"
DEL ACADÉMICO
RAMÓN GUILLERMO AVELEDO**

RAFAEL BADELL MADRID



Rafael Badell Madrid
Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales,
periodo 2025-2026

Buenos días a todos. Doy la bienvenida a los señores y señoras académicos de esta Corporación y a los miembros de otras academias que en la mañana de hoy nos acompañan. Señor Rafael Camacho Quevedo, presidente de la Academia de Ingeniería y Hábitat, a la Dra. Lilia Cruz de la Academia Nacional de la Medicina y al Dr. Edgardo Mondolff Gudat de la Academia Nacional de la Historia.

Me complace mucho darle la más cordial y afectuosa bienvenida a la ex primera dama de la República Doña Betty Urdaneta de Herrera, a los hijos del ex presidente Luis Herrera Campíns: Juan Luis, María Beatriz y María Luisa Herrera Urdaneta, a los demás miembros de la familia Herrera Urdaneta y a todos los invitados especiales a este acto, donde vamos a presentar la obra titulada *Luis Herrera Campíns. Vida Parlamentaria (Concepto, Selección y Estudio Introductorio)*, de la autoría del académico Dr. Ramón Guillermo Aveledo, con motivo del centenario de su nacimiento.

Presentamos hoy, en este libro de dos tomos, el resultado de una rigurosa y brillante labor de investigación y selección del Académico Dr. Ramón Guillermo Aveledo, sobre la extensa carrera parlamentaria del ex presidente Luis Herrera Campíns.

Para la Academia este acto tiene un profundo sentido institucional. Es importante resaltar la figura de presidentes constitucionales que ejercieron sus funciones con respeto a las reglas del régimen democrático.

También la lectura de este libro, y fundamentalmente de las intervenciones del ex presidente Luis Herrera Campíns en el Congreso, ponen de relieve como la tolerancia, la voluntad de construir concesos y la contención institucional, son reglas no escritas fundamentales, pero fundamentales, del sistema democrático.

El libro del Académico, experto parlamentario Ramón Guillermo Aveledo y amigo del personaje, nos permite estudiar, conocer y meditar

sobre nuestro pasado reciente. Su presentación hoy aquí, en la Academia, constituye una reafirmación de nuestro compromiso con los valores que informan la convivencia democrática, la institucionalidad republicana y el respeto al Estado de Derecho.

Como dije antes, este acto tiene una significación muy especial, sobre todo si se le sitúa dentro del contexto de retroceso democrático que vive hoy la democracia en muchos países.

Los profesores de la Universidad de Harvard *Steven Levitsky y Daniel Ziblatt*, en el libro **Cómo Mueren las Democracias** se refieren a ciertos indicadores claves que, cuando se presentan de forma reiterada, constituyen señales de alarma sobre posibles derivas autoritarias.

En primer lugar, el rechazo o el escaso compromiso con las reglas democráticas del juego, evidenciado en discursos o acciones que buscan desconocer la Constitución, alterar procesos electorales o justificar vías extraconstitucionales para acceder o mantenerse en el poder;

En segundo lugar, la negación de la legitimidad de los adversarios políticos, a quienes se descalifica como enemigos del orden constitucional, traidores o se les profiere amenazas existenciales.

En tercer lugar, la tolerancia o el fomento de la violencia política, directa o indirectamente, mediante la connivencia con grupos armados o la omisión deliberada frente a hechos violentos perpetrados por simpatizantes.

Y, **en cuarto lugar**, la disposición a restringir derechos y libertades civiles fundamentales, particularmente en lo que respecta a la libertad de expresión, de prensa, de asociación o de protesta.

Impresiona ver como en la secuencia de discurso del expresidente Luis Herrera Campíns se reafirma su compromiso con las reglas democráticas, el respeto a la legitimidad de los adversarios políticos, el rechazo radical a la violencia política y el trabajo permanente por el régimen de derechos y libertades civiles fundamentales, particularmente en lo que respecta a la libertad de expresión, de prensa, de asociación o de protesta.

Esto es demasiado importante hoy teniendo en cuenta que nos enfrentamos a una “recesión democrática” caracterizada por la expansión de regímenes híbridos y el declive de los compromisos democráticos genuinos. Este deterioro es, en muchos casos, silencioso y progresivo.

Mientras que hombres como Luis Herrera Campíns trabajaban por la democracia. Muchos utilizan los procedimientos democráticos son utilizados para desmontar la propia democracia. Como bien advierte Muñoz Machado, en el siglo XXI asistimos a “(...) *la utilización de un movimiento que apela a la regeneración democrática para fortalecer regímenes autocráticos, nuevas dictaduras, que han abolido la alternancia en el poder y liquidado el derecho a la discrepancia política*” .

Este fenómeno se enmarca dentro de lo que Santiago Muñoz Machado ha denominado el “nuevo constitucionalismo latinoamericano”: un modelo que, bajo la apariencia de renovación democrática, ha servido en muchos casos para consolidar formas autoritarias de poder. Se trata de Constituciones “de nueva planta”, extensas y ambiciosas, que pocas veces han logrado profundizar la democracia y que, lejos de ello, han funcionado como instrumentos de concentración del poder y supresión del pluralismo.

En este contexto regional de retroceso democrático, resulta particularmente relevante la solicitud de opinión consultiva que la República de Guatemala presentó el 6 de diciembre de 2024 ante la Corte IDH, con el propósito de que ese órgano jurisdiccional, en ejercicio de su función consultiva, se pronuncie sobre la democracia y su protección en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)¹.

El último informe anual V-Dem de la Universidad de Gotemburgo de marzo de 2025, confirma que el mundo atraviesa una nueva ola de autocratización².

Hoy casi 3 de cada 4 personas en el mundo (el 72%) vive en regímenes autocráticos.

Por primera vez en más de 20 años el mundo tiene **menos democracias que autocracias**: 88 frente a 91.

El informe V-Dem 2025 confirma que el mundo atraviesa una **Tercera Ola de Autocratización**, activa desde finales del siglo pasado.

¹ República de Guatemala, “*Solicitud de Opinión Consultiva presentada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa a la democracia y su protección en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”, 6 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2025_spa.pdf

² V-Dem Institute, “Democracy Report 2025. 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?”, University of Gotemburgo, Sweden, March 2025.

La autocratización es un proceso que describe cualquier movimiento que se aparte del modelo democrático, ya sea mediante rupturas abruptas del orden constitucional, o a través de un deterioro institucional progresivo y silencioso.

El término “ola de autocratización” surge como reverso del concepto de “olas de democratización”, acuñado por Samuel Huntington³. Conforme a dicho autor, cada ola de democratización ha sido seguida por una fase regresiva, caracterizada por el resurgimiento o consolidación de regímenes autoritarios.

Así, a la Primera Ola de Democratización (1820-1926), iniciada con la extensión del sufragio masculino en Estados Unidos y que dio origen a 29 democracias, le siguió una Primera ola de Autocratización (1922 -1945), que comenzó con el auge del fascismo en Italia y finalizó con la II Guerra Mundial, dejando apenas 12 democracias vigentes.

La Segunda Ola de Democratización (1945-1962) se corresponde al periodo de la postguerra y su orden liberal que impulsó la consolidación de 36 democracias; las cuales, sin embargo, se redujeron a 30 con la consolidación de la Unión Soviética (URSS) y el debilitamiento de varios regímenes democráticos, durante la Segunda Ola de Autocratización (1960-1975).

La pérdida de influencia de la URSS y su aproximación a la democracia, trajo consigo la Tercera Ola de Democratización entre 1975 y 1991.

El descuido de las élites por los compromisos democráticos, las crisis económicas, la creciente polarización política, el debilitamiento del Estado de Derecho y otros factores, facilitaron que, hacia finales del siglo XX, comenzaran a manifestarse los primeros signos de la Tercera Ola de Autocratización, hoy plenamente vigente.

Hoy, son al menos 45 países que muestran una trayectoria regresiva. En sentido contrario, apenas el 6% de la población mundial vive en países que experimentan procesos de democratización.

³ El término “ola de democratización” fue acuñado por Samuel Huntington en su libro *La Tercera Ola*, en donde refiere la existencia de “olas” o corrientes de expansión democrática en el planeta, determinando que a cada “Ola de Democratización” le sucedía una “Ola de Regresión”, bautizada por otros autores como “Ola de Autocratización”.

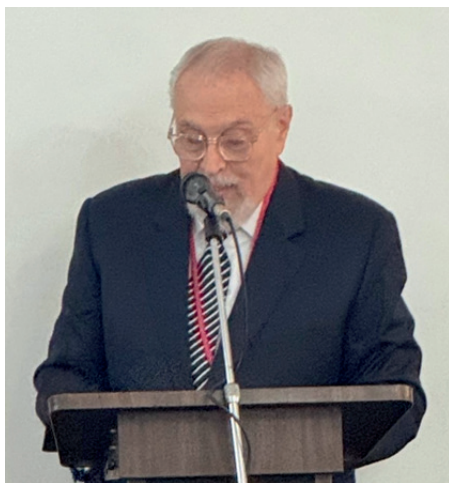
Conforme al Informe V-DEM, las democracias liberales se han convertido en el tipo de régimen menos común en el mundo, representado apenas el 12% de los países, con un total de 29 democracias liberales en 2024.

En nuestra región, solo el **4% de la población** vive en **democracias liberales** como Chile, Costa Rica y Uruguay; la mayoría, un **64%**, reside en **democracias electorales** con elecciones multipartidistas y ciertas libertades, pero sin garantías institucionales plenas; un **22%** habita la llamada **“zona gris”**, donde no es posible determinar con claridad si se trata de regímenes democráticos o autoritarios; el **6%** vive bajo **autocracias electorales**, como Venezuela, donde existen elecciones pero sin condiciones mínimas de libertad y transparencia; y el **3%** restante, en **autocracias cerradas**, como Cuba y Haití, marcadas por la ausencia total de elecciones libres y la supresión sistemática de derechos fundamentales.

Guatemala plantea una pregunta fundamental para el momento que vive el continente americano: *“¿los Estados están obligados a garantizar y promover la democracia como un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como un medio para el desarrollo social, político, económico y el ejercicio efectivo de los derechos humanos; o bien, bajo ambos supuestos?”*.

En palabras del propio autor: “Con este volumen se intenta contribuir al conocimiento y la comprensión del hombre, de la institución parlamentaria como del país y su tiempo.”. Doy entonces la palabra al Sr. Secretario para que le dé curso al acto de la forma como ha sido programado.

**HOMENAJE A UN PARLAMENTARIO
Y AL PARLAMENTO
PALABRAS DE RAMÓN GUILLERMO AVELEDO
CON MOTIVO DE LA PRESENTACIÓN
DE LA OBRA
"LUIS HERRERA CAMPÍNS,
VIDA PARLAMENTARIA"**



Ramón Guillermo Aveledo

El 18 de enero de 1959, en vísperas de instalarse el primer Congreso de Venezuela en la recuperación de la democracia, Luis Herrera Campíns, diputado electo con el último cociente por el estado Lara, escribía en el diario *Panorama* en su artículo “El Nuevo Congreso” que quienes, además de representantes populares eran “políticos empeñados en trazar un nuevo rumbo a la vida venezolana”, tenían en “rectificar la historia” de parlamentos sumisos que no cumplían con independencia su tarea, un compromiso “por su gravedad sagrado”, y agregaba,

Abstracción hecha de la mecánica parlamentaria, del modo de funcionamiento de las Cámaras para hacer más fructíferas sus labores, está en la necesidad de que los supremos intereses nacionales antes que los partidistas, orienten el trabajo de los representantes del pueblo. La tarea de legislar, sobre todo en etapa tan difícil como la actual, requiere hacerlo teniendo en vista la totalidad nacional y no a las fracciones por separado. Con este propósito íntegramente venezolano iremos los diputados de la Democracia Cristiana a dar nuestra contribución para la reforma audaz, radical y profunda de la nación venezolana.¹

Sería reelegido con el segundo cociente en 1963 y con el primero en 1968 y al Senado en 1973. En 1978 será, como es sabido, electo Presidente de la República y al tomar posesión, a veinte años de aquel artículo, empezó sus palabras dirigiéndose a los Ciudadanos Senadores y Diputados como, “...habitantes de esta Casa de la Ley y de la Democracia, donde pasamos tantas experiencias juntos y tantos ratos de común amistad”².

En una y otra punta del ciclo vital del hombre público se lee la visión que Luis Herrera Campíns, cuyo centenario estamos celebrando

¹ Luis Herrera Campíns, *El Nuevo Congreso*, artículo en *Panorama*. Maracaibo, 18.01.59

² Luis Herrera Campíns, Discurso de Toma de Posesión. Caracas, 12.03.79.

en estos días, tuvo del Poder Legislativo nacional. Representar a todos y legislar para todos, en una convivencia naturalmente polémica dada, la pluralidad en las ideas que no impedía e incluso, propiciaba, la cordialidad en el trato y hasta el desarrollo de amistades.

Agradezco a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales que en este recinto de su sede, donde sesionó la Comisión Bicameral que elaboró el proyecto de Constitución de 1961, la más duradera y la menos irrespetada de nuestras leyes fundamentales, podamos presentar esta obra *Luis Herrera Campíns, Vida Parlamentaria*, cuyo Estudio Introductorio “El Parlamentario en la Hora Democrática”, índice analítico de sus doscientas sesenta y cuatro intervenciones en plenarias de la Cámara de Diputados, el Senado de la República y sesiones conjuntas del Congreso y la selección de un centenar de esos discursos, en materias de legislación y modificación constitucional, política interior y derechos humanos, derecho y práctica parlamentaria, debates políticos y de control del gobierno y la administración, política internacional y efemérides y menciones históricas, que al reflejar un período de nuestra historia, de los problemas que se presentaron y las soluciones que se intentaron, de la discusión desde perspectivas ideológicas e intenciones políticas diversas, constituyen en conjunto una contribución a la comprensión de un tiempo venezolano y a la difícil e inconclusa tarea de consolidar una vida institucional republicana.

La escogencia de esta faceta y no la de su ejercicio de la Presidencia de la República es intencional. Venezuela ha sido más presidencialista en la cultura social y en las tradiciones que en las constituciones. Las acciones y omisiones del Poder Ejecutivo requieren de examen objetivo, así hay que hacerlo con la serenidad y el equilibrio que el paso del tiempo favorece, pero su importancia es tan reconocida que no es necesario resaltarla.

En cambio, la labor de los otros órganos del poder público nacional es subestimada y del parlamento -Congreso durante ciento ochenta y ocho años, Asamblea en los últimos veinticinco- lógicamente controversial, más allá de lugares comunes frecuentemente peyorativos, se omite el análisis riguroso, la evaluación de aciertos y errores, la valoración del papel cumplido.

En el diseño institucional de la democracia, la separación de poderes trasciende a una distribución del trabajo, supone que los distintos órganos sean independientes para que el sistema funcione. La contribución del parlamento a ese equilibrio necesario depende, nos recuerda sencillamente el maestro Duverger, de su autonomía, consistente en la independencia de sus miembros a través de la elección y el estatuto personal (inmunidad, inviolabilidad, remuneración e incompatibilidades); la independencia en el funcionamiento del parlamento en cuanto al gobierno de sus sesiones y sus órganos interiores, así como su manejo del orden del día, la libertad de iniciativa y votación; y el alcance de la decisión parlamentaria que no es la de un cuerpo consultivo y la importancia real de sus poderes de delimitación (definición de los marcos de actuación del Gobierno), de control de la acción gubernativa y de reivindicación y oposición para reclamar, en nombre de sus representados. “Los parlamentarios son –dice- una “oficina de reclamación”³. Un parlamento verdadero que no es escenografía, decorado, tampoco coro.

Se intenta contribuir, aunque sea modestamente, a recordar, a recordarnos, la importancia que para el Estado Democrático y Social de Derecho tiene el poder público distribuido y separado y en particular, la existencia de un Poder Legislativo que represente a todos y que en nombre de todos legisle y controle.

En nuestro tiempo, venezolano y mundial, el parlamento, por definición foro plural de debate democrático, tiene el cometido de ser parte de la respuesta institucional a la polarización radicalizada, con la libertad de expresión y el derecho a la información y la formación cívica desde la casa y la escuela. El entonces Cardenal Prevost, quien como pontífice ha asumido el significativo nombre de León XIV, se ha referido a esta preocupante realidad,

...la polarización se ha convertido en la forma de operar en una sociedad que, en lugar de buscar la unidad como principio fundamental, va de un extremo a otro. Las ideologías han adquirido ma-

³ Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Demos-Ariel. Barcelona, 1970.

*yor poder que la experiencia real de la humanidad, de la fe, de los diferentes valores que vivimos. Algunos malinterpretarán la unidad como uniformidad.*⁴

La obra que hoy presentamos, ciertamente, es un homenaje a un parlamentario, nacido y formado en la provincia, que fue representante de partido minoritario en coalición gubernamental, de oposición y del partido eje de un gobierno. Orador punzante en la polémica y conciliador cuando la situación exigía acuerdos; de un líder de bancada que buscaba el éxito de los puntos de vista que sostenía y que también era capaz del entendimiento. En sus discursos encontraremos cultura, vasto conocimiento de la realidad nacional e internacional, ironía, sentido del humor, cordialidad y responsabilidad. Un parlamentario que ejerció sus mandatos con firmeza y con respeto por el adversario al que nunca consideró enemigo.

Pero, sobre todo, es un homenaje al parlamento como institución. Esa rama del poder público nacional que tiene su escenario en el viejo y hermoso Capitolio que está al cruzar la Avenida Universidad, en cuyas rejas el monograma GB recuerda la impronta del personalismo político en nuestra trayectoria de pueblo, en cuyos hemiciclos se han vivido capítulos oscuros, tristes, deprimentes, dramáticos y también capítulos gloriosos en la construcción de este país que amamos con inconformidad constructiva. Uno de cuyos jardines (el noroeste) es la Plaza de las Leyes Fermín Toro, símbolo del Diputado venezolano, y otro (el nordeste) la Plaza de las Letras Andrés Bello quien fue senador de Chile porque tuvo que vivir y morir fuera de la Patria.

A esa tradición de “Lo afirmativo venezolano” que diría Augusto Mijares, la de Bello y la de Toro. A esa tradición civil, civilista y cívica, pertenece Luis Herrera Campíns, quien fue detenido después de hablar en este patio de Vargas en defensa de la Universidad, preso varios meses y expulsado del país, para volver libre de rencor, a los 33 años a ser elegido diputado y a servir a la idea de “devolver al pueblo la fe cabal en las instituciones”.

⁴ Cómo piensa León XIV: Frases del Cardenal Prevost que orientan su pontificado. En religionenlibertad.com

LUIS HERRERA CAMPÍNS: UN PARLAMENTARIO EN LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

JESÚS MARÍA CASAL



I. UNA OBRA IMPORTANTE

Es un honor para mí intervenir en esta presentación del libro: *Luis Herrera Campíns, vida parlamentaria. Concepto, selección y estudio introductorio* a cargo del Dr. Ramón Guillermo Aveledo.

Este acto se inscribe en el conjunto de actividades e iniciativas ligadas a la celebración del centenario del nacimiento de Luis Herrera Campíns, en las que el Dr. Ramón Guillermo Aveledo ha tenido participación notable, dada la cercanía que mantuvo con aquel, por la afinidad en el pensamiento, en la forma de entender y ejercer la vocación política y por las funciones desempeñadas. Más aún, había de por medio una identificación profesional y moral; por eso Aveledo señala en el estudio introductorio del libro que desde joven “lo veía actuar y pensaba que eso era lo que yo quería ser: diputado por Lara y jefe de la fracción parlamentaria”¹.

La obra ostenta una significación especial, por varias razones. En primer lugar, ofrece una valiosa selección de los discursos parlamentarios de Herrera Campíns, con un índice analítico de sus intervenciones en el Congreso durante el periodo 1958-1978, y un índice onomástico que facilita la consulta del lector; ello permite conocer mejor la trayectoria de esta figura destacada de la política democrática venezolana.

En segundo término, todo el libro, incluyendo desde luego su estudio introductorio, pone de manifiesto la condición de parlamentario y también de jefe de fracción de Luis Herrera Campíns y el sello que ello imprimió a su carrera política. De allí que al titular estas palabras aludamos a él como “un parlamentario en la Presidencia de la República”, porque la base de su desarrollo en la política se vincula a su trabajo par-

1 Ramón Guillermo Aveledo, *Luis Herrera Campíns, vida parlamentaria. Concepto, selección y estudio introductorio*, UCAB, Caracas, 2024, T. I, pp. 45-46.

lamentario, muy intenso en los veinte años que precedieron a su victoria electoral en 1978 como candidato por COPEI a la Presidencia de la República, y desplegado luego como Senador vitalicio, con menor cotidianidad y pasión en los debates pero con persistencia en su disponibilidad. Otros Presidentes habían ejercido también funciones parlamentarias antes de llegar a la alta magistratura ejecutiva, pero lo que se quiere poner de relieve es la impronta parlamentaria de Luis Herrera Campíns que el libro ilustra. Además, ello no desdice de sus cualidades referidas a la conducción del gobierno, cuando le correspondió ejercerlo.

Por último y como eje vertebrador de la obra, esta hace patente la relevancia del parlamento en los sistemas democráticos y, en particular, la que tuvo en la fase de restablecimiento democrático desde 1959 y a lo largo de la vigencia de la Constitución de 1961, con diversas correlaciones de poder y alteraciones en el campo de los partidos políticos, todo ello con repercusión en la dinámica parlamentaria, pero con el denominador común de la consciencia prevaleciente en muchos actores, Luis Herrera Campíns entre ellos, sobre el papel que el Congreso debía jugar para favorecer la gobernabilidad democrática, dentro de los límites y controles que esta impone.

El estudio introductorio expone cabalmente el desafío que implicaba la recuperación del parlamento democrático después de largos periodos de autocracias con ribetes o barniz democrático en las que el parlamento carecía de peso institucional propio. Dicho estudio resalta que el propio Herrera Campíns, en la antesala de la instalación del Congreso de la democracia, se refirió al deber que recaía sobre esos representantes populares de “rectificar la historia” para devolver al pueblo “la fe cabal en las instituciones”². Este propósito de rectificación histórica, aún pendiente de cumplimiento, por otros motivos, merece una consideración aparte.

II. UNA RECTIFICACIÓN HISTÓRICA

El estudio preliminar representa un relato revelador sobre la evolución política venezolana de la segunda mitad del siglo XX, en especial

2 Ibídem, p. 12.

del tiempo de la reinstauración democrática de 1958 y de la vigencia de la Constitución de 1961, con una mirada retrospectiva que llega hasta la fundación de la República y recorre la degeneración autoritaria del siglo XIX e inicios del siglo XX.

Este relato se caracteriza porque se escribe desde el parlamento, desde el Congreso de la República y las fuerzas que lo integran. La historia política nacional se ha narrado frecuentemente a partir de los Presidentes o de los caudillos que detentan la Presidencia, mientras que ese trabajo, en sintonía con la figura central del libro, examina certeramente los acontecimientos políticos desde el hemiciclo, desde las elecciones parlamentarios y la distribución de escaños, las fracciones políticas, los partidos políticos, con sus divisiones, reacomodos, alianzas o convergencias circunstanciales. Todo puesto en relación con el cuadro político general, que incluye al Poder Ejecutivo, pero destacando la significación de las mayorías y minorías parlamentarias para la gobernabilidad y de los acuerdos entre factores políticos para la instalación de las cámaras, para brindar soporte a la gestión gubernamental o ejercer oposición y con miras al cumplimiento de las funciones parlamentarias.

Desde la coalición tripartita de 1959, pasando por la Amplia Base y llegando hasta la estabilización bipartidista, Aveledo muestra lo que sucede en el parlamento, cuya acción pasa frecuentemente inadvertida, sobre todo en lo que pueda tener de positiva, pese a sus contribuciones a la democratización y a la pacificación en este periodo. Luis Herrera Campíns es el personaje central de esta historia la cual, por radicar su vocación en el parlamento y en los partidos, refleja siempre episodios de interacción entre actores políticos, de pertenencia a grupos de partidarios, de liderazgo parlamentario, o de debate democrático y esfuerzos plurales de concertación.

Herrera y Aveledo se refieren a la falta de tradición parlamentaria en Venezuela. Con excepción de algunas “ocasiones estelares”, el Congreso funcionó como “mero apéndice del Ejecutivo”, apuntó Herrera, y por ello sostuvo, en la hora gloriosa de la reinstauración democrática, que era imperioso “rectificar la historia”³.

3 Ibídem, p. 12.

Este propósito era enormemente ambicioso, pues rectificar la historia es más que corregir los propios errores, individuales o colectivos. En la expresión de Herrera Campíns hay un llamado a empeñarse en enderezar lo que viene torcido y que seguirá así si no hay un esfuerzo denodado de enmienda, uno que sea capaz de generar una nueva corriente histórica, con su propio efecto inercial, la cual se distinga no por el “personalismo absorbente”⁴ y la ausencia de significación propia de las instituciones, sino por un ejercicio juridificado del poder, con límites y controles sobre el poder público y apertura existencial al pluralismo.

Herrera Campíns estaba consciente de la magnitud del desafío y lo asumió con vigor, constancia y determinación. Aunque no se haya logrado completamente el objetivo de rectificación histórica se avanzó mucho en esa dirección y ha de reconocerse que personas como Herrera Campíns entregaron el mejor aporte posible para alcanzarlo: la virtud cívica, acrisolada por una larga y abnegada dedicación a la vida pública, puesta al servicio de la democracia venezolana, con desvelos, sinsabores, destierro, incomprensión y privaciones.

Como ejemplo de la postura institucional que supo defender se encuentra su intervención en la Cámara para reiterar, en junio de 1962, su respaldo al gobierno democrático y constitucional frente a los ataques de diverso signo desatados contra los primeros pasos de la democracia rescatada:

“Y nosotros,... hemos desafiado incomprensiones, intolerancias e intransigencias, haciendo cuanto esfuerzo ha estado a nuestro alcance y dispuestos a brindar la potencialidad de nuestros esfuerzos, humanos y políticos, para que el presente ensayo democrático de Venezuela no naufrague, para que el sistema democrático por el cual ha soñado nuestro pueblo, no solamente para gozar de la libertad política sino para hacer un desarrollo económico que promueva el bienestar social de los ciudadanos, sea una realidad en el país”⁵.

Estas no serían las últimas incomprensiones. Pero su talante dialogante y su honradez perdurarían.

4 Ídem.

5 Ibídem, pp. 250-251.

III. UN PARLAMENTARIO PARA LA DEMOCRACIA

El Dr. Aveledo hace patente que la tarea predilecta de Herrera Campíns fue el trabajo parlamentario, como diputado y jefe de fracción. Seguramente porque comprendía tareas que se correspondían con sus destrezas y aspiraciones: dirigir el grupo parlamentario, conjugando visiones y liderando en el hemiciclo la defensa de la postura acordada; contribuyendo al desarrollo adecuado del debate, en un marco de pluralismo democrático. Se distinguió por ostentar cualidades que raramente se dan juntas: la del buen orador, en ocasiones pugnaz, y la del hábil negociador. Como observa Aveledo, “la oratoria es importante para el liderazgo en la Cámara, la capacidad negociadora para articular acuerdos”⁶. Concebía al Congreso como espacio plural para “el debate de fondo sin perder la capacidad para el entendimiento cordial”⁷; poseía: “una oratoria parlamentaria flexible que con cuidado lenguaje podía ser, según la ocasión, densa, grave, simpática, punzante, cordial, agresiva, mostró profundidad en la reflexión y en la visión, cultura sólida y siempre inconforme, curiosa por ensancharse”⁸.

Ese desempeño pone de relieve que la arena del parlamento democrático no está pensada para librar combates hasta liquidar al adversario, sino para escenificar cívicamente el debate de ideas, la confrontación de posturas ideológicas, con la crítica o refutación acerba que la temática demande, pero en el entendido de que la deliberación debe continuar y de que ha de respetarse el derecho de todos los actores a seguir participando en ella, por lo que es importante tanto demostrar las razones que respalden una posición como salvaguardar la posibilidad de seguir concurriendo con los adversarios políticos en el mismo espacio constitucional. Herrera Campíns estaba consciente de ello y sabía negar y conceder; ser firme en el discurso para persuadir y a la vez dispuesto a avenirse con opiniones distintas en la medida en que ello contribuyera a preservar la institucionalidad compartida, si no estaban en juego principios fundamentales. Hoy es indispensable reivindicar estas virtudes democráticas.

6 Ibidem, p. 47.

7 Ibidem, p. 46.

8 Ibidem, p. 47.

Por otra parte, este parlamentario de la democracia lo era también de la cultura, como apunta Aveledo. Sus discursos revelan que estaba versado en las relaciones internacionales y que tenía un profundo conocimiento de la historia patria y del pensamiento de sus hacedores. Esta dedicación al estudio de la historia nacional debe ser vista no como una afición personal sino como un componente necesario en la formación de un liderazgo político comprometido con el rescate democrático. Solo desde el reconocimiento de la historia es posible superarla; solo con consciencia de los antecedentes explicativos de un desenlace que por lo general ha sido trágico pueden hallarse caminos de rectificación. Esta es otra lección útil para el presente venezolano, en el que se echa de menos la consideración de elementos históricos al momento de definir políticas de democratización, más allá de alusiones ocasionales. Preocupa igualmente observar una tendencia general al menosprecio de la historia venezolana, influenciado por la manipulación oficial que se ha hecho de muchas de sus figuras y acontecimientos, lo cual implica incurrir en el error de claudicar y dejar el terreno despejado para la tergiversación histórica.

Es también fácil constatar que muchas de sus intervenciones suponían preparación esmerada, lo cual habla bien del protagonista y del parlamento de su tiempo. No se pretende idealizar un periodo en el que junto al empeño democratizador hubo episodios de atropellos, partidismo omnipresente y desbalances institucionales, pero lo que se quiere es evidenciar muestras de rectitud republicana y de un marco democrático fundamental.

Tres discursos de los primeros años del ciclo democrático inaugurado el 23 de enero ilustran bien el talante e ideario de Herrera Campíns. El primero lo pronunció como orador de orden en la sesión solemne del Congreso del 20 de febrero de 1959, conmemorativa del Centenario de la Revolución Federal. Allí plasmó su visión de la Guerra Federal, como “insurrección general campesina”⁹, encabezada por Ezequiel Zamora, cuyo genio militar se esmeraba en resaltar. Examinaba a Zamora, con quien decía tener parentesco, reflejando la imagen transmitida en la familia y en el medio llanero, ese que, en hermosa y certera expresión

9 Ibídem, p. 87.

metafórica del orador, ofrece “magníficas noches en que el calor de la tierra parece como si se empinara hasta el cielo e hiciera sudar estrellas a la tersa epidermis del firmamento lejano”¹⁰.

Resumía su pensamiento sobre esta revolución caracterizándola como: “ese violento proceso que, al desbaratar en definitiva los estamentos sociales de la tradición colonial, hizo posible el goce de esta admirable democracia social de que hoy nos ufanamos con justo orgullo”; y subrayó que hablar de ella “es también referirse a la personalidad y hechos del máximo exponente y símbolo de esa contienda, general Ezequiel Zamora”¹¹.

Reivindicaba a la Revolución Federal como hito principal de la democracia social venezolana y destacaba también la traición contra sus postulados implícitos que prontamente se cometería de las manos de Falcón, por su debilidad, y de Guzmán Blanco, por su ambición sin límites. Lo popular sería sacrificado por los intereses de unos pocos; por eso afirmó que, con Guzmán Blanco; “la revolución traicionada se olvida y se pretende deslumbrar con remedios parisinos los ojos avizores del pueblo”¹².

Esta comprensión un tanto idílica sobre la Guerra Federal estaba entonces extendida y en parte ha perdurado. Pero aunque en ese particular no se comparta es indudable que en sus efectos esa contienda devastadora favoreció la igualdad social y pudo sentar bases para una futura democracia social. También lo es que el sentido social o popular que adquirió fue abandonado y sustituido por el caudillismo ilustrado y, cabe añadir, por una desinstitucionalización que difícilmente podía evitarse tras una guerra civil de las dimensiones de las de la cruenta Guerra Larga. Más allá de la diversidad de opiniones sobre este proceso, a la cual él mismo aludió, su conocimiento de la historia sale a relucir en forma palmaria.

En un segundo discurso, referido a la deliberación en la Cámara de Diputados del Proyecto de Constitución, se puso de manifiesto la importancia que la norma suprema y su observancia ostentaban en su concepción política, al igual que la búsqueda de acuerdos para la

10 Ibidem, p. 84.

11 Ídem.

12 Ibidem, p. 97.

preparación del texto constitucional. Hizo uso de la palabra con motivo del inicio en la Cámara de Diputados, en sesión extraordinaria del 19 de octubre de 1960, de la primera discusión del Proyecto de Reforma Constitucional, elaborado por la Comisión Bicameral de Revisión Constitucional. Había transcurrido más de año y medio desde la instalación de esta Comisión Bicameral y Herrera Campíns confesó haber pertenecido a las filas de los “impacientes”, porque “ese Proyecto se retrasaba demasiado y estaba comprometida la palabra de los representantes del pueblo en el proceso electoral del año 58, para dotar a Venezuela de una constitución democrática”¹³.

No le faltaban razones para la impaciencia, pues se mantenía formalmente en vigor la Constitución de la dictadura, cuerpo normativo espurio en su origen y antidemocrático en su texto, especialmente en sus disposiciones transitorias, símbolo además del despotismo de la década de gobierno militar. Representaba todo aquello contra lo cual había insurgido la revuelta cívico-militar del 23 de enero de 1958. Además, el acuerdo político al que se había llegado en el sentido de que el mismo Congreso asumiera la tarea de elaborar la nueva Constitución presuponía que esta labor no demandara demasiado tiempo, ya que había que defenestrar a la Constitución dictatorial y establecer un marco jurídico democrático.

Sin embargo, en esas circunstancias la democracia exigía no solo prisa, sino también sustento político y respeto al pluralismo. El mismo orador lo admitió:

“Pero ahora pensamos nosotros que tal vez fue hasta beneficioso ese retardo en la presentación del Proyecto, porque permitió a las diferentes fracciones políticas que integran las Cámaras Legislativas conversar más acerca de la estructura jurídica de la sociedad venezolana comprendida en dicho documento, llegar a una mejor comprensión y, sobre todo, ver hasta qué punto se podrían alcanzar las confluencias entre grupos ideológicamente disímiles y políticamente separados. Y así, quizás sea una virtud de ese retardo el admirable proyecto unitario nacional...”¹⁴.

13 *Ibidem*, p. 171.

14 *Ídem*.

El proyecto unitario nacional explica mucho de los años fundacionales de este ciclo democrático y se vio plasmado en la génesis constitucional. Ciertamente, la Comisión Bicameral desarrolló su misión en un ambiente de cordialidad y de apertura a visiones discrepantes, incluso cuando estas provenían de fuerzas externas a la coalición gobernante. Se crearon subcomisiones y se evitaba una votación apresurada cuando había márgenes para un texto más consensuado. El Congreso, por su parte, replicó este proceder, pues prefería devolver a la Comisión Bicameral asuntos controversiales, dudosos o merecedores de precisiones técnicas surgidos en las deliberaciones en las cámaras, de modo que hubiera oportunidad adicional para la construcción de convergencias.

Al propugnar consensos en torno a la Constitución en formación tenía en cuenta la historia nacional, con tantas reformas constitucionales que fueron “simples acomodaciones del texto legal básico a las apetencias o a los caprichos de los déspotas”¹⁵. Por eso apuntó que:

“precisamente, por este afán de superar todas y cada una de las anteriores equivocaciones de las generaciones que nos precedieron, debemos buscar en un terreno de confluencias, donde desemboquen las aspiraciones colectivas más sentidas, un cuerpo constitucional que sea capaz de ser estable, de ser permanente y al propio tiempo de ser ágil, para que pueda modificarse o reformarse con el devenir”¹⁶.

Las confluencias existieron, pues pese a que hubo puntos de divergencia sobre la nueva regulación constitucional, todas las organizaciones políticas representadas en el Congreso, incluso las que combatieron al gobierno electo por medios extraparlamentarios, participaron en la elaboración de la Constitución y votaron por su aprobación, en lo que respecta al retorno a la constitucionalidad democrática que ella encarnaba. Igualmente, se alcanzaría el objetivo de la estabilidad constitucional, siendo la Carta Magna venezolana de más larga vigencia, que contempló cauces para el cambio, aunque el deterioro del sistema político, ya sintomático a finales de los 80, no permitió la oportuna adaptación a

15 Ibidem, p. 175

16 Ibidem, p. 173.

reclamos sociales y políticos, el relevo de liderazgos ni la rectificación de desviaciones institucionales.

En la tercera intervención que se quiere comentar, del 21 de enero de 1961, Herrera Campíns expresó en sesión de Congreso el apoyo de la fracción parlamentaria de COPEI al Acuerdo parlamentario que dejaba constancia del voto favorable mayoritario de las Asambleas Legislativas de los Estados a la nueva Constitución, ya aprobada por el Senado y la Cámara de Diputados. Resaltó entonces la significación histórica de la Constitución, su carácter no banderizo ni sectario, en razón del cual esta no pretendió condensar postulados programáticos de organizaciones políticas que concurrieron en su gestación y enfatizó el logro que implicó haberla elaborado recorriendo “el duro camino de los sacrificios y de las renunciaciones”¹⁷, y ponía como ejemplo la postura de COPEI, que discrepó de algunos artículos del texto constitucional, pero colocó por encima de esos disensos la coincidencia primordial en el propósito de una Constitución democrática duradera.

Puso de relieve que tres años antes de la fecha en que la Constitución entraría en vigor, el 23 de enero de 1958, había sido derrocada la tiranía, por lo que esa fecha de aprobación definitiva y vigencia de la nueva Constitución tenía un singular simbolismo y reafirmaba una “esperanza que fue cumplida” y el “compromiso”¹⁸ con una democracia sólida, el cual halló plasmación en este texto fundamental. Vinculaba el espíritu del 23 de enero con la disposición a “saber borrar lo menudo en aras de lo nacional, lo sectario en aras de lo colectivo”¹⁹, palabras que repican hoy en el alma venezolana adolorida.

No dejó de apuntar que ese día sería también la víspera de la triste evocación del 24 de enero de 1848, cuando se atentó contra la integridad del Congreso, lo cual no debía repetirse. Sin duda era pertinente la advertencia del orador: el ensayo redemocratizador era todavía frágil, rodeado de asechanzas provenientes del ámbito militar, del extremismo opositor; de la izquierda y de la derecha. Parafraseando a Aveledo, en un pasaje de su estudio preliminar, cabría apuntar que seguramente Herrera Campíns no podía imaginar que décadas después, como sucedió

17 *Ibíd.*, p. 193.

18 *Ibíd.*, p. 195.

19 *Ibíd.*, p. 194.

desde diciembre de 2015, tras conocerse los resultados electorales ampliamente favorables a la oposición, se desencadenaría otro “fusilamiento” al parlamento venezolano, no por los mismos medios pero no por ello de menor gravedad. De ahí que la democracia y la Constitución exijan una adhesión vivificada cada día y un desvelo permanente.

Con el afán pluralista que lo distinguió sostuvo además que:

“Nosotros creemos que, en el alcance de una convivencia entre todos los sectores, donde haya tanto en el espíritu como en la práctica la vigencia de la tolerancia, es indispensable que la bondad de las leyes se sume también a la ponderación, la serenidad, la comprensión psicológica e histórica de los ciudadanos y particularmente de quienes estamos organizados dentro de los cuadros de los partidos políticos que en esa forma orientemos mejor a la opinión nacional”²⁰.

El trasfondo de estas palabras eran principalmente los acontecimientos de finales de 1959, con conatos de violencia o guerrilla urbana que terminarían intensificándose después y, en general, la existencia de corrientes y movimientos que ponían en riesgo la estabilidad institucional. Por eso su llamado a la ponderación y la serenidad. En igual sentido se pronunciaría pocos meses después en un debate sobre la suspensión de garantías.

Concluyó su intervención con una propuesta de alta significación, que fue acogida, basada en planteamientos de un compañero de fracción, en virtud de la cual debía conservarse en el Salón del Tríptico del Congreso, hoy Asamblea Nacional, un ejemplar auténtico de la Constitución de 1961, junto al de las demás Constituciones venezolanas. En concreto propuso que:

“para resguardar debidamente los testimonios documentales primarios de nuestra historia jurídico-política, y para protegerlos como inapreciable testimonio histórico que ellos son, para disfrute de las actuales y de las futuras generaciones, se deposite en el Salón del Tríptico del Capitolio Federal, un ejemplar auténtico de la nueva Constitución Nacional, conjuntamente con los de las demás

20 Ibidem, p. 192.

constituciones que ha tenido la República, en un arca destinada especialmente al efecto, y cuyas llaves tendrá en custodia el Presidente del Congreso Nacional. En esta forma creemos nosotros que se honraría de una manera solemne el acto de trascendencia histórica indudable que estamos celebrando en el día de hoy”²¹.

Allí está el Salón del Tríptico y de las Constituciones, camposanto de idearios republicanos o democráticos naufragados o de fachadas de la autocracia, en el cual la Constitución de 1961 se distingue por haber apuntalado una prolongada experiencia democrática, que estableció fundamentos que serán de utilidad para la venidera reinstitucionalización.

IV. COLOFÓN

Felicitemos al Dr. Aveledo y a quienes le han apoyado por este magnífico esfuerzo investigativo y editorial. Esta publicación facilita la consulta de discursos contenidos en fuentes difícilmente accesibles, lo cual contribuirá a nutrir los estudios políticos e historiográficos y permitirá entender mejor a este personaje central del ciclo político precedente y al contexto de su actuación política. Ayudará también a reflexionar sobre los desafíos institucionales del presente venezolano y a consolidar la convicción de que hay que poner el mayor empeño en la democratización.

Como balance del recorrido histórico que acostumbraba hacer nuestro protagonista retumba la difundida frase de Cecilio Acosta, que aquel sacó pertinentemente a relucir en sus discursos:

“Las convulsiones intestinas han dado sacrificios pero no mejoras, lágrimas pero no cosechas; han sido siempre un extravío para volver al mismo punto, con un desengaño de más, con un tesoro de menos”.

Si se impone el retorno al mismo punto, o más atrás, será para avanzar luego con resolución y dejar definitivamente atrás la historia de extravíos que ha asolado la patria.

Caracas, 20 de mayo de 2025.

21 Ibídem, p. 195.

**ACOGIDA EN LA ACADEMIA (ACIENPOL) DE
LA PRESENTACIÓN DEL LIBRO DEL
DR. AVELEDO CON INTERVENCIONES
PARLAMENTARIAS DE LUIS HERRERA C.**

PADRE LUIS UGALDE S.J.



Padre Luis Ugalde s.j.

Saludo protocolar

La república de Venezuela en su primer siglo y medio de existencia no tuvo vida parlamentaria sostenida, salvo en las primeras horas de su amanecer. Tal vez por eso en 1946 el Parlamento brotó con vigor y frescura primaveral y sus debates fueron transmitidos y seguidos con interés y pasión por los venezolanos deseosos de salir del callado invierno dictatorial.

Gracias a la labor paciente y con visión del académico Ramón Guillermo Aveledo, todos podemos apreciar el extraordinario aporte de Luis Herrera Campíns. Este parlamentario de pura cepa fue en el Congreso Nacional voz elocuente del naciente socialcristianismo durante los veinte años de la refundación democrática venezolana que corren de 1959 hasta 1978.

Permítanme hacer una breve mención al aporte democrático de los colegios católicos que sembraron la semilla fecunda de participación política en los jóvenes. En 1943 el joven Luis Herrera está en el umbral de la universidad en esa Venezuela donde la democracia era un deseo reprimido por “el gendarme necesario” que se auto justificaba alegando la díscola indisciplina de la inmadurez política venezolana. Pero la siembra democrática era ya un hecho en la constreñida universidad venezolana y sus raíces ya se plantaban en los niveles de educación preuniversitaria. En el caso de LHC en el colegio La Salle de Barquisimeto tuvo lugar una siembra particularmente prometedora.

Luego de la dictadura gomecista, en los colegios católicos podía haber prevalecido la indiferencia política o una militancia reactiva frente a la democracia. Pero no fue así, en ese colegio larense de los Hermanos de La Salle, como en otros centros católicos en diversas ciudades,

se cultivó el compromiso ciudadano de responsabilidad cristiana en la construcción de un país democrático añorado, pero frustrado. Es justo resaltar la extraordinaria labor del Hermano Gaudencio Eloy que en este colegio tuvo el carisma de despertar en los jóvenes la responsabilidad ciudadana, más allá del estrecho individualismo. No fue el único hermano de La Salle, pero sí el más recordado como inspirador por quienes destacaron luego en la vida política y responsabilidades públicas. Esos jóvenes que amanecían a la política, tomaron luego diversos caminos y marcaron rutas plurales con libertad y creatividad. Diversidad de caminos para una conciencia de compromiso político evocan los nombres de lasallista como Luis Herrera Campíns, José Vicente Rangel, Reinaldo Leandro Mora, Humberto Calderón Berti y Ramón Escobar Salom de este colegio, que fueron precedidos por importantes figuras públicas lasallistas barquisimetanas como Pío Tamayo, Gonzalo Barrios, o Eligio Anzola Anzola. Esa veta de conciencia ciudadana y política continuó abierta, en las décadas siguientes, como podemos apreciar en otros jóvenes políticos como el propio Ramón Guillermo Aveledo o Jorge Rosell, por mencionar solo dos muy destacados.

He tenido la oportunidad de leer rápidamente los aportes parlamentarios de Luis Herrera Campíns, que se presentan en este libro. Confieso que me ha impresionado la profundidad y agilidad intelectual de algunas intervenciones de Luis Herrera, como por ejemplo el discurso dedicado al *Centenario de la Federación* (p. 87), o a la *Independencia* (p. 627), ilustradas con oportunas citas de autores venezolanos y universales que dan testimonio de su sólida y estudiosa formación. Llamaban también la atención muy positivamente su humor y su agilidad en la esgrima parlamentaria para debatir sin ofender al contrincante. O el modo como comparte y presenta LHC sus convicciones católicas, que son su marca de identidad en la construcción del país en justicia social y pluralidad.

Agradezco de nuevo al académico Ramón Guillermo Aveledo su iniciativa eficaz de poner hoy en manos de esta Academia de Ciencias Políticas y Sociales el aporte de un político que brinda sus convicciones demócrata-cristianas a la construcción de la República, junto con otras visiones políticas.

Celebro que esta Academia acoja este aporte en la actual coyuntura en que el país necesita activar sus mejores resortes y valores para reconstruir una democracia con verdadera vida política y social y auténtico espacio de encuentro de los millones que dolorosamente se tuvieron que ir del país, de los pocos que se atreven a levantar la voz y de los que solo pueden hablarnos con su elocuente silencio. Gracias académico Dr. Aveledo.

UN COMENTARIO SOBRE LUIS HERRERA CAMPÍNS

GABRIEL RUAN SANTOS



Gabriel Ruan Santos

Agradezco la invitación del académico y viejo amigo Ramón Guillermo Aveledo a decir, con ocasión de este homenaje, un comentario sobre el **doctor Luis Herrera Campíns**. Aunque tuve militancia en la Juventud Copeyana en los años sesenta del siglo pasado, en particular, dentro de la llamada Juventud Demócrata Cristiana, en mis años de estudio en la Universidad Central de Venezuela, no tuve una amistad personal con Luis Herrera. Sin embargo, siempre tuve una imagen muy positiva de su persona, solidaridad lasallista y gran respeto por su trayectoria política e integridad ética.

Desde mi visión particular, puedo señalar dos hechos de mucha importancia que me aproximan a Luis Herrera Campíns y forman parte de mis recuerdos más valiosos. El primero de ellos es una anécdota ocurrida en la ciudad de Roma, donde yo hacía mis estudios de post grado en derecho administrativo, y adonde Luis Herrera viajaba con frecuencia para cumplir con sus actividades como dirigente de la Democracia Cristiana Internacional.

Una mañana del año 1972, fui invitado por mi amigo y compañero de estudio Asdrúbal Aguiar, quien era buen amigo de Luis Herrera, conjuntamente, con otro compañero, Agustín Gómez Marín, a tomar desayuno con Herrera Campíns en el hotel en que se hospedaba, cerca de la iglesia de San Pedro Encadenado, en la cual está ubicada la célebre escultura del Moisés, obra de Miguel Ángel Buonarroti. Era un lugar sencillo, como lo era el mismo Luis Herrera, pero me sentía especialmente privilegiado por la oportunidad que se me brindaba de conversar con ese líder emblemático del socialcristianismo venezolano, que en aquellos momentos aparecía para la prensa como una suerte de contrafigura del presidente Rafael Caldera, antes y después de la famosa convención del teatro Radio City de Caracas, ese mismo año. En la conversación, salió el tema de lo sucedido en esa convención y yo, con cierta audacia

juvenil, pregunté por las consecuencias que eso tendría en los planes de Luis Herrera. Para mi satisfacción, la respuesta colmó mi expectativa y fue una gran lección de vida. Él nos dijo que no abrigaba rencor alguno, ni creía que se le había arrebatado absolutamente nada, sino que su ocasión no había llegado; pero lo más importante, nos aseguró que estaba muy lejos de su propósito el hacer uso del resentimiento para ganar adeptos. La historia le dio la razón y premió su paciencia.

El segundo hecho que deseo recordar con agrado fue la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, durante su período de gobierno. De acuerdo con mi vocación profesional, en los años 1976 y 1977, yo había trabajado con mucho interés y dedicación en la revisión de los varios proyectos que precedieron a esa Ley, especialmente, desde la Procuraduría General de la República, en la cual funcionaba el Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública (CAJAP, por sus siglas). Pero, esa Ley era vista por los políticos como una “camisa de fuerza” para la Administración, razón por la cual su aprobación legislativa se retardaba indefinidamente. Tocó entonces al presidente Luis Herrera Campíns darle vía amplia a la promulgación de esa Ley, tan esperada por todos los abogados que apoyábamos el desarrollo del derecho administrativo en Venezuela; con lo cual quedó demostrado, además, el carácter sinceramente democrático y el respeto por el Estado de Derecho del presidente Luis Herrera Campíns, quien cívica y conscientemente aceptó la sujeción del Poder Ejecutivo Nacional a los principios y normas de ese instrumento institucional.

Manifiesto mi respeto y admiración por la memoria del doctor Luis Herrera Campíns.

Palacio de las Academias. Caracas, mayo de 2025.

LUIS HERRERA CAMPÍNS: LA PALABRA COMO SIEMBRA

ENRIQUE URDANETA FONTIVEROS



Enrique Urdaneta Fontiveros

No tenía previsto intervenir en este acto, pero no pude resistir la tentación de aprovechar esta oportunidad para compartir un par de reflexiones en homenaje a la memoria de ese gran venezolano que fue Luis Herrera Campíns.

Celebro, en primer lugar, que la Junta Directiva de nuestra Academia haya dispuesto la celebración de una sesión especial para conmemorar el centenario de su nacimiento. Fue, sin duda, una figura clave de nuestra vida política y parlamentaria en el siglo XX.

En segundo lugar, me alegra mucho ver hoy aquí a doña Betty Urdaneta de Herrera Campíns, ilustre matrona con quien me unen lazos de parentesco consanguíneo, pues compartimos un tronco común. También me da gusto saludar a sus hijos, con quienes tengo una relación de amistad y por quienes siento un sincero aprecio.

Y, por supuesto, felicito al Dr. Ramón Guillermo Aveledo por el magnífico recorrido que nos ofreció sobre la vida parlamentaria del ex-presidente Luis Herrera Campíns.

Quisiera, en este momento, evocar un aspecto que a menudo se menciona, pero que merece ser subrayado: la calidad oratoria y la densidad intelectual de sus intervenciones como diputado. Su paso por el Congreso Nacional fue brillante, no solo por la fuerza de sus convicciones, sino también por el peso cultural y doctrinario que les imprimía.

Entre sus intervenciones más memorables, recuerdo especialmente el discurso que pronunció en el Congreso el 23 de enero de 1969, con motivo del decimoprimer aniversario del derrocamiento de la dictadura. Allí reafirmó con elocuencia el carácter civil del poder y la necesidad de preservar la legalidad democrática frente a cualquier tentación de fuerza. En esa ocasión, dijo: *“La democracia no es una dádiva ni una concesión: es una conquista cotidiana, que se defiende con la ley, con la palabra y con el voto”*.

Frases como esa revelan a un parlamentario convencido de que la política debe ser pedagogía cívica. Luis Herrera entendía el Congreso no como un campo de batalla, sino como una tribuna para elevar el nivel del debate público, defender principios y educar al país.

Ese legado, tan necesario hoy como ayer, merece ser recordado y proyectado hacia las generaciones futuras.

Quisiera referirme también a una faceta que siempre me ha parecido reveladora de su formación humanista y de su compromiso democrático: la palabra reflexiva, cargada de sentido histórico, que supo ejercer tanto en el Parlamento como en la Presidencia de la República.

En uno de sus discursos de rendición de cuentas ante el Congreso —si la memoria no me traiciona— citó una frase de Amintore Fanfani, líder de la Democracia Cristiana italiana, que lo marcó profundamente y que hoy resuena con particular actualidad: *“Tiempos difíciles, pero no estériles.”*

Fanfani la pronunció en los años de la posguerra, cuando Italia enfrentaba ruinas materiales, fracturas sociales y profundas incertidumbres políticas. Era una exhortación a no ceder al desaliento, a encontrar sentido incluso en la adversidad, a trabajar por una reconstrucción ética y republicana.

Luis Herrera hizo suya esa expresión en un momento de grandes tensiones económicas y sociales en Venezuela, y con ella quiso recordarnos que, aun en medio de las crisis, hay espacio para el coraje cívico y la siembra de futuro.

Hoy, cuando nuestro país atraviesa una de las etapas más prolongadas, dolorosas y difíciles de su historia contemporánea, esa misma frase puede ser un llamado a no resignarnos, a mantener la fe en las ideas, en las instituciones, en la firmeza de nuestras convicciones y en la vigencia de los principios que nos definen como República.

Tiempos difíciles, sí. Pero no necesariamente estériles, si somos capaces de actuar con responsabilidad, memoria y esperanza.

**PRESENTACIÓN DEL BOLETÍN Nº 176
(TOMOS I Y II)
JULIO-DICIEMBRE 2024
HOMENAJE A ISIDRO MORALES PAÚL
3 de junio 2025**



**PALABRAS DE PRESENTACIÓN
DEL BOLETÍN DE LA ACADEMIA
DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
NÚMERO 176, JULIO-DICIEMBRE 2024
EN HOMENAJE
AL DR. ISIDRO MORALES PAÚL**

RAFAEL BADELL MADRID



Buenos días a todos. Doy la bienvenida a los señores y señoras académicos de esta Corporación y a los miembros de otras academias que en la mañana de hoy nos acompañan.

Me complace mucho darle la más cordial bienvenida a Doña Lolita Landaeta de Morales y a Ana Mercedes, María Isabel y María Eugenia Morales Landaeta, esposa, la primera e hijas las siguientes del Dr. Isidro Morales Paúl.

Doy la bienvenida a Dr. Germán Castañeda Benavides, primer secretario de la Embajada de Colombia en Venezuela y a todos los familiares de nuestro homenajeado el día de hoy y a los invitados especiales a este acto, donde vamos a presentar el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Número 176, correspondiente julio-diciembre 2024, en homenaje al Dr. Isidro Morales Paúl.

En abril de 1936, hace casi noventa años, se publicó el primer ejemplar del Boletín de esta Academia, el cual tuvo como motivo homenajear la memoria del jurisconsulto venezolano doctor Francisco Aranda, en conmemoración del centenario de la promulgación de su “*Código de Procedimientos Judiciales*”.

Pasó mucho tiempo hasta que el 20 de marzo del año 1990, el presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Dr. Tomás Polanco Alcántara, en el discurso que pronunciaba como presidente saliente de la Corporación, expresó que en un futuro se considerara dedicar cada número del Boletín a rendir homenaje a un jurista desaparecido, de manera que no solamente se logrará hacer conocer importantes trabajos jurídicos que hoy están fuera del acceso de las actuales generaciones, sino se cumplirá, en forma permanente y didáctica, con la obligación establecida en el artículo 10 de nuestra ley, de honrar a los hombres prominentes que hubiese prestado notables servicios al Derecho Patrio o a las Ciencias Políticas y Sociales.

Este es el caso del Dr. Isidro Morales Paúl, quien es un hombre prominente que prestó notables servicios al derecho a las ciencias políticas y sociales y al país. Por ello el Boletín que presentaremos el día de hoy está dedicado a homenajear su obra y a resaltar los notables servicios que aportó a esta Academia, a la Universidad y al país.

Isidro Morales Paúl, ocupó el Sillón 14 de esta Corporación, hoy ocupado con brillo y mucho talento y empeño por el académico Dr. Humberto Romero-Muci, quien, desde su discurso de incorporación, cuando realizó el panegírico del Dr. Morales Paúl y en otras ocasiones ha estudiado con detalles las ejecutorias de este venezolano de especial valor.

Dejemos entonces que sea el académico Dr. Humberto Romero-Muci quien haga la semblanza de este abnegado servidor público, profesor universitario, reconocido diplomático y compañero numerario y quien nos presente, también, el contenido del Boletín Nro. 176, que hoy presentamos.

Pido al señor secretario que proceda a darle curso al acto de la forma como está programado.

Muchas gracias.

**PRESENTACIÓN DEL BOLETÍN DE
LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES N° 176, JULIO-DICIEMBRE 2024,
EN HOMENAJE AL
DR. ISIDRO MORALES PAÚL**

HUMBERTO ROMERO-MUCI



Señor presidente, distinguidos colegas individuos de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales,

señoras y señores, familiares y amigos del Dr. Isidro Morales Paúl, amigos todos:

ISIDRO MORALES PAÚL: PALADÍN DE LA PAZ Y HOMBRE DE ESTADO

Hoy nos convoca el honor y el deber de rendir homenaje a la memoria de Isidro Morales Paúl, a quien la historia venezolana reconoce como un hombre de Estado y paladín de la Paz. Su vida y obra se erigen como testimonio de un compromiso inquebrantable con los valores democráticos y republicanos, la libertad, el Estado de derecho, el respeto a la dignidad y los derechos humanos, la integración económica y la paz. Morales Paúl fue, ante todo, un estadista y un patriota, cuya vocación de servicio y entrega a la causa pública lo sitúan entre los más ilustres diplomáticos de nuestra nación.

Agradezco a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales el honor de la designación para elaborar esta semblanza del académico Dr. Isidro Morales Paul. Su nombre engalana la edición No. 176 del Boletín de esta Corporación que presentamos en el día de hoy. Me honra una vez más recordar la vida y obra meritoria de quien fue mi ilustre antecesor en la posesión del sillón No. 14 de esta digna corporación.

LA DIPLOMACIA VENEZOLANA: LIDERAZGO Y REFERENCIA EN IBEROAMÉRICA

Durante la segunda mitad del siglo XX, la diplomacia venezolana brilló con luz propia. Se destacó por su liderazgo en Iberoamérica y su

papel como referente de desarrollo económico y social, modernidad y civilidad. Venezuela fue vista y actuó como adalid de los valores democráticos y del respeto a los derechos humanos, consolidando una reputación de interlocutor serio y creíble en la cooperación internacional. Este prestigio se cimentó en un servicio diplomático profesional y patriótico, capaz de gestionar con eficacia los más altos intereses nacionales en el escenario mundial. La política exterior venezolana, tratada como política de Estado más allá de los matices ideológicos de los gobiernos de turno, se sostuvo sobre dos pilares fundamentales: la defensa de los intereses limítrofes y la profesionalización del servicio exterior. En este contexto, la figura de Isidro Morales Paúl resplandece como artífice de muchos de los logros más encomiables de nuestra diplomacia.

TRAYECTORIA ACADÉMICA Y DIPLOMÁTICA: HITOS Y LEGADO

La formación multidisciplinaria de Morales Paúl, doctor en Ciencias Políticas y economista por la Universidad Central de Venezuela, así como magíster en Derecho Comparado por la Universidad Metodista del Sur, le permitió abordar con profundidad y visión integral los grandes desafíos de su tiempo. Su obra académica, especialmente en derecho internacional económico y derecho de la integración, lo consagró como un referente en momentos cruciales para la integración andina y latinoamericana. Fue un convencido de la necesidad de reforzar la preeminencia del derecho como el único instrumento capaz para regular las relaciones entre los estados y de robustecer la posición del ser humano como sujeto central de la comunidad internacional.

Como estudioso del derecho internacional público y de la diplomacia, tuvo aportes notables en la delimitación de áreas marinas y submarinas al norte de Venezuela, materia en la que su pericia y patriotismo le valieron el reconocimiento como el **“Padre del Mar Venezolano”**. Gracias a él se incorporaron a la soberanía nacional vastos territorios marítimos, asegurando para Venezuela el reconocimiento de principios equitativos y la salvaguarda de intereses vitales, como la trascendencia histórica y estratégica del Golfo de Venezuela.

En el ámbito diplomático, Morales Paúl desarrolló una carrera ejemplar entre 1950 y 1990, guiado por una visión humanista y pacificadora. Su actuación fue decisiva en la defensa de la dignidad humana y los derechos fundamentales, en sintonía con los principios proclamados en la Carta de San Francisco y la evolución del constitucionalismo internacional. Morales Paúl fue un convencido de que la protección de los derechos humanos constituye hoy un valor universal de eminente carácter obligatorio, y que la comunidad internacional debe dar a estos derechos el respeto y la jerarquía que merecen.

Entre los hitos más relevantes de su carrera destaca su participación en las negociaciones de delimitación marítima con países como el Reino de los Países Bajos, Estados Unidos, República Dominicana y Trinidad y Tobago, donde su habilidad negociadora aseguró para Venezuela extensas áreas marítimas de incalculable valor estratégico. Su liderazgo fue igualmente fundamental en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebrada en Caracas en 1974, donde defendió con firmeza los intereses nacionales y los principios de equidad en la delimitación de espacios marítimos, en los que Venezuela, como país anfitrión, desempeñó un papel protagónico. Aunque nuestra nación no suscribió la Convención final, debido a la imposibilidad de formular reservas consideradas esenciales, la posición venezolana, articulada en gran medida por Morales Paúl, buscó siempre el establecimiento de reglas claras que evitaran futuras controversias.

Morales Paúl también dejó huella en la búsqueda de soluciones pacíficas a la controversia por la Guayana Esequiba, abogando siempre por la no utilización de la fuerza y la negociación diplomática. Su visión de la paz como acto de justicia y su rechazo a la ocupación como solución definitiva al conflicto, revelan la profundidad de su pensamiento y su compromiso con la legalidad internacional.

En el plano regional, su papel en el Grupo de Contadora fue determinante para la pacificación y democratización de Centroamérica en los años ochenta. Como ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, Morales Paúl representó a nuestro país en la construcción de mecanismos de cooperación y acuerdos de seguridad, contribuyendo a la resolución pacífica de controversias y a la prevención de la escalada de los

conflictos. Su labor fue reconocida internacionalmente con el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional en 1984, galardón que celebró como un reconocimiento a la gestión de paz y a la voluntad de los pueblos latinoamericanos de buscar la armonía y la comprensión. Fue él quien, al recibir tan alta distinción, expresó con elocuencia que la paz no es una utopía abstracta, sino **“una vocación y una decisión que se transforma en imperativo de lucha cuando se encuentra amenazada... un acto de justicia”**. Estas palabras resuenan hoy con una vigencia imperecedera.

No menos relevante fue su contribución a la superación de tensiones con Colombia tras la crisis de la Corbeta Caldas en 1987. Como parte del equipo de altos comisionados presidenciales, Morales Paúl participó en la elaboración del esquema que, plasmado en el Acta de San Pedro Alejandrino, sentó las bases para la normalización de las relaciones bilaterales y la atención de los temas fronterizos más sensibles.

ORGANIZADOR DEL SERVICIO DIPLOMÁTICO Y CONSULAR VENEZOLANO

También siendo Canciller el Dr. Isidro Morales Paúl creó la Academia Diplomática **“Pedro Gual”**, como el brazo docente del Instituto de Asuntos Internacionales. De esta forma se aseguró la actualización y el perfeccionamiento profesional de los funcionarios del Servicio Diplomático y Consular, en atención a la creciente complejidad del escenario internacional.

En ese tiempo se recuerda la Cancillería Venezolana, en manos de un hombre con la sólida formación profesional de un internacionalista integral, la experiencia de un hábil diplomático y de un político serio que representó con dignidad y altura a su país y a su gobierno. Finalmente, se desempeñó como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Venezuela en la República Francesa (1990-1991). El caso de Morales Paul es **el vivo ejemplo que demuestra que sin diplomáticos de oficio no es posible concebir la gestión exterior de los Estados, ni la garantía de sus intereses. Retorno a la vieja moraleja: incierta es la suerte de los países que lo confían todo a la improvisación y al azar...**

AL FRENTE DEL CONSEJO SUPREMO ELECTORAL

Morales Paul también fue Primer vicepresidente y posteriormente Presidente del Consejo Supremo Electoral (CSE) entre 1990 y 1994. Organizó con eficiencia varias elecciones dejando siempre el recuerdo de una trayectoria pulcra, un arbitraje electoral transparente y conciliador y, por sobre todo, merecedor del más alto respeto y admiración de la comunidad política y de la sociedad civil en general. Finalmente, fungió como presidente del Comité de Coordinación y Seguimiento de la Unión Interamericana de Organismos Electorales hasta su fallecimiento.

Como presidente del Consejo Supremo Electoral, Morales Paúl concretó el proceso de descentralización política iniciado a finales de la década de los 80 del siglo XX. Gestionó con solvencia las segundas elecciones regionales de 1992, para elegir de manera directa a los gobernadores de las entidades federales del país, incluyendo por primera vez a los estados Amazonas y Delta Amacuro. Sorteó los peligros que vivió la democracia en ese proceso electoral. Ello ocurrió un año luego de las dos intentonas golpistas del 4 de febrero y del 27 de noviembre. Nadie pudo imaginarse que podría realizarse una elección el 6 de diciembre de ese fatídico año, donde además la abstención se redujo con respecto a 1989, lográndose una participación electoral cercana al 60%. Además de los cambios importantes en el mapa político.

También en la Presidencia del CSE le tocó navegar en las turbulentas aguas de la inestable democracia venezolana, puso rumbo a las elecciones de 1993, luego de la destitución del presidente Carlos Andrés Pérez, con la inestimable dirección del presidente interino el Dr. Ramón J. Velásquez.

Reunidas en Miraflores el 23 de noviembre todas las fuerzas políticas, civiles y militares, Morales Paul, tomó la palabra frente a la prensa nacional e internacional, asegurando que el proceso electoral que se acercaba era una muestra de la decisión de los venezolanos de seguir viviendo en democracia y libertad; y lo logró pues el 5 de diciembre confirmó la participación de 19 candidatos presidenciales y 36.745 ciudadanos que se habían postulado para los cargos legislativos; 49 partidos nacionales; 207 partidos regionales o estatales; 235 grupos

de electores. Así coadyuvó nuestro homenajeadó al proceso de encausar el país por la senda democrática.

ESTIRPE Y VIDA FAMILIAR

La vocación académica y de servicio público del Dr. Morales Paúl le vienen de estirpe. Es hijo del ilustre jurista y también Académico de Ciencias Políticas y Sociales, Dr. Carlos Morales Fernández, hombre de leyes, profesor y litigante quien ocupó el Sillón No. 3 de esta corporación. Fue Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. El Dr. Carlos Morales además protagonizó como Canciller de la República entre los años 1945 y 1947. Fue un hombre de honesta figuración política que se hizo acreedor al reconocimiento de todos por su dignidad profesional y su limpia actuación pública. **El caso de Morales Paul es el ejemplo maravilloso de la continuidad entre un hijo inteligente y un padre ejemplar.**

El Dr. Morales Paúl también formó un hogar honorable y ejemplar en unión de su esposa Doña Lolita Landaeta de Morales Paúl. 4 hijas y 12 nietos. Hoy nos acompaña en esta sala, engalanando este acto, su hija María Eugenia Morales Landaeta.

LEGADO Y EJEMPLO PARA LAS NUEVAS GENERACIONES

En junio de 2025 se cumplen veinte años de la desaparición física de Isidro Morales Paúl. La presentación del Boletín No. 176 de nuestra Academia es una oportunidad estelar para recordar su legado y celebrar la vida ejemplar de este insigne estadista venezolano, paladín de la paz.

Morales Paúl representa lo mejor de la tradición diplomática venezolana: su compromiso con la paz, la democracia y los derechos humanos, sumado a su brillantez intelectual y su habilidad negociadora, lo convierten en un ejemplo a seguir para las nuevas generaciones de diplomáticos y para la academia en general.

Su vida y obra desmienten la visión pesimista de una Venezuela a la deriva, sin propósitos fijos, a merced del capricho de los poderosos y de la improvisación de sus favoritos. Morales Paul nos recuerda **“lo**

afirmativo venezolano”, nos recuerda que también son parte de nuestra realidad y de la continuidad de la conciencia nacional, las cualidades positivas y morales que caracterizan la auténtica identidad venezolana, destacando nuestra capacidad para la solidaridad, la lucha por la justicia, la resiliencia y la adaptación y combate frente a la adversidad. Por sobre todo nuestra indeclinable vocación democrática y para vivir en paz.

Señor presidente, estimados colegas académicos.

Este Boletín No. 176 que presentamos hoy en 2 tomos, no solo es un homenaje a la memoria de Isidro Morales Paul, sino también una ofrenda para que su ejemplo nos acompañe, más luminoso y actual que nunca, como guía y referencia para quienes creemos en la dignidad del servicio público y en la posibilidad de construir, desde la diplomacia y el derecho, un mundo y una Venezuela más justos y en paz.

Muchísimas gracias a todos.

A continuación, y como complemento a la presentación de estos significativos tomos, me permito ofrecer un resumen de los contenidos más destacados del Boletín No. 176 de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, correspondiente al período julio-diciembre 2024, testimonio invaluable del trabajo académico y de reflexión institucional:

TOMO I: EVOCACIÓN Y LEGADO DE ISIDRO MORALES PAÚL Y CONTRIBUCIONES ACADÉMICAS FUNDAMENTALES

El primer tomo de este boletín se inaugura, como es propio de esta edición, con una sentida sección dedicada enteramente al **Homenaje al Dr. Isidro Morales Paúl**. En estas páginas, diversos académicos, colegas, discípulos, incluso familiares evocan la multifacética personalidad de Morales Paúl. Se describe su trayectoria como servidor público, su agudeza como jurista especializado en Derecho Internacional Público y Derecho del Mar, y su invaluable rol en la diplomacia venezolana, particularmente en la resolución pacífica de controversias y la defensa de los intereses nacionales, así como su condición humana. Se destacan una selección de sus aportes doctrinales, su visión de Estado

y su compromiso con los principios democráticos y el derecho internacional, coloreando un retrato integral de un venezolano ejemplar cuyo legado perdura.

Estas contribuciones exploran, su participación en negociaciones cruciales, su magisterio y su producción intelectual, ofreciendo perspectivas valiosas para comprender la historia diplomática y jurídica contemporánea de Venezuela.

Otro pilar fundamental de este tomo I incluye la sección de “**Trabajos de investigación**”. Aquí, los académicos de número, correspondientes y colaboradores especiales, reflejan la continuidad del esfuerzo investigativo de los miembros de la Academia, abordando con profundidad y rigor científico temas de permanente actualidad y debate. Presentan investigaciones rigurosas y reflexiones profundas sobre una diversidad de tópicos relevantes para la realidad venezolana e internacional. Entre ellos:

1. Ley de Arbitraje Comercial y Administración Pública (glosa de la regla que prohíbe el arbitraje en materias directamente asociadas con el ejercicio del *ius imperii*), del académico José Antonio Muci Borjas.
2. Avocamiento y Arbitraje en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia, del académico Dr. Rafael Badell Madrid.
3. Magaly Vásquez en la Academia, por el académico Ramón Escovar León.
4. La democracia, el derecho de participación ciudadana y la Administración Pública, en el pensamiento de Allan R. Brewer-Carías, de la autoría de la Dra. Cecilia Sosa Gómez
5. El *compliance* laboral y ambiental: tratamiento legal en Venezuela y en el Derecho Comparado, del colaborador especial Dr. Jorge Luis Lozada González
6. Una propuesta de revisión a la teoría sobre la relatividad de la cosa juzgada, del Dr. Alejandro González Valenzuela
7. Los crímenes de lesa humanidad tipificados en el Estatuto de Roma y los elementos de los crímenes. Mora legislativa y complementariedad positiva en Venezuela, del profesor Fernando M. Fernández

8. El procedimiento oficioso de determinación (Entre la potestad de investigación de la Administración tributaria y los derechos del contribuyente), del profesor Serviliano Abache Carvajal
9. La justicia transicional en los tiempos de amanecer democrática en el Cono Sur, de la autoría de Dr. Carlos J. Sarmiento Sosa

TOMO II: PROFUNDIZACIÓN ACADÉMICA Y VIDA INSTITUCIONAL DE LA ACADEMIA

El segundo tomo del Boletín No. 176 continúa la labor de divulgación del conocimiento especializado, presentando una extensión de los **eventos celebrados en la Corporación**. Esta sección sigue ofreciendo a la comunidad académica y al público interesado análisis pormenorizados y perspectivas críticas sobre diversas áreas del Derecho, la Ciencia Política y las Ciencias Sociales.

Siguiendo la estructura tradicional de los boletines de la Academia, el tomo II incluye bajo la Sección Eventos los **Discursos de Incorporación** de dos nuevos Individuos de Número. En este periodo se incorporaron la Dra. Magaly Vasques y la profesora Colette Capriles Sander para ocupar los sillones Nos. 33 y 18, respectivamente. Sus discursos se intitularon (i) **“Del monopolio estatal en el ejercicio de la acción penal a su privatización en el sistema venezolano (posición del Ministerio Público)”** y (ii) **“Viejas tiranías, nuevos despotismos”**. Estos discursos fueron contestados por los académicos Dres. Alberto Arteaga Sánchez y Ramon Guillermo Aveledo, respectivamente. Estas piezas académicas representan contribuciones originales y de alto nivel sobre temas de vanguardia en las disciplinas que cultiva la Academia desde el análisis de nuevas realidades constitucionales y procesales sobre la libertad personal hasta reflexiones filosóficas, históricas y actuales sobre los desafíos de las transformaciones políticas y sociales. Ellas enriquecen el debate nacional y sientan las bases para futuras investigaciones.

La sección de eventos destaca la celebración del ciclo **“Diálogos para una institucionalidad democrática”**, organizado con muchísimo éxito por la académica Dra. Cecilia Sosa. Este ciclo se realizó en la sede de la Academia en 5 encuentros entre el 23 de Julio y el 21 de noviembre de 2024. El primer encuentro se dedicó al tema de **“La**

construcción de la democracia”, el segundo encuentro versó sobre **“Las bases del estado democrático y social de derecho y de justicia”,** el tercer encuentro trató sobre **“El populismo. Las elecciones del caballo de troya”.** El cuarto encuentro se denominó **“Régimen económico de la democracia”** y el quinto y último versó sobre **“Justicia y democracia”.**

Una parte esencial de este segundo volumen, y crucial para entender el trabajo de la Academia durante el período julio-diciembre de 2024, es la sección dedicada a la presentación de libros, entre los que destacan las obras (i) **“La jurisdicción constitucional en Venezuela”,** de la autoría de profesor Rafael Chavero Gazdik, (ii) **“Estudios de derecho civil”,** de la autoría del académico Enrique Urdaneta Fontiveros, y (iii) la presentación del Boletín No. 175 en homenaje a Marcos Falcón Briceño.

Adicionalmente se documenta la actividad institucional y da cuenta del dinamismo de la corporación. Entre los contenidos más importantes que típicamente se recogen aquí, y que reflejan el trabajo de la Academia en el semestre considerado, se encuentran los Pronunciamientos y Declaraciones de la Corporación sobre asuntos de interés público nacional o internacional durante este período, en cumplimiento de su rol como conciencia jurídica y política del país. Entre ellos:

1. Declaración de las academias nacionales del 31 de Julio de 2024 sobre la jornada electoral del 28 de julio de 2024 para elegir presidente de la República.
2. Pronunciamiento con relación al tratamiento conferido a los procedimientos de totalización y proclamación efectuados por el Consejo Nacional Electoral del 06 de agosto de 2024.
3. Comunicado sobre la sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia referente a las elecciones presidenciales del 28 de Julio de 2024, de fecha 26 de agosto de 2024 y,
4. Declaración de las Academias Nacionales sobre los Derechos Humanos del 23 de octubre de 2024.

El tomo II también da cuenta de los acuerdos de júbilo y de duelo por circunstancias acontecidas durante el periodo considerado, así como de nuevas publicaciones editadas o coeditadas por la Academia.

Señor presidente, colegas académicos.

Al concluir la elaboración del Boletín No. 176 (julio-diciembre 2024) la Academia de Ciencias Políticas y Sociales desea expresar su más profundo agradecimiento, en primer lugar, al Comité Editorial, cuya laboriosa gestión, esmero y rigor han sido fundamentales para dar forma a estos dos tomos que reflejan la intensa actividad intelectual de nuestra corporación. En segundo lugar, manifestamos un sincero reconocimiento a todos los académicos, colegas, discípulos y familiares que, con sus valiosos trabajos e intervenciones, han enriquecido estas páginas, configurando un multifacético y sentido tributo a la memoria y al legado del Dr. Morales Paúl. La conjunción de estos esfuerzos no solo honra a un venezolano ejemplar, sino que también reafirma el compromiso de esta Academia con la generación y difusión del conocimiento, el análisis riguroso de los problemas fundamentales del país y la promoción de los valores que deben sustentar una sociedad justa y democrática. Esta edición es, sin duda, una valiosa adición al acervo bibliográfico nacional y una herramienta indispensable para investigadores, estudiantes y ciudadanos interesados en comprender las complejidades de nuestro tiempo.

**PALABRAS DE AGRADECIMIENTO
MARÍA EUGENIA MORALES LANDAETA
HIJA DEL DR. MORALES PAÚL**



Ciudadano Dr. Rafael Badell Madrid, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Señores y Miembros de la Junta Directiva y demás Numerarios de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Señoras y señores invitados a este Acto.

En el nombre de nuestra madre Lolita Landaeta de Morales y de mis hermanas Ana Mercedes, María Isabel y en el mío propio agradecemos profundamente a esta Academia de Ciencias Políticas y Sociales por haber decidido homenajear, a través del Boletín Nro. 176, la vida y obra de Isidro Morales Paúl.

Agradecemos, muy especialmente, la hermosa semblanza que ha realizado el académico Humberto Romero-Muci, quien sustituyo a mi padre en el Sillón Nro.14 de esta Academia.

Para nuestro padre esta Academia de Ciencias Políticas y Sociales era muy importante. Era tema frecuente de conversaciones en casa con nuestra madre y con sus hijas y amigos y colegas académicos. Siempre nos decía que se sentía muy afortunado, honrado y comprometido por ocupar un Sillón en esta Academia.

Estamos muy orgullosos del legado de nuestro padre, el cual están ustedes honrando el día de hoy. Nuestro padre fue un gran ejemplo para nosotros, desde su humildad, su lucha por la justicia, su honestidad, el respeto hacia los demás y su integridad.

Tuvimos la dicha de contar con una educación plena en valores humanos; nuestro crecimiento se iba forjando a través de muchos ejemplos de cómo “formar un ser humano, correcto y coherente”, donde algún día pudiéramos contribuir a crear un mundo mejor.

Nuestro padre insistía en que la educación era la vía para desarrollarnos y prepararnos debidamente. Somos cuatro hermanas que desde

temprana edad recibimos constantemente mensajes de crecimiento como personas dentro de un ambiente de cordialidad y amor.

Papá era una persona tranquila y con mucha vida interior, dedicaba días enteros a la lectura y escritura; era un investigador innato. Leía, subrayaba y escribía. Su personalidad lo llevó a tomar el camino del Derecho Internacional, donde podía ejercer la justicia y defender los derechos de su país que tanto amaba.

Estaba orgulloso del legado de su padre, Carlos Morales Fernández, abogado y diplomático, quien fue Canciller en 1945 durante la presidencia de Rómulo Betancourt, y tuvo una carrera significativa en el ámbito internacional. Se destacó por la promoción de los valores de justicia y equidad y su contribución a los principios democráticos y el servicio a la nación.

Además de abogado y profesor en la Universidad, tuvo otra faceta: la de poeta, en la cual se inspiró para escribir varias líneas, entre ellas, unas dedicadas al Ávila y otras a su hija menor. El poema del Ávila posteriormente se convirtió en una canción compuesta por Luis Alfredo Rincón, denominada “Ávila Bella”.

Amaba su país por encima de todo, lo defendía con conocimiento y persistencia. Cuando estuvo ocupando el cargo de embajador de Venezuela en Francia recibió una llamada del presidente de turno, Carlos Andrés Pérez, diciéndole: *“te necesitamos al mando del Consejo Supremo Electoral”*, a lo cual él contestó *“sin duda alguna allí estaré, si mi país me necesita, cuenten conmigo”*.

Así era él, el amor lo guiaba en cada paso que daba, servir a su país era una prioridad.

Desde su fallecimiento hemos recibido muchas manifestaciones de cariño, admiración y respeto de muchas personas e instituciones. Sin duda este homenaje de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales es muy especial y significativo para toda la familia.

Señores académicos, tengan la seguridad que la familia Morales-Landaeta agradece y valora en su enorme dimensión este trascendental homenaje que se traduce en una obra, que, sin duda, es muy importante desde el punto de vista jurídico y político.

Muchas gracias.

**PRESENTACIÓN DE LA OBRA
DOCTRINA ACADÉMICA INSTITUCIONAL.
COORDINADOR-COMPILADOR
HUMBERTO ROMERO-MUCI
17 de junio de 2025**



**PALABRAS DE PRESENTACIÓN DE LA OBRA
"DOCTRINA ACADÉMICA INSTITUCIONAL"
A CARGO DE
HUMBERTO ROMERO-MUCI
17 de junio de 2025**



Señor presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela; colegas académicos, amigos todos.

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales se complace en presentar el tercer tomo de su ***Doctrina Académica Institucional: Instrumento de reinstitucionalización democrática.***

Esta obra, **meticulosamente editada y compilada**, sistematiza los 52 pronunciamientos emitidos por la Corporación entre los años 2019 al primer semestre de 2025. Este volumen continúa el legado de sus dos tomos predecesores. El segundo editado y publicado en 2019 contenido de 82 pronunciamientos producidos entre 2012 y 2019 y el primero publicado en 2012 integrador de 37 pronunciamientos entre los años 1980 a 2012. Este tercer tomo también reafirma el compromiso histórico de la Academia con la defensa de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho en Venezuela.

En un período caracterizado por la profundización de la crisis institucional, calificada incluso como una “emergencia humanitaria compleja”, la labor orientadora y testimonial de la Academia ha adquirido una relevancia crucial. Los pronunciamientos aquí recogidos no son meras opiniones; son el resultado del conocimiento experto y la reflexión profunda de sus miembros, elegidos por su incontestable competencia en las ciencias jurídicas y políticas.

Desde su fundación, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales ha asumido la misión de actuar como “guardiana de la conciencia jurídica y política del país”. En tiempos en los que la institucionalidad democrática enfrenta serias amenazas, este protagonismo adquiere un carácter imperativo. La Academia, a través de sus análisis rigurosos, ofrece las referencias necesarias para guiar a los ciudadanos libres, a la sociedad civil y a los Poderes Públicos.

Los pronunciamientos compilados en esta obra materializan esta misión.

- i. **Sirven como un Testimonio Histórico:** Cada declaración constituye un registro analítico y una "memoria viva" del proceso de desinstitucionalización y de las violaciones a la democracia y los derechos humanos, sirviendo como un antídoto contra el olvido.
- ii. **Sirven como una Herramienta de Defensa:** A través de denuncias fundamentadas, la Academia defiende activamente las instituciones democráticas, el pluralismo y las libertades ciudadanas frente a los avances autoritarios.
- iii. **Sirven como un Faro Ético:** Sus reflexiones buscan enriquecer el debate público, insistiendo en la importancia de valores universales como la justicia, la verdad, la dignidad humana y la paz, frente a la arbitrariedad del poder.

En definitiva, la doctrina académica se consolida como una voz independiente que, desde el conocimiento experto, acompaña y orienta al país hacia la reinstitucionalización y el renacer de la civilidad y la democracia.

Este Tomo III es mucho más que una simple compilación; es una obra de sistematización que organiza el pensamiento de la Academia frente a los complejos desafíos del período 2019-2025. Los pronunciamientos reflejan una intensificación de los problemas ya documentados en tomos anteriores, evidenciando una estrategia sostenida de concentración de poder y de abandono de los principios democráticos. La obra clasifica esta doctrina en áreas temáticas cruciales que han marcado la agenda nacional, tales como:

- i. La sistemática violación de los derechos humanos.
- ii. La vulneración de los principios de separación de poderes, constitucionalidad y legalidad.
- iii. La degradación del sistema electoral y los derechos de participación política.
- iv. El manejo de las finanzas y el patrimonio público.
- v. La defensa de la integridad territorial y la protección del ambiente.
- vi. La violación de la autonomía universitaria.

Como novedad fundamental, este Tomo III incorpora por primera vez un índice analítico. Su función es clave para organizar la vasta cantidad de información contenida en los pronunciamientos; su valor reside en su capacidad para **(i) facilitar la consulta específica (ii) identificar patrones y conexiones, pero sobre todo (iii) maximizar la utilidad de la obra:** La convierte la compilación en una herramienta de referencia mucho más eficaz y precisa. Transforma un registro cronológico en una base de datos temática y conceptual, permitiendo un acceso rápido y certero a la “doctrina académica institucional” sobre puntos específicos del acontecer jurídico y político venezolano.

Este nuevo libro es un documento para la posteridad; un llamado a la reflexión y a la acción, una “obra de cultura patria” concebida para instruir a la sociedad en los principios democráticos y constitucionales. La Academia de Ciencias Políticas y Sociales, a través de esta doctrina sistematizada, ofrece un instrumento indispensable para la formación de una conciencia cívica robusta, informada y comprometida con un futuro para Venezuela donde la justicia, la verdad y la libertad sean los pilares de la convivencia.

Muchísimas gracias a todos.

**PRESENTACIÓN DE LA OBRA
DERECHO CONSTITUCIONAL DEL TRABAJO
UNA VISIÓN IBEROAMERICANA
AUTOR: ACADÉMICO
OSCAR HERNÁNDEZ ÁLVAREZ
18 de junio de 2025**



**PRESENTACIÓN DEL LIBRO
"DERECHO CONSTITUCIONAL DEL TRABAJO.
UNA VISIÓN IBEROAMERICANA"
DEL DR. OSCAR HERNÁNDEZ ÁLVAREZ**

RAFAEL BADELL MADRID



La obra que hoy presentamos ante esta Academia, “***Derecho Constitucional del Trabajo. Una visión Iberoamericana***” constituye un aporte significativo al estudio y consolidación de esta materia, al ofrecer una visión sistemática, comparada y actualizada del Derecho Constitucional del Trabajo en Iberoamérica.

Esta obra, fruto de décadas de docencia, investigación y compromiso, es un llamado del Dr. Oscar Hernández Álvarez a reforzar el papel de la Constitución como manto de protección del Derecho del Trabajo.

Para valorar la obra, tengamos en cuenta primero que el autor, el doctor Oscar Hernández Álvarez, es una figura de referencia en el estudio del Derecho del Trabajo en Iberoamérica.

El Dr. Hernández Álvarez es un brillante Abogado egresado de la Universidad Central de Venezuela, con estudios de perfeccionamiento en Derecho Sindical y del Trabajo en la Universidad La Sapienza de Roma y obtuvo el título de Doctor en Derecho por la Universidad de Carabobo.

Es Profesor Titular de Derecho del Trabajo en la Universidad Centro-Occidental “Lisandro Alvarado” (UCLA), universidad donde también ha ejercido relevantes funciones académicas y gremiales como Jefe del Departamento de Derecho, Secretario General y Presidente de la Asociación de Profesores.

Ha dictado clases y seminarios de postgrado en diversas universidades nacionales como la Universidad de Carabobo, Universidad Católica del Táchira, Universidad del Zulia, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes y la Universidad de Margarita.

A nivel internacional, ha sido profesor invitado en la Universidad de Bordeaux (Francia), Universidad de Guayaquil (Ecuador), y Universidad Católica de Bogotá (Colombia). Es también parte de la comisión académica del Diplomado en Derecho del Trabajo de la Universidad de Sevilla (España).

Su labor docente, no obstante, no ha limitado a las aulas universitarias: por décadas ha sido expositor y participante de diversos congresos, seminarios y conferencias especializadas dentro y fuera del país.

Su experiencia se extiende también al ejercicio profesional como abogado, asesor y juez superior accidental, tanto en la jurisdicción contencioso-administrativa como en la jurisdicción laboral del Estado Lara. Asimismo, ha sido colaborador externo y funcionario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ha participado activamente en asociaciones especializadas como la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social y el Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo.

El doctor Hernández Álvarez es también autor de una extensa obra escrita y reconocido investigador en el área del Derecho del Trabajo. Ha coordinado y publicado más de una veintena de libros, numerosos artículos y estudios especializados de gran valor doctrinario.

Es miembro de esta Academia de Ciencias Políticas y Sociales, donde forma parte de un grupo de destacadísimos laboristas que hacen vida en la corporación. También es miembro de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

Su sólida formación, su amplia trayectoria docente y judicial, y su sostenido compromiso con la defensa del trabajo como derecho humano, hacen de su voz una de las más autorizadas del Derecho laboral en nuestro país y en Iberoamérica.

Muestra de ello es, precisamente, su libro ***Derecho Constitucional del Trabajo. Una visión Iberoamericana***, publicado por el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en el año 2023.

Esta obra refleja con claridad la madurez académica del autor. En ella demuestra su capacidad para estudiar con profundidad y rigor una de las vertientes más relevantes del constitucionalismo contemporáneo: la consagración y tutela de los derechos laborales desde el texto constitucional.

La obra contiene las palabras de presentación del Presidente del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, doctor Milton Ray Guevara, en las que se destaca la pertinencia del enfoque del trabajo, su claridad y su valor doctrinal para el desarrollo del derecho

constitucional comparado. A ello se suma un generoso prólogo del doctor Rafael Alburquerque De Castro, destacado jurista y académico dominicano, quien reconoce al autor como un maestro del Derecho Laboral en Iberoamérica.

El neoconstitucionalismo es la teoría de derecho que se dedica al estudio del nuevo modelo de Constituciones surgido después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente a partir de las experiencias constitucionales europeas e iberoamericanas del último cuarto del siglo XX. Se trata de una doctrina que concibe a la Constitución como una auténtica norma jurídica, dotada de fuerza coercitiva propia y situada por encima del resto del ordenamiento jurídico.

A partir de ese modelo constitucional, se desarrolló también un nuevo modelo de interpretación de la Constitución, con principios propios, como los de ponderación y proporcionalidad, que supone la aplicación directa, inmediata y concreta de la Constitución a los ciudadanos y que estudia el impacto y consecuencias que estas nuevas Constituciones vienen a tener en el Estado Moderno.

Los textos constitucionales inspirados por esta corriente no se limitan a establecer las reglas de organización del Estado, las competencias de los órganos del Poder Público y los clásicos lineamientos referidos a la separación de poderes; sino que regulan también, de forma más o menos detallada, los derechos fundamentales y los mecanismos que garantizan el cumplimiento de los derechos; establecen igualmente este tipo de Constituciones, marcadamente sustantivas, disposiciones que condicionan la actuación del Estado a través del establecimiento de fines sociales y objetivos que le corresponde cumplir.

Ese nuevo enfoque constitucional fue el reflejo de la evolución experimentada en la concepción del Estado de derecho. En este sentido, el Estado dejó de limitarse a preservar los denominados *derechos de primera generación*, referidos a la idea de libertad y que comprenden los derechos civiles y políticos, para pasar a garantizar también los derechos económicos, sociales y culturales, que surgen de la noción de igualdad, conocidos como *derechos de segunda generación*, tales como el derecho a la salud, la educación, a una vivienda digna y, muy especialmente, al trabajo.

Una de las manifestaciones más relevantes de este proceso de inserción de los derechos sociales al texto constitucional, ha sido la constitucionalización del derecho del trabajo, es decir, el proceso mediante el cual los derechos laborales adquieren rango constitucional y son objeto de tutela prioritaria. Con ello, el trabajo adquiere la condición de derecho fundamental y valor estructurante del orden constitucional.

Las constituciones modernas no solo reconocen el derecho al trabajo y a condiciones dignas, sino también a los principios que lo inspiran -como la estabilidad, la equidad, la libertad sindical y la seguridad social-, junto a mecanismos de tutela judicial que garanticen su efectividad.

Más recientemente, se añaden también los denominados derechos de *tercera generación*, basado en la noción de fraternidad o en la interrelación de las personas e intereses en común, que por lo general son producto de acuerdos internacionales o reformas en las Constituciones de cada país, dentro de los cuales puede mencionarse los derechos al ambiente, calidad de vida, a la paz, garantías frente a la manipulación genética, etc.

Esta ampliación de derechos implica una mayor responsabilidad del Estado, que ya no puede limitarse a una función de no interferencia, sino que debe actuar de manera activa para garantizar las condiciones materiales necesarias para la realización de toda esa gama de derechos.

De forma que se llevaron a los textos constitucionales bloques de derechos sociales, entendidos como prestaciones u obligaciones a asumir progresivamente por el Estado y medidas de control en los sectores productivos, con la idea de configurar el nuevo rol del Estado y su mayor compromiso con las necesidades económicas y sociales de la población.

En este libro se estudian los precedentes históricos del tema y se hace un análisis de Derecho Comparado Iberoamericano, contrastando las posturas ideológico-políticas de cada Estado y cómo eso se manifiesta en su régimen Constitucional Laboral.

Se lleva adelante un examen metódico y minucioso de la doctrina y jurisprudencia patria y extranjera, la normativa venezolana de los países de Iberoamérica en esta materia, a partir de las cuales el autor ofrece sus aportes personales.

El primer capítulo se titula *La constitucionalización del Derecho del Trabajo*, y ofrece un recorrido histórico y conceptual por la evolución del derecho laboral dentro del constitucionalismo moderno.

El autor parte de la premisa de que los profundos problemas sociales y económicos originados por la Revolución Industrial dieron lugar al surgimiento de medidas de política social y económica. Estas, con el tiempo, fueron incorporadas en los textos constitucionales, adquiriendo reconocimiento formal a mediados del siglo XX. Las primeras manifestaciones de este proceso de constitucionalización del trabajo se evidencian en la Constitución mexicana de Querétaro de 1917 y en la Constitución de Weimar de 1919, extendiéndose progresivamente a las cartas fundamentales más recientes de América Latina.

A través del análisis de distintas constituciones, el capítulo evidencia cómo el nuevo constitucionalismo social ha dotado al Derecho del Trabajo dentro del sistema constitucional, proyectándolo como un componente esencial del Estado Social de Derecho.

Debemos recordar, además, que el bloque de la constitucionalidad incluye no solo las normas expresamente contenidas en el texto constitucional, sino también los derechos, garantías y libertades establecidos en tratados y convenciones internacionales, suscritos y ratificados por la República, los cuales gozan de jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, conforme a lo previsto en el artículo 23 constitucional.

Siendo así, el régimen constitucional del régimen jurídico del trabajo y de la seguridad social se encuentra establecido también en una gran variedad de tratados internacionales, particularmente los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) suscritos y ratificados por Venezuela.

Claro está que las normas dispuestas en dichos instrumentos internacionales tendrán carácter supraconstitucional, en la medida en que se refieran al reconocimiento y la protección de los derechos humanos que conforman el denominado *corpus iuris* de los derechos humanos. También serán normas supranacionales en esta materia, los demás instrumentos normativos, principios y valores internacionales que conforman el "*bloque de la convencionalidad*"

Los derechos fundamentales en materia laboral pueden estar contenidos tanto en las normas constitucionales como en convenios internacionales. Lo mismo ocurre, consecuentemente, con su protección que puede hacerse efectiva a través de los tribunales nacionales o por medio de organismos internacionales.

De allí que el juez nacional deja de ser sólo intérprete y aplicador del derecho interno y "*aplica muchas veces, con primacía sobre el derecho interno, el derecho material internacional o supranacional, desarrollando lo que puede denominarse un control de convencionalidad*".

El control de la convencionalidad es ejercido por los jueces internacionales y nacionales a través de la aplicación directa de las normas internacionales en los casos que conocen y de acuerdo a sus competencias procesales, y consiste en verificar la convalidación o invalidación del acto jurídico doméstico o nacional, respecto del ordenamiento internacional, considerado éste como el conjunto de convenios o tratados internacionales suscritos válidamente por un Estado y los distintos actos dictados en ejecución de tales tratados.

De este cúmulo de normas, principios y garantías que conforma el bloque de la constitucionalidad en materia laboral, se ha venido perfilando un Derecho Constitucional del Trabajo, que puede ser entendido como *el conjunto de normas, principios y mecanismos jurisdiccionales contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales que regulan y garantizan las relaciones laborales desde una perspectiva constitucional*.

Se trata, en esencia, de una disciplina que estudia el reconocimiento, la regulación y tutela y protección de los derechos laborales en el ámbito constitucional. El Derecho Constitucional del Trabajo tiene una doble dimensión: una normativa, que define el contenido esencial de los derechos laborales fundamentales, fijando principios como la dignidad, la igualdad, la estabilidad y el salario justo; y otra de garantía, que establece los mecanismos que permiten su protección, como el amparo constitucional, el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad.

En el segundo capítulo, *Los derechos fundamentales*, se estudia la noción general de derechos fundamentales y su especificidad en el

ámbito del trabajo. Hernández Álvarez expone cómo los derechos laborales fundamentales -individuales y colectivos- no solo se derivan del texto constitucional, sino también del bloque de constitucionalidad, incluyendo los tratados internacionales de derechos humanos. Se examinan además los principios de interpretación que rigen su aplicación, como la favorabilidad, la progresividad y la indivisibilidad.

El tercer capítulo se titula *La tutela de los derechos fundamentales. El procedimiento de amparo, tutela constitucional o protección como medio de tutela de los derechos laborales fundamentales*. Allí se abordan los mecanismos jurisdiccionales disponibles para garantizar la efectividad de los derechos laborales de rango constitucional.

El autor analiza de forma detallada la acción de amparo -también denominada tutela o protección, según la denominación adoptada en distintos países iberoamericanos- como el medio procesal preferente para hacer frente a la vulneración directa e inmediata de derechos fundamentales en el ámbito del trabajo. A tal fin, ofrece una interesante visión comparada del tratamiento constitucional del amparo en diversos países de Iberoamérica.

En el capítulo siguiente, se trata el interesante y polémico tema sobre la colisión de los derechos fundamentales, con especial referencia al ámbito laboral. Cuando dos derechos entran en tensión, como puede ocurrir entre el derecho del empleador a dirigir la empresa y el derecho del trabajador a su intimidad o dignidad -afirma el autor-, no basta con aplicar criterios jurídicos clásicos, como la jerarquía, la especialidad o la temporalidad.

Frente a ello, se examina la técnica de la ponderación como método principal para resolver estos conflictos, pero también se cuestiona su uso por el alto grado de subjetividad que conlleva. Como alternativa, se propone una interpretación que no enfrenta los derechos como opuestos, sino que delimita sus alcances.

Sobre la base de un análisis comparado de más de veinte textos constitucionales, el capítulo V examina en detalle los **derechos laborales específicos** reconocidos en las constituciones iberoamericanas.

Por su parte, el capítulo VI se ocupa del estudio de los **derechos laborales inespecíficos**, es decir, aquellos derechos constitucionales de

carácter general que, sin estar formulados expresamente para el ámbito laboral, inciden directamente en las relaciones de trabajo y son ejercidos en su interior.

El capítulo VII trata sobre los derechos y garantías constitucionales en el proceso laboral, tales como lo son el derecho a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y el acceso a la justicia. El autor subraya que estas garantías adquieren particular relevancia en el ámbito laboral, dada la posición de desigualdad estructural que suele existir entre trabajador y empleador. Asimismo, enfatiza la necesidad de procedimientos ágiles, orales y concentrados, concebidos como instrumentos eficaces para la realización de la justicia laboral.

Por último, el capítulo VIII examina el rol de los tribunales constitucionales en la protección de los derechos laborales. El autor analiza cómo la justicia constitucional, mediante el control concentrado y difuso, ha desarrollado una jurisprudencia de alto impacto en el ámbito laboral. Se destacan decisiones que, en ejercicio de una auténtica "jurisdicción normativa", han producido efectos transformadores, generando en algunos casos tensiones con otros poderes públicos. Asimismo, se estudian las llamadas sentencias manipulativas -mediante las cuales se reinterpreta una norma para hacerla compatible con la Constitución- y se advierte sobre los riesgos que puede implicar un exceso de protagonismo judicial en desmedro del principio de separación de poderes.

En suma, ***Derecho Constitucional del Trabajo. Una visión iberoamericana*** del Dr. Hernández Álvarez es una obra oportuna, muy valiosa y necesaria. Es un análisis denso y crítica sobre el Derecho Constitucional del Trabajo en Iberoamérica.

TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN

APROXIMACIÓN A UNA MODERNIZACIÓN REGULATORIA DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN VENEZUELA

DR. JUAN CARLOS PRÓ-RÍSQUEZ*

SUMARIO

Introducción. I. El régimen petrolero en Venezuela. a. Base constitucional. b. Legislación. II. Propuestas de actualizaciones regulatorias. Conclusión.

ABSTRACT

The essay analyzes the oil industry in Venezuela, highlighting its economic importance and the country's dependence on this sector. It mentions that oil accounts for approximately 90% of exports and a significant portion of the GDP. The dependence on oil has created economic vulnerabilities due to fluctuations in the global energy market and political, social, and economic conditions. Since the nationalization of oil in 1975, the industry has been under state control, leading to issues of efficiency and planning. The author proposes certain regulatory reforms to encourage national and foreign investment.

RESUMEN

El ensayo analiza la industria petrolera en Venezuela, destacando su importancia económica y la dependencia del país en este sector. Se menciona que el petróleo representa aproximadamente el 90% de las exportaciones y una parte significativa del PIB. La dependencia del petróleo ha creado vulnerabilidades económicas debido a las fluctuaciones del mercado energético global y las condiciones políticas, sociales y económicas. Desde la nacionalización del petróleo en 1975, la industria ha estado bajo control estatal, lo que ha llevado a problemas de eficiencia y planificación. El autor propone ciertas reformas normativas para incentivar la inversión nacional y extranjera.

* Universidad Central de Venezuela, Abogado, mención *Magna cum Laude*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Escuela de Derecho. Doctor en Ciencias, mención Derecho, con mención honorífica por brillante trayectoria académica y calificación “Excelente” en tesis doctoral. Profesor Titular. Southern Methodist University, Maestría en Derecho. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Individuo de Número. Juancarlos.pro@dentons.com y jcpr2502@gmail.com

*¿Tu verdad? No, la Verdad,
y ven conmigo a buscarla.
La tuya, guárdatela*
Antonio Machado¹

INTRODUCCIÓN

La industria petrolera en Venezuela ha sido, para bien y para mal, el pilar fundamental de la economía nacional desde el siglo XX, representando una muy significativa parte del producto interno bruto, las exportaciones y los ingresos fiscales². Desde hace muchas décadas, el petróleo ha sido la principal fuente de ingresos del país, representando aproximadamente el 90% de las exportaciones y una parte significativa del Producto Interno Bruto (PIB).

La dependencia del sector petrolero no solo es un reflejo de una economía no diversificada, sino también representa una enorme vulnerabilidad frente a las fluctuaciones del mercado energético global³ y, en general al cambio de condiciones políticas, sociales y económicas, incluso cuando ello obedece a factores independientes a la industria local y los posibles esfuerzos para que sea eficiente.

Por ser la mayor fuente de ingresos público, la dependencia del estado y los ciudadanos al petróleo empezó a formarse desde el gobierno de Juan Vicente Gómez. Desde la nacionalización de la industria petrolera en 1975, se reforzó la idea de dependencia de la actividad económica estatal al petróleo, concretada en las siguientes disposiciones (i) la

¹ Antonio Machado, *Campos de Castilla*. Edición crítica de Geoffrey Ribbans, Cátedra, 1996. “Proverbios y cantares”, número XXIX.

² Véase: <https://www.bancaynegocios.com/papel-fundamental-de-la-industria-petrolera-en-venezuela-reflexion-sobre-sus-bondades-energeticas/#:~:text=La%20industria%20petrolera%20ha%20sido,desde%20principios%20del%20siglo%20XX>.

³ Oscar José Torrealba. Economista Investigador Senior OGP – CEDICE <https://cedice.org.ve/ogp/reporte/petroleo-y-crecimiento-economico-en-venezuela/> (Consultado: 21-05-2025).

propiedad estatal de los yacimientos; (ii) el monopolio estatal de las actividades petroleras, incluyendo la industria y comercialización; y (iii) la competencia del Poder Ejecutivo Nacional para captar y distribuir los ingresos derivados del petróleo⁴

La situación actual de la industria petrolera venezolana⁵ requiere la búsqueda de fuentes de financiamiento privado, nacional e internacional, dado que el Estado enfrenta graves limitaciones técnicas y financieras para su recuperación. Este ensayo analiza las propuestas de reformas regulatorias para optimizar la industria y darle cabida al capital privado que creemos necesario para su producción y comercialización efectiva.

En la primera sección explicaremos el régimen de los hidrocarburos, específicamente el petrolero, haciendo reseña de las principales normas constitucionales aplicable a la industria, y de la legislación vigente, excluyendo un estudio sobre la historia de la legislación de hidrocarburos; y en la segunda sección abordaremos las propuestas concretas que a nuestro criterio podrían ser rápidamente implementadas para hacer de la industria petrolera una actividad atractiva para el inversionista nacional y extranjero.

La metodología implementada en esta contribución se fundamenta en la idea de ingeniería social gradual⁶. Este enfoque sugiere implementar cambios pequeños y manejables, permitiendo evaluar y ajustar cada modificación según sus resultados para lograr resultados eficientes y rápidos en materia social, en nuestro caso particular, en su marco regulatorio. Al tratar cada cambio como un experimento demostrable, se

⁴ En general se sostiene que la administración pública falla como planificador porque carece por regla general de la información suficiente, completa y fidedigna para decidir adecuadamente. Véase: Antonio Canova González, y otros. *Individuos o Masas: ¿En qué tipo de sociedad quieres vivir?*, Editorial Galipán, Caracas, 2013, p. 39.

⁵ Siendo algunos de los retos que vive Venezuela, la caída de la producción, el deterioro de la infraestructura, la fuga de talento, la alta presión fiscal, y más recientemente, la existencia de sanciones internacionales, llamadas localmente como sanciones coercitivas unilaterales.

⁶ Karl Popper, *La Sociedad Abierta y sus enemigos*, Paidós Básica. Edición 2010, pp. 173-174. Señala, el filósofo: “La ingeniería gradual habrá de adoptar, el método de buscar y combatir los males más graves y serios de la sociedad, en lugar de encaminar todos sus esfuerzos hacia la consecución del bien final. Esta diferencia dista de ser tan sólo verbal. En realidad, es de mayor importancia: es la diferencia que media entre un método razonable para mejorar la suerte del hombre y un método, que aplicado sistemáticamente, puede conducir con facilidad a un intolerable aumento del padecer humano.”.

pueden identificar rápidamente las políticas efectivas y descartar aquellas que no funcionan, minimizando así los riesgos de consecuencias adversas. Además, la crítica y el debate abiertos son esenciales para mejorar continuamente las políticas y propuestas de cambios normativos, asegurando que se adapten a las necesidades y realidades cambiantes de nuestra sociedad. Este método incremental y flexible no solo promueve la eficiencia, sino que también garantiza una adaptación más segura y pragmática a los desafíos sociales⁷.

I. EL RÉGIMEN PETROLERO EN VENEZUELA

a. Base constitucional

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999⁸ (la “Constitución”) se le otorgó rango constitucional a distintos conceptos que se encontraban de manera dispersa en varias normas del sistema jurídico. Entre ellos, la de propiedad de la República sobre los yacimientos de hidrocarburos⁹ y la de reserva legal de la actividad petrolera que derivaba de la Ley de Nacionalización de 1975¹⁰.

De acuerdo con la Constitución, la República tiene la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos¹¹, se reserva la administración y

⁷ Existen varios ejemplos de reformas exitosas en la industria petrolera. Por ejemplo, en los vecinos Brasil y Colombia quienes incrementaron su producción en los últimos 20 años en un 40% y 190% respectivamente, <https://prodavinci.com/10-reformas-de-la-politica-energetica-para-recuperar-la-industria-petrolera-venezolana/> (Consultado: 21 de mayo de 2025). Para un análisis del impacto de las legislaciones de hidrocarburos en Latinoamérica. Véase: Humberto Campodónico. *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina*. Naciones Unidas, Cepal, Santiago de Chile, 2004.

⁸ Publicada en Gaceta Oficial N°36.860, del 30 diciembre de 1999, reimpressa en la Gaceta Oficial N°5.453 Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2000, Enmienda N° 1 de fecha 15 de febrero de 2009, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.908 de fecha 19 de febrero de 2009.

⁹ El 24 de octubre de 1829, el Libertador Simón Bolívar promulgó en Quito un Decreto de Minería, el cual declaraba que las minas estaban bajo el dominio de la Real Corona Española, pasaban al dominio de la República de Venezuela.

¹⁰ Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, Publicada en Gaceta Oficial No 1.769 Extraordinario del 19 de agosto de 1975.

¹¹ Artículo 12. “Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Las costas marinas son bienes del dominio público.”.

regulación de las actividades relativas a su uso y aprovechamiento¹², y además, participa directamente, o mediante sociedad con terceros, en su uso y aprovechamiento¹³.

Los derechos de la República sobre los yacimientos de hidrocarburos son inalienables e imprescriptibles por ser bienes del dominio público, lo cual significa, que no pueden constituirse garantías sobre dichos yacimientos, y no pueden adquirirse por cualquier medio legal relativo a la posesión legal o usucapión. Vale hacer notar, que un problema derivado de la inalienabilidad de los bienes de dominio público podría conllevar que no puedan ser utilizados como garantías para financiamientos, lo cual en la práctica implicaría un aumento del riesgo de cualquier inversión¹⁴.

En efecto, en el artículo 302 de la Constitución, el Estado se reserva, mediante ley orgánica respectiva, la actividad petrolera y otras industrias relacionadas por ser de interés público y carácter estratégico. Se ha dicho que la mención expresa del régimen de hidrocarburos en el Título VI de la Constitución relativo al sistema económico, en forma única, es demostración de que la actividad petrolera es no solo la más importante, sino que se ha concebido como la esencia del Estado venezolano en el campo de la economía¹⁵.

¹² Artículo 302. “El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo.”.

¹³ Artículo 303. “Por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando la de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S.A.”.

¹⁴ Para mitigar este problema, es crucial que las reformas normativas incluyan mecanismos alternativos que ofrezcan seguridad a los inversores. Esto podría incluir garantías estatales, incentivos fiscales, o la creación de fondos de garantía específicos para la industria petrolera. Al proporcionar un marco legal y financiero que reduzca el riesgo percibido, Venezuela podría atraer la inversión necesaria para revitalizar su industria petrolera, asegurando al mismo tiempo que los recursos naturales permanezcan bajo control estatal.

¹⁵ Hildegard Rondón de Sansó, *El régimen jurídico de los Hidrocarburos : El Impacto del Petróleo en Venezuela*, Caracas, 2009, p. 67.

En relación con el artículo 303 de la Constitución, se refiere a la reserva a la República de la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., (“PDVSA”) o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, que podía claramente ser otro ente que se cree para tal fin, y que pueda sustituir, total o parcialmente a PDVSA. Esta reserva atiende a razones de estrategia de soberanía económica, política y de estrategia nacional. Ahora bien, el mismo artículo establece como excepción a esta prohibición la cesión de acciones a las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otro ente que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de PDVSA.

Se ha discutido el alcance de la reserva contemplada en el mencionado artículo 302, primer párrafo, si se lee en concordancia con el artículo 113 de la Constitución que establece: “...Cuando se trata de explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público”. De allí podría inferirse (i) que el Estado puede dar concesiones por un tiempo determinado; (ii) que esos derechos de concesiones pueden ser otorgados para la explotación de recursos naturales propiedad de la República.

En el caso de la materia de hidrocarburos, dada la delegación constitucional a la legislación, la actividad de exploración de hidrocarburos líquidos en Venezuela solo puede realizarse conforme a los términos y condiciones consagrado en dicha ley especial. Sin embargo, no está expreso en la Constitución el alcance de la reserva previsto en el citado artículo 302, precisamente por hacer referencia a la ley orgánica respectiva, por lo que una interpretación válida sería, que basta una modificación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (“LOH”)¹⁶ para permitir la actividad de los privados.

De hecho, una revisión del preámbulo de la Constitución nos permite determinar que la intención del constituyente no era hacer una reserva de la actividad petrolera excluyendo la participación del sector privado. Textualmente señala el constituyente lo siguiente: “Por

¹⁶ Publicada en la Gaceta Oficial No. 38.493 del 4 de agosto de 2006.

conveniencia nacional el Estado queda facultado para reservarse determinadas actividades económicas, de manera particular en el sector minero y petrolero. De forma transparente se reconoce que el dominio sobre esas áreas puede hacerse de acuerdo con el sector privado, dejando claramente establecido que el Estado puede entrar en convenios de asociación con el sector privado para el desarrollo y la explotación de esas actividades. Se le otorga rango constitucional a la nacionalización petrolera, pero al mismo tiempo establece la posibilidad de continuar en convenios de asociación con el sector privado siempre y cuando sean de interés para el país, y no desnaturalice el espíritu, propósito y razón de la nacionalización petrolera”.¹⁷

Por lo que el propósito de este trabajo es explorar las modificaciones regulatorias, para lograr una industria petrolera óptima, de manera de hacerla moderna y atractiva para la inversión nacional e internacional requerida¹⁸.

b. Legislación

La LOH rige todas las actividades relacionadas con la exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte, almacenamiento, comercialización y conservación de hidrocarburos, así como de productos refinados y las obras requeridas por estas actividades¹⁹.

De acuerdo con la confirmación constitucional de soberanía sobre los yacimientos de hidrocarburos, por medio de la LOH, todas las actividades primarias (que incluyen principalmente las actividades de exploración y producción, así como las de transporte, almacenamiento y comercialización) están reservadas al Estado. La LOH define qué

¹⁷ Preámbulo de la Constitución.

¹⁸ Se ha dicho, que paradójicamente, desde la nacionalización de 1975, la industria petrolera ha sido dependiente de los socios privados. Por ejemplo, en el 2017 se hizo un estudio determinado que cerca de la mitad de producción petrolera de Venezuela en ese año provino de las empresas mixtas, conformadas por PDVSA y sus socios extranjeros o nacionales. Véase: <https://prodavinci.com/10-reformas-de-la-politica-energetica-para-recuperar-la-industria-petrolera-venezolana/>

¹⁹ Artículo 1. Todo lo relativo a la exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte, almacenamiento, comercialización, conservación de los hidrocarburos, así como lo referente a los productos refinados y a las obras que la realización de estas actividades requiera, se rige por esta Ley.

actividades de la industria petrolera (y el gas asociado)²⁰ están reservadas y cuáles están abiertas a la inversión privada.

Las actividades a las que se refiere la LOH, así como las obras que su ejecución requiere, han sido declaradas de utilidad pública e interés general. En caso de que el Ejecutivo Nacional necesite expropiar un proyecto, la declaración contenida en este artículo sirve de sustento para que dicha expropiación propuesta cumpla con la condición de utilidad pública²¹ e interés general, que es uno de los dos requisitos establecidos por la ley. El concepto de interés general previsto en la Ley implica que las actividades están dirigidas a fomentar el desarrollo integral, orgánico y sostenido del país²².

Según la LOH, el Ministerio del Poder Popular de Petróleo (“Ministerio del Petróleo”) es la entidad nacional con competencias en todos los asuntos relacionados con la administración de hidrocarburos. A tal efecto, estipula que los ingresos que la nación reciba, debido a los hidrocarburos, propendrán a financiar la salud, la educación, la formación de fondos de estabilización macroeconómica y la inversión productiva. La LOH exige, además, el uso racional del recurso natural y la preservación del medio ambiente. En el mismo sentido, la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos²³ regula la manera que los ingresos por la actividad de hidrocarburos es distribuida dentro del territorio, en concordancia con las regulaciones constitucionales al respecto.

²⁰ Las actividades relacionadas con los hidrocarburos gaseosos no se rigen por la Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH), sino por la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (LOHG) y su Reglamento. Sin embargo, hay una importante excepción: las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos gaseosos asociados (es decir, el gas que se produce junto con el petróleo) sí están reguladas por la LOH.

²¹ Art. 3 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

²² Art. 5. Las actividades reguladas por esta Ley estarán dirigidas a fomentar el desarrollo integral, orgánico y sostenido del país, atendiendo al uso racional del recurso y a la preservación del ambiente. A tal fin se promoverá el fortalecimiento del sector productivo nacional y la transformación en el país de materias primas provenientes de los hidrocarburos, así como la incorporación de tecnologías avanzadas. Los ingresos que en razón de los hidrocarburos reciba la Nación propenderán a financiar la salud, la educación, la formación de fondos de estabilización macroeconómica y a la inversión productiva, de manera que se logre una apropiada vinculación del petróleo con la economía nacional, todo ello en función del bienestar del pueblo.

²³ Publicado en la Gaceta Oficial Especial No. 5,991, con fecha del 29 de julio de 2010.

En resumen, según la LOH, las actividades primarias solo pueden ser llevadas a cabo: (i) directamente por el Estado venezolano; (ii) a través de empresas 100% propiedad del Estado; (iii) por medio de empresa mixta en la que la participación del Estado como accionista²⁴ sea superior al 50% (“Empresa Mixta”). Además, se regula ampliamente la forma en como esos ingresos son distribuidos en las distintas divisiones político-territorial.

Como es sabido, las empresas mixtas son operadoras, en el sentido que estas llevan a cabo la operación dentro del área geográfica asignada, sujeta a los términos y condiciones aprobados, sin que ello represente la delegación del referido mandato. La anterior afirmación es confirmada, por el hecho que se requiere autorización especial y específica por el Ejecutivo Nacional como ente regulador para su ejercicio²⁵.

Dentro del marco regulatorio venezolano para los hidrocarburos líquidos, la etapa *midstream*, que abarca la refinación e industrialización, se rige por los artículos 10 y 50 de la LOH. Esta normativa faculta tanto al Estado como a actores privados para ejecutar estas actividades, permitiendo modelos de operación conjunta o separada. Es importante destacar que la estructura de empresas mixtas en esta fase no impone una participación accionaria mayoritaria obligatoria para el Estado, ofreciendo cierta flexibilidad.

En contraste, la fase *downstream*, enfocada en la comercialización, exhibe una segmentación regulatoria. La comercialización internacional de hidrocarburos naturales constituye una prerrogativa exclusiva de las empresas estatales, lo que implica que cualquier entidad que produzca derivados de hidrocarburos debe canalizar su venta a través de estas compañías. No obstante, una lectura atenta de los artículos 58 y 10 de la misma ley revela una disposición diferente para los hidrocarburos

²⁴ Entiéndase que la legislación vigente, se refiere expresamente a sociedad anónima, que es la única que tiene capital social, por lo tanto, se excluyen los consorcios u otro tipo de agrupación legal a fin de cumplir con la exigencia de Ley.

²⁵ Art. 24. El Ejecutivo Nacional mediante Decreto podrá transferir a las empresas operadoras, el derecho al ejercicio de las actividades primarias. Asimismo, podrá transferirles la propiedad u otros derechos sobre bienes muebles o inmuebles del dominio privado de la República, requeridos para el eficiente ejercicio de tales actividades. El Ejecutivo Nacional podrá revocar esos derechos cuando las operadoras no den cumplimiento a sus obligaciones, de tal manera que impida lograr el objeto para el cual dichos derechos fueron transferidos.

líquidos sintéticos: su comercialización está explícitamente abierta a la participación de entidades privadas, además de las empresas mixtas y del Estado. Sin embargo, el Ejecutivo Nacional, mediante decreto, tiene la facultad de reservar la comercialización de ciertos subproductos de hidrocarburos a empresas 100% estatales.

Además del marco general en materia petrolera establecido en la Constitución y en la LOH, otras leyes que regulan aspectos de la industria petrolera y sus actividades son, entre otras, las que señalamos seguidamente.

Ley que Regulariza la Participación Privada en las Actividades Primarias Reservadas por el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos No. 1.510 (“Ley de Regularización”)²⁶, la cual (i) extinguió los convenios operativos previamente existentes celebrados con particulares; y (ii) restringió los acuerdos que otorgan a particulares una participación en las actividades primarias o en los beneficios derivados de la producción de hidrocarburos líquidos, excepto como accionistas minoritarios en empresas mixtas.

Ley de Migración a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco, así como los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas (“LMEMCAFP”)²⁷ y la Ley sobre los Efectos del Proceso de Migración a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco así como los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas²⁸ (la “Ley de Migración”), que regularon el proceso de migración de los convenios de asociación y los convenios de exploración a riesgo y ganancias compartidas a empresas mixtas con participación mayoritaria del Estado venezolano.

Ley Orgánica de Reorganización del Mercado Interno de Combustibles Líquidos (“Ley del Mercado Interno de Combustibles Líquidos”)²⁹, que reserva al Estado venezolano la actividad de intermediación para el suministro de combustibles líquidos entre PDVSA y los minoristas, incluyendo el transporte de dichos combustibles líquidos.

²⁶ Gaceta Oficial No. 38.419 del 18 de abril de 2006.

²⁷ Gaceta Oficial No. 38.632 del 26 de febrero de 2007.

²⁸ Gaceta Oficial No. 38.785 del 8 de octubre de 2007.

²⁹ Gaceta Oficial No. 39.019 del 18 de septiembre de 2008.

Ley Orgánica que Reserva al Estado Bienes y Servicios Conexos a las Actividades Primarias de Hidrocarburos (“Ley de Reserva”)³⁰, que reserva al Estado venezolano bienes y servicios (i) que utilizan inyección de agua, vapor o gas; (ii) que utilizan compresión de gas; y (iii) relacionados con las actividades en el Lago de Maracaibo (ej., embarcaciones para el transporte de personal, remolcadores, mantenimiento de embarcaciones en talleres).

Podemos afirmar que bajo el sistema actual, la participación de los particulares en las actividades primarias es siempre indirecta, por cuanto solo puede ser propietario en un máximo de cuarenta y nueve por ciento (49%) de las acciones de las sociedades mercantiles que sean creadas para llevar adelante dicha gestión, lo cual significa que las empresas que efectúen actividades primarias el sector hidrocarburos siempre serán públicas, por ser propiedad de la República o de algún ente público descentralizado. En la práctica, la participación en las empresas mixtas por parte de los entes privados no ha sido mayor a un cuarenta por ciento (40%) de su capital social.

De lo anterior, no hay duda de que, desde su nacionalización, el manejo del petróleo en Venezuela ha tenido una naturaleza estatista, en el sentido que la República no solo es propietaria de los yacimientos sino que también es propietario exclusivo del derecho de exploración y explotación sobre tales yacimientos, siendo la intervención privada mínima y ampliamente regulada, requerida a efectos de inversión financiera y recursos tecnológicos.

Como consecuencia que la iniciativa privada esté limitada en la actividad petrolera, y que el Estado tenga un rol protagónico en la ejecución de las actividades prevista en la LOH, explica que el régimen de sanciones impuesto contra la República³¹, haya limitado los ingresos provenientes de la actividad petrolera.

³⁰ Gaceta Oficial No. 39.173 del 7 de mayo de 2009.

³¹ Desde el 2014, con la *Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act*, EE.UU ha mostrado interés en la situación sociopolítica venezolana, siendo las sanciones económicas que afectan al actual gobierno nacional las que resultaron desde la O.E No. 13.692 del 8 de marzo de 2015, *Executive order Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela*.

Este régimen, denominado localmente como medidas coercitivas unilaterales, impone amplias restricciones a las transacciones en las que participen PDVSA y otras personadas designadas del Gobierno venezolano o controladas por él, bloqueando todos los bienes e intereses en bienes del Estado venezolano sujetos a la jurisdicción de EE. UU. o controlados por personas estadounidenses (“*US Person(s)*”³²), prohibiendo así a las *US Persons* realizar la mayoría de las transacciones relacionadas con los sectores petrolero, gas, petroquímico y afines de la República, así como impidiendo a las personas extranjeras (“*non-US Person(s)*”) realizar transacciones con un *US-nexus*³³ (“Vínculo con los EE.UU”).

Las sanciones de la OFAC no designan directamente a Venezuela como país, sino a individuos y entidades específicas incluidas en su lista. Sin embargo, al sancionar a PDVSA (la principal empresa petrolera de Venezuela) y a otras entidades como “*Specially Designated Nationals*” (SDN), se han bloqueado, en la práctica, todos los bienes e intereses que les pertenezcan en un 50% o más. Esto incluye a las filiales de PDVSA y a las empresas mixtas donde PDVSA o una filial de PDVSA tenga más del 50% de propiedad³⁴.

Con base en lo anteriormente expuesto, es sencillo concluir que el régimen petrolero actual tiene un evidente carácter publicista en donde la participación de los privados no solo es limitada, sino que luce poco

³² El Reglamento de Medidas coercitivas unilaterales contra Venezuela, 31 CFR Parte 591, que codifica, entre otras cosas, E.O. 13850, E.O. 13884 y define el alcance de las transacciones bloqueadas, define, en la Sección 591.312, el término “*US person*” como: Ciudadanos estadounidenses y residentes permanentes (dondequiera que se encuentren); Entidades organizadas conforme a las leyes estadounidenses (incluidas las sucursales extranjeras); y cualquier persona (física o jurídica) en EE. UU.

³³ La OFAC ejerce su jurisdicción sobre las personas no estadounidenses que realizan transacciones fuera de Estados Unidos, si existe un nexo o conexión con Estados Unidos. Además, las personas no estadounidenses que provoquen que personas estadounidenses infrinjan medidas coercitivas unilaterales pueden enfrentarse a medidas coercitivas unilaterales civiles y/o penales. Se trata de “medidas coercitivas unilaterales primarias” en el sentido de que se dirigen a personas no estadounidenses por transacciones que tienen un vínculo con Estados Unidos.

³⁴ Las medidas coercitivas también tienen un efecto indirecto ya que con la O.E 13.850, la persona que se determine ha “... ayudado materialmente, patrocinado o proporcionado apoyo, financiero, material o tecnológico, o bienes o servicios a o en apoyo de [PDVSA]” por lo cual, también puede enfrentarse a sanciones, aun cuando dicha persona no tenga un Vínculo con los EE. UU.

atractiva para el inversionista privado, local o internacional, por lo que, a efecto de optimizar la industria, exploramos ciertos cambios regulatorios que proponemos para incentivar la iniciativa privada destinada a generar fuentes de trabajo, alto valor agregador, garantizar la seguridad jurídica y su sustentabilidad.

II. PROPUESTAS DE ACTUALIZACIONES REGULATORIAS

En esta sección y en el resto de este artículo pretendemos explicar las reformas normativas que sugerimos convenientes para lograr una industria petrolera óptima, de manera de hacerla moderna y atractiva para la inversión nacional e internacional requerida.

En términos económico es aceptado que la iniciativa privada es más eficiente para la generación de riquezas, mayor crecimiento económico y más beneficios para todos. En general se entiende que la iniciativa privada es necesaria para producir orden social y bien común, la razón es que el esfuerzo individual permite ser más prolijo y atento en gestionar aquello que le pertenece por cuanto tiene más información de la actividad, le motiva la obtención de buenos resultados y conoce de su actividad³⁵.

Debemos hacer notar que no se trata simplemente de permitir más participación del sector privado en la industria petrolera con excepciones a normas actualmente vigente, sino se trata de que el ordenamiento jurídico venezolano, con las reformas específicas que proponemos, permita que se genere estabilidad y seguridad jurídica en sector, lo cual es papel del Estado de asegurar. En efecto, con estos cambios la institucionalidad

³⁵ Sobre la propiedad privada. Véase: Santo Tomás de Aquino, *Summa Theologica*, Parte II-TT, Cuestión 66, artículo 2. “La primera es la potestad de gestión y disposición de los mismos, y en cuanto a esto, es lícito que el hombre posea cosas propias. Y es también necesario a la vida humana por tres motivos: primero, porque cada uno es más solícito en gestionar aquello que con exclusividad le pertenece que lo que es común a todos o a muchos, puesto que cada cual, huyendo del trabajo, deja a otros el cuidado de lo que conviene al bien común, como sucede cuando hay multitud de servidores; segundo, porque se administran más ordenadamente las cosas humanas si a cada uno le incumbe el cuidado de sus propios intereses; sin embargo, reinaría confusión si cada cual se cuidara de todo indistintamente; tercero, porque así el estado de paz entre los hombres se mantiene si cada uno está contento con lo suyo”.

del Estado permitirá la participación ordenada del sector privado, bajo normas preestablecidas y aplicables a todos por igual, respetando obviamente la propiedad privada y el fruto del esfuerzo individual.

1. Actividades primarias

En primer lugar, sugerimos reformar los artículos 9 y 22 de la LOH relativos a la reserva de las actividades primarias, para indicar que las actividades primarias podrán ser realizadas directamente por el Estado, por empresas de su exclusiva propiedad, por empresas mixtas con participación de capital estatal y privado, en cualquier proporción, y únicamente por empresas privadas bajo esquemas contractuales distintos a las empresas mixtas.

Derogar la Ley de Regularización. Esta ley ya no tiene propósito alguno por cuanto el proceso de migración de los convenios operativos tuvo lugar hace casi 20 años y, más importante, limita la posibilidad de que los inversionistas privados puedan participar en actividades primarias.

Lo anterior permitirá (i) que las participaciones accionarias en las empresas mixtas existentes puedan ser modificadas (previa modificación de los correspondientes estatutos sociales de las empresas mixtas, ya que los mismos establecen una participación accionaria mínima por parte del Estado); (ii) las empresas mixtas existentes continúen operando como lo han venido haciendo; y (iii) nuevos proyectos puedan ser ejecutados por nuevas empresas mixtas (con participación de capital estatal y privado en cualquier proporción) o únicamente por empresas privadas, por ejemplo, bajo la modalidad de contratos de operación.

Todo esto sin perjuicio de que cualquier empresa de la propiedad exclusiva del Estado pueda acometer el desarrollo de uno o más campos, según se considere conveniente para los intereses del Estado y tenga la capacidad financiera y operativa para tal fin.

Las modalidades de retribución económica (ganancias compartidas, regalía, etc.) bajo la modalidad de contratos de operación, por ejemplo, serían establecidas casuísticamente. No existe la necesidad de regular este tema en detalle en la LOH pues se corre el riesgo de tener

que modificar las disposiciones cuando las circunstancias económicas o propias del negocio cambien. Consideramos que, si la LOH es amplia, queda al criterio del Ministerio del Petróleo como ente regulador decidir en cada caso (por ejemplo, dependiendo del tipo de campo, duración del proyecto y las circunstancias existentes en ese momento) la estructura y contenido específico que tendrá el contrato. Esto no obsta para que se preparen modelos de contratos de operación que serán aplicados en cada caso dependiendo del tipo de campo.

Lo anterior no significa que la República debe desentenderse de la regulación de la actividad petrolera. Puede, por el contrario, diseñar la política energética definida por el Ministerio que regule la industria. La participación de la República sería para ayudar a definir el régimen fiscal aplicable y ejecutar las rondas de licitación de exploración y explotación. También supervisar que los operadores, estatales y privados cumplan con sus compromisos, las obligaciones fiscales, normas operacionales, de seguridad y medio ambiente³⁶.

En el mismo sentido, no debe entenderse como una obligación, en los términos del artículo 22 de la LOH de Venezuela, que requiere que el Estado mantenga una participación del 50% de todas las empresas mixtas petroleras. Por diversas razones, entre ellas, la cantidad de competencias que debe atender el Estado, no siempre puede asignar los recursos suficientes para pagar su contribución debida en la empresa mixta, por lo que ocasiona que los proyectos se retrasen y la producción caiga. Tanto en Brasil como en Colombia, las compañías petroleras nacionales tienen la opción, pero no la obligación, de participar. Esto permite que PDVSA pueda escoger aquellos proyectos que más le interese, tomando en cuenta viables financieras, como el riesgo, variables laborales y comerciales existente en el momento específico del proyecto³⁷.

³⁶ Los ejemplos de Brasil y Colombia podrían ser de referencia.

³⁷ En 1998 Brasil hizo más flexibles su sector aguas arriba en 1998, haciendo que la participación privada ha aumentado mano a mano con la producción. Paradójicamente, una modificación de la Ley en 2010, que obligaba a Petrobras ser el único operador con un mínimo del 30% en todos los proyectos, ocasionó una caída importante en la producción. Una posterior modificación de la Ley en el 2016 que permitía a Petrobras participar, pero no la obligaba, ocasionó un repunte nuevamente de la producción petrolera de la mano con la participación privada.

2. No requerir acuerdos de la Asamblea Nacional

Eliminar los artículos 33 y 34 de la LOH, los cuales establecen que la constitución de las empresas mixtas y las condiciones que regirán la realización de las actividades primarias están sujetas a la aprobación previa de un acuerdo de la Asamblea Nacional.

Con esto se lograría (i) más independencia y autonomía por parte del Ejecutivo Nacional en el proceso de creación de las empresas mixtas y otorgamiento de los derechos para llevar a cabo actividades primarias; y (ii) no tener que acudir a la Asamblea Nacional cada vez que se desee modificar algún término o condición del acuerdo.

Adicionalmente, consideramos que sería conveniente incluir una disposición transitoria que permita a las empresas mixtas existentes transformarse en una empresa mixta “nueva” que no requiera de un acuerdo de la Asamblea Nacional para su funcionamiento. Esto, por ejemplo, permitiría a los accionistas de dichas empresas mixtas comercializar crudo (si se modifican los artículos 57 y 58 de la LOH, tal como se indica a continuación) sin necesidad de tener que acudir a la Asamblea Nacional para modificar los términos del acuerdo. También, permitiría extender la duración de la empresa mixta y/o modificar la carga impositiva contenida en los acuerdos existentes (ej. *shadow tax*) sin tener que acudir a la Asamblea Nacional para su aprobación.

3. Creación de nuevas empresas del Estado

El artículo 27 de la LOH, siguiendo la opción constitucional antes referida, le permite al Ejecutivo Nacional, mediante Decreto en Consejo de Ministros, crear empresas de la exclusiva propiedad del Estado para realizar las actividades establecidas en la ley. A su vez, el artículo 28 de la LOH, le permite a estas empresas del estado crear otras empresas.

En este sentido, es posible crear nuevas empresas del estado, dentro o fuera de Venezuela, para acometer diversas actividades reguladas por la LOH. Incluso, podría considerarse la conveniencia de transferir las acciones de CVP y de PDVSA Social, S.A. (actuales accionistas de las empresas mixtas existentes) a una empresa del Estado nueva, siempre que los bonos y compromisos financieros de PDVSA

lo permitan, y esto no traiga como consecuencia un riesgo desde el punto de vista de las disposiciones mercantiles venezolanas relativas a quiebra y atraso.

Las nuevas empresas estatales podrían ofrecer una oportunidad para reestructurar y optimizar la gestión de los recursos petroleros. La creación de nuevas empresas estatales, tanto dentro como fuera de Venezuela, podría abrir nuevas vías para la inversión y el desarrollo, siempre y cuando se mantenga un equilibrio entre los beneficios económicos y la estabilidad financiera.

4. Comercialización

Reformar los artículos 57 y 58 de la LOH a los fines de permitir la comercialización de todo tipo de crudo y productos derivados por parte de las empresas privadas, de forma tal que los accionistas (distintos a las empresas del Estado) de las empresas mixtas existentes o de las que se crearen, e incluso contratistas de PDVSA puedan comercializar el crudo, en nombre y por cuenta propia, dentro y/o fuera de Venezuela.

Por lo general, las empresas estatales suelen estar sujetas a altos niveles de burocracia y procesos administrativos lentos, lo cual puede retrasar decisiones cruciales y la implementación de proyectos. La falta de incentivos para mejorar la eficiencia operativa y reducir costos también contribuye a una gestión menos dinámica y orientada a resultados³⁸.

5. Contrataciones Públicas

Excluir la aplicación de la Ley de Contrataciones Públicas y su Reglamento a las empresas mixtas, y regular el régimen de contratación de las empresas mixtas mediante lineamientos o resoluciones emitidas por el Ministerio, adaptando los procesos de contratación a las necesidades y dinámicas de las empresas mixtas, permitiendo que las empresas mixtas deleguen las contrataciones en sus accionistas.

Lo anterior permitiría a las empresas mixtas existentes y las que vayan a ser creadas delegar total o parcialmente las contrataciones de

³⁸ Luis Alfonso Herrera Orellana, y otros. *Individuos o Masas, ¿En qué tipo de sociedad quieres vivir?*. Editorial Galipán, pp. 22-23.

bienes y servicios en sus acciones evitando el riesgo de violar las disposiciones de la Ley de Contrataciones Públicas.

6. Validación de contratos por parte de PDVSA

Eliminar el requerimiento de validación por parte de la presidencia de PDVSA de todos los contratos que celebren PDVSA, sus filiales y las empresas mixtas, previsto en la Resolución No. 164³⁹, o limitarlo para cierto tipo de contratos.

Actualmente, todos los contratos que PDVSA, sus filiales y las empresas mixtas celebran deben ser verificados. Esto significa que cada acuerdo, sin importar su naturaleza o monto, necesita la aprobación de la presidencia de PDVSA antes de ser ejecutado. Este proceso puede ser lento y burocrático, lo que retrasa la implementación de proyectos y la toma de decisiones rápidas. PDVSA.

En el caso de las empresas mixtas donde el Estado tenga una participación menor del 50% no tiene sentido que los contratos a ser celebrados por dicha empresa tengan que ser validados por la presidencia de PDVSA, precisamente porque la República, por medio de PDVSA, tiene el control de la mayoría de la participación accionaria. Por lo tanto, exigir que todos los contratos de estas empresas sean validados por la presidencia de PDVSA no es práctico ni eficiente. Esta reforma o ajuste es sencillo de implementar por cuanto se trata de una resolución del Ministerio y, por lo tanto, no requiere de la intervención de la Asamblea Nacional.

7. Constitución de sociedades y registro de actas de asambleas de accionistas

Es recomendable implementar medidas para agilizar los procesos llevados a cabo ante los Registros Mercantiles para la constitución de sociedades, registro de sucursales y registro de actas de asambleas de accionistas. Actualmente el registro de una sociedad, sucursal o acta de asamblea puede demorar varios meses, incluso si el trámite es habilitado legalmente.

³⁹ Publicada en Gaceta Oficial No. 41.294 del 6 de diciembre de 2017.

Es sugerido asimismo modificar la Resolución No. 019⁴⁰ para eliminar la necesidad de obtener la autorización previa por parte del Ministerio para (i) la constitución de sociedades mercantiles cuyo objeto social esté relacionado con los hidrocarburos, y (ii) el registro de ciertas actas de asambleas de accionistas que sean celebradas por sociedades cuyo objeto social esté relacionado con los hidrocarburos (aunque en la práctica esta autorización es requerida para el registro de cualquier acta de asamblea de accionistas sea cual fuere su objeto). La reforma de esta resolución es sencilla por cuanto fue emitida por el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz y, por lo tanto, no requiere de intervención de la Asamblea Nacional.

A todo evento, en caso de que el Ministerio considere necesario mantener esta autorización, sugerimos que la necesidad de obtener la misma sea restringida a los casos estrictamente necesarios, tales como reducción de capital social, fusión y disolución de la sociedad.

Por último, sería de mucha utilidad eliminar o limitar el requerimiento que exige el Servicio Autónomo de Registros y Notarías (SAREN) de registrar a todos los extranjeros (incluso entidades extranjeras cuando actúan como accionistas de sociedades mercantiles) que participen en actos o documentos que son notariados o registrados con anterioridad a la autenticación o registro del acto o documento en cuestión. Si por alguna razón no es conveniente para el Estado eliminar este requerimiento al menos debería limitarse a una vez. Es decir, requerir el registro cuando la persona o entidad extranjera actué por primera vez. La eliminación o limitación de este requerimiento es sencillo por cuanto está contenido en una providencia emitida por el SAREN y no requiere de la intervención de la Asamblea Nacional.

8. Instalaciones y obras existentes

Se sugiere también la eliminación de la reserva establecida en el segundo párrafo del artículo 10 de la LOH, ello permitiría que las instalaciones y obras dedicadas a la refinación de hidrocarburos y al transporte principal de productos y gas, actualmente reservadas al

⁴⁰ Emitida por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz, publicada en Gaceta Oficial No. 40.332.

Estado, sean operadas por empresas privadas. Esta medida podría atraer inversiones privadas significativas, modernizando la infraestructura existente y mejorando la eficiencia operativa. La mayor participación del sector privado también incrementaría la competencia, lo que podría resultar en una reducción de costos y precios más competitivos, beneficiando tanto a la industria como a los consumidores.

La eliminación de la reserva podría reducir la carga financiera del Estado, permitiendo al gobierno enfocarse en otras áreas prioritarias, pero también requiere una gestión cuidadosa para mitigar los riesgos y asegurar que los beneficios económicos se materialicen de manera equilibrada y sostenible.

9. Ley Orgánica que reserva al Estado bienes y servicios conexos a las actividades primarias de hidrocarburos

Se propone derogar la Ley Orgánica que reserva al Estado bienes y servicios conexos a las actividades primarias de hidrocarburos, de forma tal que actividades tales como la inyección de agua, de vapor o de gas, que permitan incrementar la energía de los yacimientos y mejorar el factor de recobro, y la compresión de gas, puedan ser llevadas a cabo por empresas privadas.

Esto significaría que empresas privadas podrían entrar en estos segmentos del mercado, lo cual podría reducir la cuota de mercado y los ingresos de las empresas estatales en estas áreas específicas. Las empresas estatales tendrían que mejorar su eficiencia y calidad de servicio para mantenerse competitivas. Esto podría ser positivo, ya que incentivaría la innovación y la adopción de nuevas tecnologías.

Aunque la competencia podría reducir los ingresos en ciertos segmentos, las empresas estatales podrían beneficiarse financieramente al reducir la carga operativa y administrativa de gestionar todas las actividades conexas. Esto permitiría a las empresas estatales enfocarse en sus áreas de mayor fortaleza y rentabilidad, optimizando sus recursos y capacidades.

La derogación de la ley podría abrir oportunidades para que las empresas estatales formen alianzas estratégicas con empresas privadas. Estas colaboraciones podrían facilitar el acceso a capital, tecnología

y experiencia, mejorando la eficiencia y la capacidad operativa de las empresas estatales.

10. Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público

Modificar el artículo 101 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (“LOAFSP”)⁴¹ a los fines de incluir expresamente a las empresas petroleras del estado creadas bajo leyes distintas a la LOH (por ejemplo, PDVSA y CVP). Esto permitiría concluir con claridad que empresas como PDVSA y CVP pueden recibir préstamos sin necesidad de obtener la autorización del Presidente en Consejo de Ministros, y pueden dar garantías para respaldar obligaciones de terceros.

En la práctica, las empresas mixtas incorporadas bajo la LOH para realizar actividades primarias califican, de acuerdo con la Ley Orgánica de Administración Pública (“LOAP”), como empresas estatales. Sin embargo, según la LOH, solo aquellas empresas totalmente propiedad del Estado califican como empresas estatales (es decir, PDVSA y sus subsidiarias totalmente propiedad del Estado), mientras que las empresas mixtas reciben un tratamiento diferente.

El propósito de la ley es regular la administración financiera del sector público, los sistemas de control interno y los aspectos relacionados con la coordinación macroeconómica. La administración financiera del sector público abarca el presupuesto, las operaciones de crédito público, la tesorería y la contabilidad.

Si bien la derogatoria en esta sección sería importante para la simplificación del acceso al financiamiento de las empresas estatales y petroleras, es importante que el gobierno corporativo⁴² incorpore medidas para apoyar la nueva autonomía financiera de las empresas estatales, garantizando que las operaciones se realicen de manera transparente y

⁴¹ Publicado en la Gaceta Oficial Especial No. 6,210, con fecha del 30 de diciembre de 2015.

⁴² Entendemos por gobierno corporativo como el sistema de normas, prácticas y procesos que se establecen para controlar y dirigir el funcionamiento de una empresa. Podría incluirse en esta definición: los estatutos sociales, las decisiones de las acciones y la junta directiva, así como las políticas adoptadas por la sociedad concreta.

conforme a las mejores prácticas internacionales. Las anteriores adaptaciones pueden ser realizadas por instrumentos societarios sin necesidad de aprobar una Ley específica al respecto.

11. Beneficios laborales

Se propone incluir una reforma en la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (y, de ser el caso, del artículo 32 de la LOH) que excluya o establezca una serie diferente de beneficios laborales (prestaciones, utilidades, etc.) a los trabajadores que devenguen más de cierto monto. Esto aligeraría la carga laboral de las empresas y les permitiría contratar más personal y pagarles mejor a sus empleados, sin las cargas y pasivos económicos que conlleva la referida remuneración.

Esto permitiría a las empresas tener una mayor flexibilidad financiera, lo cual podría ser utilizado para contratar más personal o mejorar los salarios de los empleados que no están excluidos de estos beneficios. La reducción de la carga laboral podría mejorar la competitividad de las empresas y facilitar su crecimiento. Esto podría ayudar a reducir el desempleo y fomentar la creación de empleo. Además, las empresas podrían tener más recursos para invertir en capacitación y desarrollo de sus empleados, mejorando la productividad y la calidad del trabajo.

12. Ley Orgánica de Comisión Central de Planificación

Reformar el artículo 4 numeral 3 de la Ley Orgánica de Comisión Central de Planificación, a los fines de eliminar la potestad de control y coordinación que actualmente se le confiere a dicha comisión sobre el ministerio y empresas del Estado. Esta potestad de control y coordinación actualmente impide al Ministerio y empresas como PDVSA gozar de autonomía organizativa y, de autonomía para la planificación administrativa-financiera.

Si PDVSA, o el ente que se crease, tuviera mayor autonomía, podría ajustar sus operaciones y estrategias de inversión rápidamente en respuesta a fluctuaciones en los precios del petróleo, mejorando su competitividad y eficiencia.

Los ministerios podrían implementar programas y políticas específicas para abordar problemas locales sin esperar la aprobación central, mejorando la efectividad de sus intervenciones.

13. Algunas sugerencias tributarias

Sin agotar el tema de los cambios legislativos que podrían colaborar en la reconstrucción de la industria petrolera, sugerimos que puede revisarse el régimen impositivo aplicable a los hidrocarburos. A título de ejemplo, (i) Reformar los artículos 44 y 48 de la LOH a los fines de ampliar la facultad del Ejecutivo Nacional de otorgar rebajas de la regalía y del impuesto de extracción; (ii) Reformar la Ley de Impuesto sobre la Renta a los fines de ajustar la tasa impositiva para las empresas mixtas (actualmente del 50%, mientras que la tarifa ordinaria para las demás industrias es de hasta 34%); (iii) Reformar la Ley que crea la Contribución Especial por Precios Extraordinarios y Precios Exorbitantes en el mercado internacional de hidrocarburos (“Ley de Precios Extraordinarios”) a los fines de ajustar la alícuota aplicable a cada una de las bandas de precios del barril de petróleo, o a los fines de ampliar el alcance de la exención establecida en el artículo 12 de dicha ley, según sea necesario; (iv) no debe haber impuestos locales aplicables a una empresa conjunta; si se pagan impuestos locales, la empresa conjunta debe poder deducir los impuestos pagados de los impuestos adeudados a la República; y (v) Los proyectos de petróleo pesado pueden requerir inversiones sustanciales, por lo que deberían concederse consideraciones especiales a los proyectos de petróleo pesado, incluidas exenciones fiscales.

Otros países productores de petróleo ajustan sus regímenes fiscales para atraer capital. La flexibilidad en regalías e impuestos puede hacer que Venezuela sea más competitiva a nivel global para atraer inversiones. Algunos yacimientos o proyectos de exploración pueden tener costos de producción más altos. Una regalía o impuesto de extracción reducido podría permitir la explotación de estos recursos que de otra manera no serían rentables.

CONCLUSIÓN

En síntesis, la industria petrolera en Venezuela enfrenta desafíos significativos que requieren reformas normativas y operativas para optimizar su funcionamiento y atraer inversión nacional e internacional. La dependencia histórica del petróleo ha creado vulnerabilidades económicas que se han exacerbado por sanciones internacionales y la falta de eficiencia en la gestión estatal. Las propuestas de reforma presentadas en este ensayo buscan modernizar el marco legal, permitir una mayor participación privada y mejorar la competitividad de la industria, siguiendo ejemplos exitosos de otros países de la región.

Las reformas propuestas incluyen principalmente la modificación de leyes clave como la LOH, la eliminación de restricciones a la participación privada en actividades primarias, y la flexibilización de la comercialización de crudo y productos derivados. Además, se sugiere la creación de nuevas empresas estatales y la simplificación de procesos administrativos para agilizar la constitución de sociedades y la validación de contratos. Estas medidas no solo buscan mejorar la eficiencia operativa, sino también fomentar la innovación, la inversión en tecnología y la sostenibilidad ambiental, garantizando un desarrollo integral y orgánico de la industria.

En última instancia, la implementación de estas reformas normativas es esencial para transformar la industria petrolera venezolana en un sector moderno y atractivo para la inversión. Al adoptar un enfoque incremental y flexible, basado en la ingeniería social gradual, Venezuela puede minimizar los riesgos y maximizar los beneficios, asegurando una adaptación más segura y pragmática a los desafíos económicos y sociales. Con una política energética bien definida y una gestión eficiente, la industria petrolera puede convertirse en un motor de crecimiento económico sostenible, generando empleo, riqueza y bienestar para el pueblo venezolano.

EL *UTI POSSIDETIS* COMO PRINCIPIO DE DELIMITACIÓN, SEGÚN LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

HÉCTOR FAÚNDEZ LEDESMA

SUMARIO

• Introducción. 1. La evolución del *uti possidetis* en el derecho internacional. 2. La relación del *uti possidetis* con los títulos territoriales. 3. La formulación doctrinal del *uti possidetis*. 4. El laudo arbitral del Consejo Federal Suizo. i. La extinción de *terra nullius* en la región. ii. Un acuerdo de delimitación entre nuevos Estados. iii. Los títulos territoriales y el *uti possidetis*. iv. Una elección entre límites jurídicos y límites de hecho. v. Un principio de delimitación. vi. La fecha crítica. vii. La naturaleza de este principio. viii. La imprecisión de las fronteras coloniales. 5. La expansión de su aplicación. 6. El *uti possidetis* en la jurisprudencia internacional. i. La frontera del Rann de Kutch. ii. La frontera entre Honduras y Guatemala. iii. La frontera entre El Salvador y Honduras. iv. La frontera entre Burkina Faso y Mali. v. La frontera "marítima" entre Guinea-Bissau y Senegal. vi. La frontera entre Benín y Níger. vii. La frontera entre Burkina Faso y Níger. 7. La transformación del *uti possidetis*. • Conclusión.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de toda la controversia por el territorio situado al oeste del río Esequibo, en Venezuela, desde algunos círculos -ya sea en forma simplemente descuidada, mostrando escases de lecturas, lecturas mal digeridas, o haciendo un exquisito despliegue de ignorancia de lo que dice el derecho internacional al respecto- se ha insistido en el argumento del *uti possidetis*, como el fundamento de la soberanía de Venezuela sobre el territorio en disputa. Como regla general, por su falta de seriedad y de fundamento, esas afirmaciones se deberían ignorar de plano; pero, cuando provienen de quienes tienen alguna responsabilidad política, merecen alguna aclaración. Entre los expositores de esa tesis hay un ex embajador de Venezuela, conductor de un programa de televisión, y que incursionó en la política como candidato a gobernador del recién creado estado de Guayana Esequiba; la razón para mencionarlo es que se trata de uno de los miembros del equipo que representa a Venezuela en su disputa con Guyana ante la Corte Internacional de Justicia, por lo que, para bien o para mal, su opinión puede tener alguna relevancia. En un artículo de prensa carente de rigor periodístico -que en realidad es una invitación a participar en un proceso electoral en el que él era candidato-, después de dedicar muchos pasajes al *uti possidetis*, con audacia y ligereza, su autor afirma que este principio tiene aplicación en la disputa entre Guyana y Venezuela, hoy pendiente ante la Corte Internacional de Justicia. Aunque su comentario incurre en muchas inexactitudes (porque, entre otras cosas, ni Robert Schomburgk era austríaco, ni tampoco publicó un mapa en 1887, doce años después de su fallecimiento)¹, el autor señala, -esta vez correctamente- que “Desde

¹ Además de errores históricos como ya los referidos, el autor distorsiona -o no comprende- el contenido del Acuerdo de Ginebra (suscrito el 17 de febrero de 1966 entre Venezuela,

1811 y hasta la Constitución de 1999, para Venezuela ha sido un principio constitucional el *Uti Possidetis Juris* con el espacio geográfico de lo que fue la Capitanía General” (de Venezuela)². Pero, junto con ignorar que las disposiciones del Derecho interno de los Estados no prevalecen sobre el derecho internacional, y que los tribunales internacionales están llamados a aplicar el derecho internacional, y no el derecho interno de los Estados, esa afirmación omite explicar qué es *el uti possidetis*, y cuál es su ámbito de aplicación. Aquí no se trata de cuestiones en las que pueda haber dos opiniones igualmente respetables, sino de afirmaciones manifiestamente erróneas, hechas desde una tribuna de prensa por quien -por formar parte del equipo encargado de la defensa de los derechos e intereses de Venezuela en la Corte Internacional de Justicia-, tiene capacidad para influir en la mente de una persona desprevenida, presentándole una visión distorsionada de los hechos y el derecho, que no corresponde con los sólidos fundamentos de la legítima reclamación venezolana. En la controversia del Esequibo, Venezuela no necesita recurrir a afirmaciones irresponsables o a teorías exóticas. Argumentos de esa naturaleza -expuestos en un panfleto electoral- desacreditan la

el Reino Unido, y la entonces Colonia de Guayana Británica), afirmando, *inter alia*, que este descarta el arreglo judicial como medio de solución de la controversia, y que obliga a las partes a una negociación bilateral. Basta con leer el artículo IV del Acuerdo de Ginebra para comprobar que eso es falso, pues allí se insiste, reiteradamente, en la forma como se va a “escoger” el medio de solución de esta controversia entre aquellos que menciona el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, el cual incluye el arreglo judicial. No es correcto afirmar -como hace el autor del artículo que comentamos- que, si el laudo arbitral del 3 de octubre de 1899 es nulo, automáticamente el territorio en disputa es de Venezuela; esa es una cuestión distinta, que depende de los títulos territoriales que presenten las partes. Tampoco es cierto que Hans Kelsen señale que el arreglo judicial está descartado en caso de controversias territoriales; en realidad, para cualquier jurista -y mucho más para uno de la talla de Kelsen-, siempre que hay una controversia en la que las partes no logren ponerse de acuerdo, la solución que ofrece el derecho es precisamente el arreglo judicial. En fin, sugerir, porque “alguien” le dijo, que el laudo es nulo porque fue el fruto de una transacción territorial entre Rusia e Inglaterra -aunque sin aportar ninguna evidencia o indicación del territorio que Rusia recibió a cambio-, es absolutamente irresponsable, y le resta credibilidad a la reclamación venezolana. Demasiados errores para un alumno de segundo año de Derecho. Eso es trivializar los sólidos argumentos de Venezuela en esta controversia.

- 2 Cfr. Julio César Pineda, *Argentina y Venezuela: Reclamos territoriales frente al Imperialismo inglés y sus nuevas expresiones*, en El Universal de Caracas, 6 de abril de 2025, <https://www.eluniversal.com/el-universal/205117/argentina-y-venezuela-reclamos-territoriales-frente-al-imperialismo-ingles-y-sus-nuevas-expresiones>

posición de Venezuela. Desde luego, en el equipo de personas que representan a Venezuela en esta controversia también hay más de un abogado meritorio, con formación y experiencia en derecho internacional, y, con toda certeza, ellos deben tener una visión más informada y más profesional.

Sin duda, el *uti possidetis* es un elemento que debe ser tenido en cuenta en la solución de la controversia pendiente entre Guyana y Venezuela. Por ende, habrá que examinar su naturaleza y sus características, así como su pertinencia en este asunto. En primer lugar, hay que establecer si se trata de un título territorial (como sostienen algunos), de un principio de delimitación de fronteras, o de una combinación de ambos; en segundo lugar, habrá que determinar cuál es su ámbito de aplicación, estableciendo qué Estados son los que están sujetos a esa regla, y habrá que decir alguna palabra sobre el efecto que puede tener en la controversia del Esequibo.

En su primer informe a la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas sobre sucesión de Estados, Waldock sostenía que es una regla de derecho internacional general que, por el mero hecho de una sucesión, las fronteras de los Estados permanecen intactas³. Se trata de una opinión que difícilmente podría ser objeto de controversia, y que tampoco lo ha sido; además, ella se encuentra confirmada por el artículo 11, literal a), de la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, que dispone que la sucesión de Estados no afectará de por sí a una frontera establecida por un tratado. En consecuencia, independientemente de los cambios que puedan ocurrir respecto de la soberanía sobre un territorio a uno u otro lado de una frontera *internacional*, esa frontera continuará siendo la misma. Esta disposición se refiere a la sucesión de Estados respecto de los límites *externos* de un Estado, fijados por tratado; y, si bien las fronteras internacionales de un Estado están amparadas por el derecho internacional, los límites administrativos internos no lo están. En este sentido, en el caso de la disputa fronteriza entre Dubai y Sharjav, el Tribunal arbitral señaló que no se puede atribuir el mismo valor a una frontera que ha sido fijada en vir-

³ Cfr. Humphrey Waldock, Special Rapporteur, *First report on succession of States and Governments in respect of treaties*, Yearbook of the International Law Commission, 1968, vol. II, pp. 92 y s.

tud de un tratado, o que es el resultado de un procedimiento arbitral o judicial -en el que Partes han tenido plena oportunidad de presentar sus argumentos-, que a una frontera establecida mediante una decisión administrativa (interna), emanada de una autoridad que podría no haber tenido en cuenta las opiniones de las Partes, y que surge en una situación de desigualdad inherente.⁴

La cuestión es determinar qué ocurre en ausencia de un tratado que haya fijado una frontera, o en el caso de fronteras que corresponden a una situación de hecho anterior, sin que, necesariamente, hayan sido aceptadas por todos los Estados involucrados; pero, sobre todo, queda por saber qué ocurre con lo que antes eran los límites administrativos *internos* -fijados por el Derecho interno- en lo que antes era el territorio de un Estado que ha dado paso a varios Estados. Porque, si el Estado anterior desaparece como un todo, pasando su territorio a ser parte de un nuevo Estado, sus fronteras con los Estados vecinos -definidas o indefinidas- seguirán en el estado en que se encontraban; y si el territorio anterior se ha desintegrado, dando paso a varios nuevos Estados, una cosa son las fronteras entre esos nuevos Estados entre sí, y otra cosa distinta son las fronteras de esos nuevos Estados con países vecinos, ajenos a la entidad política que les dio origen. Pero el mero hecho de la sucesión de Estados no puede alterar una frontera internacional preexistente, del mismo modo que tampoco puede crear una frontera internacional en donde antes no la había. En estricta lógica, el *uti possidetis* no puede interpretarse en el sentido de que, donde antes había una frontera por definir, esta pueda llegar a delimitarse por el mero hecho de la sucesión; porque, como consecuencia del principio de continuidad de los Estados, las disputas territoriales preexistentes subsisten, y son heredadas por el nuevo Estado.

Entendido como la regla que reconoce las fronteras internas de un imperio colonial ya desaparecido como las fronteras internacionales de los nuevos Estados, en la delimitación de las fronteras, particularmente en hispano América -cuando no ha habido conquistas militares de por medio-, al principio del *uti possidetis* le ha correspondido un lugar destacado. No es por casualidad que, en las disputas territoriales entre las

⁴ Cfr. Arbitral Award, *Dubai/Sharjah Boundary Arbitration*, October 19, 1981.

repúblicas hispanoamericanas -excepto en los casos de cambios territoriales derivados del uso de la fuerza-, se haya recurrido rutinariamente a su aplicación, sin perjuicio de que su interpretación pueda haber sido objeto de polémica por parte de los mismos Estados que lo invocaban, y que su aplicación práctica correspondiera a fronteras mal definidas, y ciertamente sin demarcar. Por eso, Waldock -y, antes que él, La Pradelle- afirmaban que el *uti possidetis* habría probado ser tan impreciso y ambiguo que estaría desacreditado incluso como criterio para resolver disputas fronterizas entre países latinoamericanos⁵. Por consiguiente, habrá que examinar si la doctrina del *uti possidetis* es apropiada para definir las fronteras de un Estado, o si su alcance ha sido sobre estimado.

La expresión latina *uti possidetis* es un principio que ha llegado a ser parte de la tradición hispanoamericana. Su enunciado completo es "*uti possidetis, ita possideatis*", que significa como poseyeres seguiréis poseyendo. Su origen se remonta al Derecho Romano, en el que, en caso de disputas por la propiedad inmueble, a partir de los interdictos posesorios, el pretor tenía la misión de proteger a quien tenía la posesión. El origen de esta medida estaría en el procedimiento al que se recurrió para proteger a los ocupantes de tierras públicas, quienes, si bien no podían exhibir un título original de propiedad, recibieron el reconocimiento del Estado, concediéndole al poseedor, en virtud de su posesión, el derecho a estar libre de perturbaciones por parte de su adversario; pero no había, en esta etapa del procedimiento, un pronunciamiento sobre la propiedad. En los tiempos de Justiniano, el interdicto *uti possidetis* era empleado cuando dos partes reclamaban una propiedad, debiendo determinarse cuál era el demandante y cuál el demandado. Quien estuviera en posesión al momento del interdicto retenía la posesión⁶. El derecho del poseedor no se veía afectado si su posesión se había iniciado mediante la violencia, clandestinamente, o con permiso respecto de cualquier otra persona que no fuera el adversario; y, en cuanto a este último, simplemente había una prohibición de perturbar el *statu quo*, quedando abierta incluso la cuestión de cuál de las partes estaba en posesión, y a cuál se

⁵ Cfr. Humphrey Waldock, op. cit., p. 86.

⁶ Cfr. John Bassett Moore, *Costa Rica-Panamá Arbitration: Memorandum on uti possidetis*, The Commonwealth Co., Printers, Rosslyn, Va., 1913, pp. 5 a 7.

le prohibía interferir, porque, al pedir el interdicto se pedía, al mismo tiempo, una declaración reconociendo la posesión.

En el Derecho Romano, el objetivo del *uti possidetis* era garantizar el *statu quo* mientras se resolvía la controversia sobre la propiedad, sin que otorgara o reconociera un título definitivo. En cambio, en el derecho internacional, esta doctrina apareció, inicialmente, como un principio de consolidación de la situación *de facto* tras las hostilidades, de modo que la simple conclusión de la paz otorgaba a los beligerantes el territorio que en ese momento estaba efectivamente bajo su control⁷. Así, de una medida provisional, habría pasado a ser un título permanente. En su forma actual, el *uti possidetis* está lejos de corresponder a su formulación inicial en el Derecho Romano porque, mientras este último se refería a la garantía temporal de la propiedad, el derecho internacional tiene que ver con la soberanía territorial, sobre una base permanente. Es así como el *uti possidetis* fue adoptado como un principio del derecho internacional americano. Siendo un factor que da estabilidad a las fronteras, desde la segunda mitad del siglo XX, como consecuencia del proceso de descolonización en África y Asia, así como de la secesión o de la desintegración de algunos Estados en Europa y Asia, con las necesarias adaptaciones, su aplicación se ha extendido a otras regiones.

Aunque ciertamente no ha evitado que surjan disputas territoriales, el mero enunciado de este principio ha hecho que, por lo menos, esas disputas sean más fáciles de resolver que si no hubiera existido una regla generalmente aceptada en materia de soberanía territorial⁸. No obstante, con menos optimismo, Prescott afirma que, aunque el fundamento jurídico de las reclamaciones territoriales en Sudamérica es usualmente el principio del *uti possidetis*, probablemente éste ha empeorado los conflictos territoriales porque, habiendo por lo menos dos interpretaciones del mismo, los Estados tienden a invocar la que les resulta más conveniente; porque, mientras algunos Estados consideran que sus límites son aquellos que estaban en vigor al momento

⁷ Cfr. William Edward Hall, *A Treatise on International Law*, Third Edition, Clarendon Press, Oxford, 1890, p. 558.

⁸ Cfr. Peter Lyon, *Regional Organization and Frontier Disputes*, en *The International Regulation of Frontier Disputes*, Edited by Evan Luard, Thames and Hudson, London, 1970, p. 123.

de obtener la independencia de la Corona española (el *uti possidetis juris*), otros estiman que sus límites son aquellos que las autoridades coloniales observaban por razones administrativas de orden práctico (el *uti possidetis factum*). Y, a juicio de Prescott, en diferentes momentos, Venezuela -como heredera de la Capitanía General-, habría empleado ambas interpretaciones⁹. Sin embargo, Moore considera que la expresión “*uti possidetis juris*” carece de sentido y es contradictoria, porque la palabra “*juris*” excluye por completo la consideración de la posesión *de facto*, lo que implica convertirla en autodestructiva. A su juicio, la expresión “*uti possidetis*” no puede basarse en una situación que excluya por completo la idea de posesión física continua, haciendo de los términos un uso puramente fantasioso¹⁰.

En cuanto principio aceptado por las nacientes repúblicas hispano-americanas, el *uti possidetis* encontró su consagración constitucional, *inter alia*, en la Ley Fundamental de Colombia¹¹, adoptada el 17 de diciembre de 1819 -cuatro meses después del Congreso de Angostura-, y cuyo artículo 2 disponía que “Su territorio será el que comprendían la antigua Capitanía General de Venezuela y el Virreinato del Nuevo Reino de Granada, abrazando una extensión de 115.000 leguas cuadradas, cuyos términos precisos se fijarán en mejores circunstancias.”. Esta

⁹ Cfr. J. R. V. Prescott, *The Geography of Frontiers and Boundaries*, London, 1965, pp. 116 y ss., citado por Peter Lyon, op. cit., pp. 138 y ss.

¹⁰ Cfr. John Bassett Moore, op. cit., p. 41. Moore rechazó -como una construcción tan novedosa como fantástica- la tesis según la cual las fronteras, entre las divisiones políticas que conforman los Estados de Hispanoamérica, solo podían determinarse mediante “leyes” imperiales promulgadas antes de 1810, y que por “leyes” solo podían entenderse los actos que efectivamente se incluyeron en la *Recopilación de las Leyes de Indias*, o que, siendo posteriores a su publicación, debían incluirse en ella; según esa tesis -que él rechazaba-, todas las capitulaciones, comisiones oficiales, informes y despachos, así como todas las ocupaciones, prescripciones y demás pruebas habituales de la evolución histórica de los derechos y títulos territoriales, debían rechazarse por incompetentes e inútiles. Además, esa tesis habría sido repudiada por dos laudos del mismo gobierno de España, el primero sobre la frontera entre Colombia y Venezuela, de 1891, en el que, según un Protocolo suscrito por las partes, el árbitro estaba autorizado para fijar la frontera “como sea más conforme a los documentos existentes, siempre que surja algún punto acerca del cual no exista toda la claridad que sería deseable”; el segundo, sobre la frontera entre Honduras y Nicaragua, de 1906, dispuso, *inter alia*, que la frontera entre ambos países fue el producto de la “evolución histórica”. Ibid., pp. 41 y ss.

¹¹ La Gran Colombia, que resultó de la unión de las repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada, abarcando lo que hoy son Colombia, Ecuador, y Venezuela.

fórmula se repite en el artículo 5 de la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, del 12 de julio de 1821, en el artículo 6 de la Constitución de la República de Colombia, del 30 de agosto de 1821, y, una vez que se produjo la desintegración de la Gran Colombia, Venezuela consagró este mismo principio en el artículo 5 de su Constitución de 1830, que se repite -en lo fundamental- en las Constituciones posteriores, señalando que el territorio de Venezuela comprendía todo lo que se conocía bajo el nombre de Capitanía General de Venezuela. De esta forma, a partir de la constatación de un hecho político y social, que se remonta a 1810, Venezuela se declaró sucesora de las fronteras de España en lo que fue la antigua Capitanía General de Venezuela. Pero debe observarse que ninguno de esos textos constitucionales definía las fronteras, cuestión que se posponía para el momento en que hubiera “mejores circunstancias”. Es así como, mediante la aplicación del *uti possidetis*, después de la independencia de las repúblicas hispanoamericanas, las fronteras internas de la época colonial española se transformaron en fronteras internacionales¹².

1. LA EVOLUCIÓN DEL *UTI POSSIDETIS* EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Moore ha observado que, del Derecho Romano, la expresión *uti possidetis* fue trasladada al derecho internacional, aunque sin ninguno de los significados técnicos y las limitaciones inherentes al interdicto romano, pero transmitiendo literal y apropiadamente el significado preciso que se le pretende dar. En el derecho internacional, la frase ya no se refiere a un procedimiento judicial o cuasi judicial que resulta del interdicto de una autoridad jurídica suprema; su objetivo fundamental,

¹² Cfr., por ejemplo, Lassa Oppenheim, *Tratado de Derecho Internacional Público* (título original: *International Law: A treatise*, séptima edición editada por Hersch Lauterpacht, Longmans, Green and Co., Londres / Nueva York / Toronto, 1952), traducción por Antonio Marín López, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1966, Tomo I, vol. II, pp. 92 y sig., en nota a pie de página; Charles Rousseau, *Droit International Public*, Sirey, París, 1983, Tome III, p. 233; y A. O. Cukwurah, *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*, Manchester University Press / Oceana Publications Inc., Manchester / Dobbs Ferry, 1967, pp. 112 a 116, y Alejandro Álvarez, *El Nuevo Derecho Internacional en sus relaciones con la vida actual de los pueblos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1962, p. 74.

en derecho privado, de prevenir e invalidar el uso de la fuerza, ya no existe, pues, según el derecho internacional (en tiempos de Moore), el uso de la fuerza llegó a ser lícito, y se reconocía el derecho de conquista. Su significado en derecho internacional se resumía y expresaba acertadamente en las palabras *uti possidetis, ita possideatis*: «Como posees, puedes seguir poseyendo». Pero, por la misma razón que en el derecho internacional, que carecía de una autoridad política suprema y de una jurisdicción judicial suprema, era lícito el uso de la fuerza y se reconocía el derecho de conquista, el principio del *uti possidetis*, en el sentido indicado, era una regla de paz, pues proporcionaba una fecha a partir de la cual debían computarse los derechos de las partes, sin recurrir a controversias anteriores ni arriesgar las consecuencias de su renovación. En un sentido más firme que en el Derecho privado, en el derecho internacional, quien posee, por el mero hecho de la posesión, tiene más derecho que el que no posee¹³. Y para Moore, en América latina, el *uti possidetis* proporcionaba “una base práctica para la delimitación”¹⁴ de sus fronteras.

En el siglo XIX, diversos autores veían el *uti possidetis* como el principio según el cual se ajustaban las fronteras territoriales al término de una guerra. Así, según Wheaton, la restauración de la paz ponía fin al uso de la fuerza, y se aplicaba el principio general según el cual las cosas adquiridas en el curso de la guerra permanecían, en cuanto a su título y a su posesión, exactamente como estaban al momento de concluirse la paz; en su opinión, salvo estipulación en contrario, el *uti possidetis* es la base de todo tratado de paz. Si nada se decía acerca del territorio conquistado, éste permanecía bajo el dominio del conquistador, y su título no podía ponerse en duda¹⁵. Asimismo, Bluntschli asociaba el *uti possidetis* con el estado de las posesiones territoriales al término de una guerra, en el que cada parte conserva la soberanía sobre el territorio que ocupa. A su juicio, éste sería el principio que

¹³ Cfr. John Bassett Moore, op. cit., pp. 8 y ss.

¹⁴ Cfr. op. cit., p. 14.

¹⁵ Cfr. Henry Wheaton, *Elements of International Law*, (Primera edición, 1836), Eight edition, edited with notes by Richard Henry Dana, Jr, Little, Brown, and Company, Boston, 1866, p. 719, párrafo 548.

se denomina *uti possidetis*¹⁶. Por su parte, Hall también entendía el *uti possidetis* como un principio según el cual, a falta de estipulación en contrario, al término de las hostilidades, los beligerantes conservaban el territorio que ya estaba en su posesión; en su opinión, un tratado de paz, por el cual se permite que opere el principio del *uti possidetis*, proporciona la mejor prueba de la conquista, al igual que el reconocimiento de la independencia de una provincia rebelde por la madre patria es la mejor prueba del nacimiento de un nuevo Estado¹⁷. Pero, en lo esencial, Hall concebía el *uti possidetis* como una regla diseñada originalmente para preservar el *statu quo*. Se trataba de un principio que legalizaba el estado de las posesiones territoriales entre los beligerantes al momento del cese de las hostilidades y de la conclusión de un tratado de paz.

Sólo fue en una etapa posterior que la doctrina se desplazó de la ocupación efectiva del territorio a “la santificación” de los límites administrativos coloniales. Pero, de hecho, el verdadero impulso de la doctrina, tal como se desarrolló en América Latina, habría sido más externo que interno. Su propósito era impedir cualquier renovación de la colonización europea, basándose en que partes del continente aún constituían *terrae nullius* y que, por lo tanto, estaban abiertas a la adquisición de soberanía mediante la ocupación efectiva por cualquier Estado. Se trataba, por lo tanto, de una afirmación de posesión u ocupación, constructiva o ficticia, dado que existían muchas regiones inexploradas y deshabitadas en América Latina¹⁸.

2. LA RELACIÓN DEL *UTI POSSIDETIS* CON LOS TÍTULOS TERRITORIALES

Lo que hace que un Estado tenga la soberanía sobre un territorio determinado es la existencia de un título que lo acredite como tal. Los

¹⁶ Cfr. Johan Kaspar Bluntschli, *Le Droit International Codifié*, (Título original: *Das Moderne Völkerrecht Der Civilisirten Staaten Als Rechtsbuch Dargestellt*, Druck und Verlag der C. H. Beck'schen Buchhandlung, Nördlingen, 1872), Traducción del alemán al francés por M. C. Lardy, Cinquième édition revue et augmentée, Librairie Guillaumin et Cie., Éditeurs, París, 1895, págs. 401 y ss., párrafo 715.

¹⁷ Cfr. William Edward Hall, *A Treatise on International Law*, Third Edition, Clarendon Press, Oxford, 1890, pp. 558 y 566.

¹⁸ Cfr. Malcolm N. Shaw, *The heritage of States: The principle of uti possidetis juris today*, British Yearbook of International Law, Vol. 67, Issue 1, 1996, p. 98.

títulos son los actos, o los hechos, que tienen la capacidad de conferirle al Estado la condición de soberano en un determinado espacio territorial. Puede que esos actos -particularmente si consisten en transacciones entre Estados- estén recogidos en un documento legal que dé fe de la misma, y que constituya una prueba del título. Pero hay distintos medios, o modos, a través de los cuales el Estado puede adquirir esa soberanía territorial, y a veces -en la literatura jurídica- esos medios se confunden con los títulos.

En cuanto a los títulos territoriales, Rousseau prefiere llamarlos modos de establecimiento de la competencia territorial, y los clasifica en tres categorías: a) los modos jurídicos, entre los que menciona la ocupación, la cesión, y la adjudicación; b) los modos históricos o políticos, entre los que menciona únicamente la “*debellatio*” o subyugación (lo que otros llaman conquista), que, al término de las operaciones militares (aunque no necesariamente en el curso de una guerra), supone la sumisión completa del Estado vencido al Estado vencedor, con la extinción -“pasajera o duradera”- del primero; y c) los modos geográficos, entre los que señala, simplemente, la contigüidad, o la proximidad geográfica¹⁹. Otros autores mencionan, también, la accesión, o la acreción²⁰. Pero ni la doctrina ni la jurisprudencia mencionan el *uti possidetis* entre los “títulos territoriales”; por lo tanto, habrá que examinar cuál es el papel que le corresponde en el derecho internacional. Si existe un título territorial reconocido, pero las fronteras están indeterminadas, habrá que probar la extensión de la posesión efectiva, y aquí es donde entra a operar el *uti possidetis*.

El *uti possidetis* no es el equivalente de un título territorial, sino un elemento que permite apreciar mejor la extensión de las reclamaciones

¹⁹ Cfr. Charles Rousseau, *Droit International Public*, Sirey, París, 1977, Tome III, Les compétences, p. 146.

²⁰ Cfr., por ejemplo, Lassa Oppenheim, *Tratado de Derecho Internacional Público* (título original: *International Law: A treatise*, séptima edición editada por Hersch Lauterpacht, Longmans, Green and Co., Londres / Nueva York / Toronto, 1952), traducción por Antonio Marín López, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1966, Tomo I, vol. II, p. 123, Robert Y. Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law*, Manchester University Press, Manchester, 1963, pp. 6 y ss., y, aunque considera que el enfoque en los modos de adquisición de territorios es inadecuado, Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Third Edition, Clarendon Press, Oxford, 1979, pp. 134 y ss.

territoriales fundadas en un título propiamente tal, pero sin llegar nunca a sustituirlo. No obstante, a veces, la doctrina ha sido menos categórica, atribuyéndole el carácter de un medio de prueba del título, pero sin descartar del todo que pueda llegar a adquirir el carácter de un título subsidiario²¹, o de algo que cumpla la función de tal, para mantener el *statu quo* cuando no existan títulos específicos²².

Como quiera que sea, la soberanía de los Estados sobre un territorio determinado suele ser el producto de una lenta evolución, en la que los títulos se confunden unos con otros, y en el que se atribuye al título significados diferentes. En este sentido, la Corte Internacional de Justicia ha dicho que, en los procedimientos ante ella, en ocasiones, el término “título” se ha utilizado de tal manera que no ha quedado claro cuál de los varios significados posibles debe atribuírsele. Intentando establecer algunas distinciones básicas, en el caso de la disputa fronteriza entre Burkina Faso y Mali, el Tribunal señaló que, aunque la expresión “*título legal*” parece denotar únicamente pruebas documentales, recordó que éste no es el único significado aceptado de la palabra “*título*”, y que, de manera más general, dicho concepto también puede abarcar cualquier prueba que pueda establecer la existencia de un derecho, siendo la fuente real del mismo²³. Distinguiendo claramente entre estos dos conceptos, en el asunto de la disputa fronteriza entre Benín y Níger, la Corte expresó que el principio del *uti possidetis juris* no solo exige que se confíe en los títulos jurídicos existentes, sino también que se tenga en cuenta la manera en que esos títulos fueron interpretados y aplicados por las autoridades públicas competentes de la Potencia colonial²⁴.

Según la jurisprudencia internacional, el *uti possidetis juris* se ocupa tanto del título territorial -que le confiere al Estado soberanía sobre

²¹ Cfr., por ejemplo, Jean-Marc Sorel et Rostane Mehdi, *L’uti possidetis entre la consécration juridique et la pratique: Essai de réactualisation*, Annuaire Français de Droit International, Année 1994, N° 40, p. 12.

²² Cfr. Georges Abi-Saab, *La pérennité des frontières en droit international*, Relations Internationales, N° 64, Hiver 1990, p. 348.

²³ Cfr. International Court of Justice, *Frontier Dispute* (Burkina Faso / Republic of Mali), Judgment of 22 December 1986, párrafo 18.

²⁴ Cfr. International Court of Justice, *Case Concerning the Frontier Dispute* (Benin / Niger), Judgment of 12 July 2005, párrafo 140. Cfr., también, *Différend Frontalier* (Burkina Faso / Niger), Arrêt 16 avril 2013, párrafo 66.

el territorio- como de la ubicación de las fronteras²⁵. Sin embargo, en la controversia entre El Salvador y Honduras, a reglón seguido, la Corte subrayó que el “título” sobre las áreas en disputa, en el sentido de la fuente de sus derechos a nivel internacional, era -como reconocían ambas Partes-, la sucesión de los dos Estados en los derechos de la Corona Española, en relación con sus territorios coloniales, y que el *uti possidetis juris* de 1821 sólo sirvió para determinar la extensión del territorio que cada Estado heredó²⁶. Desde luego, una cosa es haber adquirido un territorio, por los medios que el derecho internacional reconoce para el establecimiento de la competencia territorial del Estado, y otra cosa distinta es trazar en el papel las fronteras de ese territorio. Si el *uti possidetis* fuera un medio de adquisición de territorios sería uno anclado en un momento histórico preciso (1810 respecto de Sudamérica, y 1821 respecto de América Central), y sería el único que no requeriría de manifestaciones de autoridad soberana. En ausencia de fronteras internacionales reconocidas, de la idea de que -en Derecho-, en la América hispana no había territorios sin dueño, inferir que, automáticamente, esos territorios serían de quien se indique en los papeles preparados por una de las partes, es dejarse llevar demasiado lejos por la imaginación y la fantasía. Por eso, en la disputa entre Benín y Níger, el Tribunal identificó el *uti possidetis* con el principio de la intangibilidad de las fronteras, y señaló que esas fronteras territoriales no eran más que delimitaciones entre diferentes divisiones administrativas o colonias sujetas a la misma autoridad colonial, que, al momento de la independencia, se convertían en fronteras internacionales.²⁷ Pero eso está muy lejos de conferirle al *uti possidetis* el carácter de un título territorial.

En el laudo arbitral del Canal de Beagle también quedó sentado que éste es un principio de delimitación entre las nuevas repúblicas hispanoamericanas, y no un título territorial. En esta ocasión, el Tribunal recordó que “El *uti possidetis* fue un método conveniente para establecer los límites de los jóvenes Estados hispanoamericanos sobre la misma base que los de las antiguas divisiones administrativas españolas,

²⁵ Cfr. International Court of Justice, *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* (El Salvador / Honduras: Nicaragua intervening), Judgment of 11 September 1992, párrafo 42.

²⁶ Cfr. Ibid, párrafo 45.

²⁷ Cfr. International Court of Justice, *Case Concerning the Frontier Dispute* (Benin / Niger), Judgment of 12 July 2005, párrafos 45 y 46.

excepto por que estos últimos eran a menudo inciertos o mal definidos o porque, en las regiones menos accesibles, no estaban establecidos en absoluto, o bien sufrieron diversos cambios.”²⁸.

3. LA FORMULACIÓN DOCTRINAL DEL *UTI POSSIDETIS*

En el sentido que hoy se le atribuye en el derecho internacional, el *uti possidetis* comenzó a formularse a comienzos del siglo XIX, con la desintegración del imperio español en América. Pero la idea que se tenía de él, así como la función que se le atribuía, evolucionó con el tiempo, y su aplicación se extendió a otros continentes, adquiriendo dimensiones universales. Por eso, en la doctrina y en la jurisprudencia, a veces, puede dársele una connotación distinta de la que inicialmente tenía. Se trata de un concepto que no significa exactamente lo mismo para cada autor, y que no tiene las mismas características en Hispanoamérica, en África (con fronteras que son el producto del acuerdo de múltiples potencias colonizadoras europeas), en los Balcanes (con grupos étnicos y religiosos diferentes, luchando por lo que consideraban su territorio), o entre los países que formaron parte de la antigua Unión Soviética (en donde el *uti possidetis* fue impuesto como una condición para el reconocimiento de los nuevos Estados por la entonces Comunidad Europea y sus países miembros)²⁹, aunque demostró ser de escaso valor en las controversias territoriales surgidas entre esos nuevos Estados después de la disolución de la URSS, como muestran las disputas territoriales respecto de Nagorno-Karabaj, Abjasia, Osetia del Sur, Transnistria, y Crimea. En Asia, con fronteras ancestrales que fueron respetadas por los colonizadores europeos, el *uti possidetis* no ha sido el principio utilizado para resolver controversias limítrofes.

En su afán por seguir estirando este concepto, algunos autores han sugerido que podría aplicarse en sintonía con el derecho de autodeter-

²⁸ Cfr. *Beagle Channel arbitration between the Republic of Argentina and the Republic of Chile*, Report and decision of the Court of Arbitration, 18 February 1977, párrafo 10.

²⁹ Cfr. *Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union*, Declaración del 16 de diciembre de 1991. El mismo día, la entonces Comunidad Europea y sus doce Estados Miembros adoptaron una Declaración sobre Yugoslavia, respecto al reconocimiento de las Repúblicas Yugoslavas, que se remite a la Declaración anterior.

minación de los pueblos, lo cual sería desnaturalizarlo por completo, pues la función del *uti possidetis*, más cercana a la estabilidad de las fronteras, es muy distinta a la autodeterminación, que conduce a cambios territoriales basados en grupos humanos que reivindican el derecho a autogobernarse, más que en territorios con fronteras definidas. Sin embargo, cualquiera que sea el contexto en el que se invoque, los elementos comunes que caracterizan el *uti possidetis* indican que este no es un título territorial.

Entre los juristas hispano americanos, Alejandro Álvarez sostiene que la primera preocupación de los Estados de origen hispano fue la delimitación de sus fronteras, para lo que convinieron -implícitamente- que estas serían las de las antiguas divisiones administrativas establecidas por España, todavía en vigor en 1810, a lo que se llamó el *uti possidetis* de 1810. Sin embargo, Álvarez advierte que la delimitación de las divisiones administrativas españolas era muy imprecisa, y que comprendían territorios de los cuales algunas partes no habían sido exploradas³⁰.

Según Hyde, en la América hispana, cuando el soberano común se retiró, fue necesario convenir en un principio de delimitación (*demarcación*, en el original) que evitara recurrir a la fuerza. Ese principio fue el *uti possidetis*, que implicaba la preservación de las fronteras existentes bajo el régimen colonial, correspondientes a las entidades que constituían ese Estado³¹. Pero, según Hyde, hay que estar prevenidos del *uti possidetis*, que en sí mismo no es indicativo de una regla de derecho³². En el mismo sentido, Lincoln P. Bloomfield advierte que la comunidad internacional no ha reconocido, en ningún caso, el *uti possidetis* como norma de derecho internacional³³.

³⁰ Cfr., Alejandro Álvarez, *El Nuevo Derecho Internacional en sus relaciones con la vida actual de los pueblos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1962, p. 74. La misma advertencia es hecha por Jackson Ralston, en *International arbitration from Athens to Locarno*, Stanford University Press, California, 1929, p. 147.

³¹ Cfr. Charles C. Hyde, *International Law, Chiefly as Interpreted by de United States*, segunda edición, Little Brown, Boston, 1947, vol. I, p. 499, en nota a pie de página.

³² Cfr. *Ibid.*, p. 509.

³³ Cfr. Lincoln P. Bloomfield, *Egypt, Israel and the Gulf of Aqaba in International Law*, The Carswell Company, Toronto, 1957, pp. 107-108, citado por Surya P. Sharma, *Territorial Acquisition, Disputes and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague / Boston / London, 1997, p. 123.

Abi-Saab explica que, en el momento en que estaban obteniendo su independencia, los países latinoamericanos formularon el principio del *uti possidetis* con un doble propósito: primero, como un medio de defensa ante el resto del mundo, negando que, incluso en las regiones inexploradas de los territorios descolonizados, hubiera espacios sin un soberano (*terra nullius*); en segundo lugar, el *uti possidetis* tenía un propósito preventivo, diseñado para evitar (o minimizar) los conflictos que surgieran en las relaciones entre los sucesores de la corona española, dejando las cosas como estaban al momento de la independencia. Según Abi-Saab, estos dos objetivos, que postulaban la existencia de una frontera al momento de la independencia, sólo pueden ser verificados si por frontera se quiere significar una “línea”, en el sentido geográfico de la palabra; de lo contrario, el destino inevitable del *uti possidetis* sería operar como una mera ficción que colide con la realidad. En su opinión, al proceder del concepto geográfico de una línea, que es el único que es capaz de reconciliar el principio del *uti possidetis* con los hechos, se puede afirmar que siempre hay una línea que define el límite exterior de la posesión legal; pero, al tratar de identificar esa línea, el papel de la Corte Internacional de Justicia varía inversamente, en la medida en que esa línea toma forma concreta³⁴.

Para Cukwurah, el *uti possidetis* es cercano a -o una prolongación de- el concepto de sucesión de Estados, y tiene mucho en común con esta doctrina. Al igual que Hyde, Cukwurah advierte que su aplicación está restringida a las fronteras de las repúblicas americanas -léase *hispanoamericanas*-, “desde el Río Grande hasta el Cabo de Hornos”³⁵. Sin embargo, aunque se esperaba que esta doctrina permitiera superar las controversias fronterizas entre ellas, la experiencia mostró que los hechos superaron las expectativas, y surgieron muchas disputas en cuanto a los límites exactos de las que antes eran entidades coloniales. Se encontró que, en el momento de la independencia, las autoridades administrativas coloniales de una unidad política determinada habían

³⁴ Cfr. Judge ad hoc Georges Abi-Saab, Separate opinion, párrafos 13 a 15, en International Court of Justice, *Case Concerning the Frontier Dispute* (Burkina Faso / Republic of Mali), Judgment of 22 December 1986.

³⁵ Cfr. A. O. Cukwurah, *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*, Manchester University Press / Oceana Publications Inc., Manchester / Dobbs Ferry, 1967, p. 112.

estado ejerciendo jurisdicción civil más allá de la línea asignada -aunque fuera aproximadamente- como el límite de su jurisdicción territorial; por la imprecisión de esos límites, su transgresión podía ocurrir de buena fe, y sin intención de usurpar territorio. Así las cosas, el Estado que había sucedido en esa unidad colonial cuya superficie se había extendido, a expensas de una unidad colonial adyacente, se inclinaba a insistir en que *uti possidetis* significaba la posesión administrativa tal como existía en el momento de la independencia, mientras que la otra parte en la disputa afirmaba invariablemente que el principio de *uti possidetis* requería la restricción de la integridad territorial de las naciones hispanoamericanas a las áreas legítimamente ocupadas por los administradores de la unidad colonial anterior. Los protagonistas de la primera teoría sostenían que el principio requería el establecimiento de una línea jurídica, a la que llamaron *uti possidetis juris*, mientras que quienes sostuvieron la tesis contraria afirmaron que la verdadera teoría estaba expresada por el término *uti possidetis de facto*³⁶, basado en los territorios que las partes efectivamente ocupaban en la fecha crítica correspondiente.

A juicio de Brownlie, el *uti possidetis* es un principio político para la “demarcación” (*sic*, citando a Hyde en este punto) de las fronteras, que en América Latina evolucionó hasta convertirse en un principio jurídico, y que implica un acuerdo para basar las atribuciones territoriales en una regla de posesión presunta por unidades administrativas españolas anteriores a 1810, en Sudamérica, y anteriores a 1821, en América Central. Tanto en su origen como en su función, este principio es parte del derecho internacional latinoamericano, y así ha sido visto en la literatura jurídica. Se trata, esencialmente, de un principio según el cual el cambio de soberanía no cambia el estado de una frontera³⁷.

4. EL LAUDO ARBITRAL DEL CONSEJO FEDERAL SUIZO

Es en el laudo arbitral del Consejo Federal Suizo -dictado en 1922, en el asunto sobre cuestiones fronterizas pendientes entre Colombia y

³⁶ Cfr. *Ibid.*, pp. 114 y s.

³⁷ Cfr. Ian Brownlie, *The Rule of Law in International Affairs*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague / London / Boston, pp. 55, 56, y 58.

Venezuela- en el que, con mayor precisión, se enuncia lo que -en ese momento y en ese contexto-, se entendía como la naturaleza y la función del *uti possidetis*. En el referido laudo se expresa que:

“Cuando las colonias españolas de Centro y Sudamérica se proclamaron independientes en la segunda década del siglo XIX, adoptaron un principio de derecho constitucional e internacional al que dieron el nombre de *uti possidetis juris de 1810*, con el efecto de establecer la regla según la cual los límites de las Repúblicas recién creadas debían ser las fronteras de las Provincias Españolas a las que ellas sustituían. Este principio general ofrecía la ventaja de establecer una regla absoluta de que no había en derecho, en la antigua América española, territorio alguno sin dueño; si bien podían existir muchas regiones que nunca habían sido ocupadas por los españoles y muchas inexploradas o habitadas por aborígenes no-civilizados, estas regiones eran tenidas de pertenecer, por derecho, a cualquiera de las Repúblicas que sucedieran a las Provincias españolas a las que estos territorios estaban unidos por virtud de las antiguas Reales Ordenanzas de la Madre Patria Española. Estos territorios, aunque no ocupados de hecho, fueron considerados de común acuerdo como ocupados en derecho, desde la primera hora, por la nueva República. Las invasiones inoportunas y los intentos de colonización a través de la frontera, así como las ocupaciones *de facto*, perdieron sentido o dejaron de tener consecuencias legales. Este principio también tenía la ventaja de eliminar, según se esperaba, las disputas fronterizas entre los nuevos Estados. Finalmente, este principio excluía los intentos de los Estados colonizadores europeos de ejercer control sobre territorios que podrían haber pretendido declarar *res nullius*. La situación internacional de Hispanoamérica fue, desde el principio, completamente diferente a la de África, por ejemplo.

...

El *uti possidetis juris* de 1810, es decir, los límites de las antiguas provincias españolas de Nueva Granada y Venezuela, son, por lo tanto, ley para ambos Estados, no solo en virtud de una teoría general sudamericana, sino también en virtud de disposiciones constitucionales explícitas y especiales. Cada uno de los dos Estados se consideraba soberano y poseedor del territorio dentro de los límites trazados por el anterior soberano español, y esto

desde 1810, es decir, desde el inicio de la existencia de Colombia y Venezuela.”³⁸.

De allí se pueden colegir las ideas centrales que -según el laudo- caracterizan el *uti possidetis*. En primer lugar, éste es un acuerdo tácito entre las potencias herederas de un soberano común, que en este caso era la Corona española, para garantizar las fronteras heredadas de la era colonial. En segundo lugar, éste es un acuerdo referido fundamentalmente a la frontera interna de las antiguas Provincias españolas, que -por aplicación del principio del *uti possidetis*-, se convirtieron en fronteras internacionales. En tercer lugar, se trata de un acuerdo entre las nuevas repúblicas hispanoamericanas, sin que sean parte en él países que estuvieron integrados en imperios coloniales distintos del español. En cuarto lugar, este es un principio de delimitación de fronteras, que gira en torno a una fecha crítica común, que -en este caso- corresponde al momento de la desintegración del imperio español, cuando las naciones hispano americanas accedieron a la independencia, reemplazando a la Corona española en sus posesiones en América; se ha entendido que esa fecha crítica es 1810, en el caso de Sudamérica, y 1821 en el caso de Centroamérica. Y, por último, este principio transmite la idea de que, en la región, ya no habría territorios que pudieran considerarse *terra nullius*.

i. La extinción de *terra nullius* en la región. Respecto a la sugerencia de que no habría territorios sin dueño, esta debe entenderse referida a los territorios que comprendía la antigua metrópoli. Puesto que el *uti possidetis* es una doctrina asociada a la sucesión de Estados, y a la continuidad de la situación territorial existente antes de la independencia de los nuevos Estados, el territorio en el cual los nuevos Estados suceden a la potencia colonial no puede ser ni más ni menos que el que, al momento de la independencia, estaba en posesión de esta última. Pero, según el laudo del Consejo Federal Suizo, con el *uti possidetis*, las invasiones inoportunas y los intentos de colonización al otro lado de la frontera, así como las ocupaciones *de facto*, quedaron

³⁸ Cfr. *Affaire des Frontières Colombo-Vénézuélien* (Colombie contre Vénézuéla), Sentence, Berne, 24 mars 1922. Reports of International Arbitral Awards, vol. I, pp. 223-298, en págs. 228 y ss.

sin alcance ni consecuencias jurídicas, pues este principio tenía la ventaja de excluir los intentos de las potencias colonizadoras europeos sobre territorios que, de otra manera, podrían haber procurado proclamar como *res nullius*.³⁹

Concordando con la interpretación del laudo del Consejo Federal Suizo, en el caso de una disputa territorial entre El Salvador y Honduras, una Sala de la Corte expresó que un aspecto central del *uti possidetis* es la negación de la posibilidad de *terra nullius*⁴⁰. Asimismo, Shaw considera que el verdadero propósito de la doctrina del *uti possidetis* fue impedir cualquier retorno de la colonización europea, sobre la base de que partes del continente constituyeran *terrae nullius* y, por lo tanto, estuvieran abiertas a la adquisición de soberanía mediante la ocupación efectiva por cualquier Estado⁴¹. Así, la doctrina del *uti possidetis* habría evolucionado, desde su función original de preservar el *statu quo*, con su consiguiente énfasis en la posesión efectiva, a un enfoque diferente, que prohibía la adquisición de un título respecto de territorios considerados *terra nullius*. Sin embargo, las cosas son lo que son, y no lo que alguien puede desear que sean. Un territorio no dejará de ser *terra nullius*, o territorio sometido a la soberanía de un Estado, porque lo diga una doctrina, sino porque de hecho es lo uno o lo otro.

ii. Un acuerdo de delimitación entre nuevos Estados. Según el Consejo Federal Suizo, las nacientes repúblicas “adoptaron un principio de derecho constitucional e internacional al que dieron el nombre de *uti possidetis juris de 1810*, con el efecto de establecer la regla según la cual los límites de las Repúblicas recién creadas debían ser las fronteras de las Provincias Españolas a las que ellas sustituían”. Se trataría de un acuerdo en principio tácito, sin perjuicio de que, a veces, pueda estar recogido en las Constituciones de los Estados, o en tratados suscritos por ellos; es decir, se trata de una situación que cuenta con el consentimiento de las partes, y cuyo propósito es garantizar la estabilidad de las fronteras preexistentes en la época colonial. A partir de ese principio,

³⁹ Cfr. Ibid, pág. 228.

⁴⁰ Cfr. International Court of Justice, *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* (El Salvador / Honduras: Nicaragua intervening), Judgment of 11 September 1992, párrafo 42.

⁴¹ Cfr. Malcolm N. Shaw, *The heritage of States: The principle of uti possidetis juris today*, British Yearbook of International Law, vol. 67, Issue 1, 1996, p. 98.

las fronteras internacionales entre estos países han sido reconocidas tácitamente por ellos; así, cada vez que ha surgido una controversia limítrofe, cuando esta ha sido sometida a arbitraje o a arreglo judicial, en el compromiso se ha hecho expresa mención del derecho aplicable y, como regla general, allí se ha incluido el principio del *uti possidetis*.

Entre los tratados que hacen mención expresa o implícita del principio del *uti possidetis* se puede citar el Tratado de Confederación, suscrito en Lima el 8 de febrero de 1848, entre Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada (ratificado sólo por esta última), el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, suscrito el 30 de agosto de 1855 entre Argentina y Chile, el compromiso arbitral entre Colombia y Venezuela, del 14 de septiembre de 1881, el Tratado Gámez-Bonilla, del 7 de octubre de 1884, para demarcar la frontera entre Honduras y Nicaragua, el Tratado de límites entre Honduras y Guatemala del 1 de marzo de 1895, el Tratado de Arbitraje entre Bolivia y Perú, del 30 de diciembre de 1902, y el Tratado de Arbitraje entre Guatemala y Honduras, del 16 de julio de 1930. Un Tratado suscrito el 12 de agosto de 1882, entre México y Guatemala, expresa, en su artículo V, que la “posesión actual” servirá de base en el trazado de la frontera entre ambos países, y que, mientras se delimita la frontera, cada parte contratante respetará “la posesión actual” de la otra.

Siendo éste un principio de delimitación consentido y acordado por las partes, no hay ninguna razón para que -en los casos que consideren apropiado- ellas no puedan adoptar un método de delimitación diferente. Huelga decir que este método de delimitación tampoco se podría aplicar a Estados que no han consentido en él, o que persistentemente han objetado a su aplicación, como es el caso, por ejemplo, de Marruecos y Somalia, en el continente africano.

iii. Los títulos territoriales y el *uti possidetis*. El referido laudo del Consejo Federal Suizo señala que el *uti possidetis* es una regla para establecer las fronteras de las nuevas repúblicas nacidas del antiguo imperio español, a partir de los límites de las antiguas provincias españolas; por lo tanto, el título territorial es el mismo que tenía España, y que, como consecuencia de la independencia, se trasladó, por sucesión, a los nuevos Estados.

No se puede confundir el título, que confiere a cada Estado soberanía sobre su territorio, con lo que es un principio acordado para la *delimitación* de los territorios heredados de España. Se podría haber escogido un principio de delimitación diferente como, por ejemplo, los que tuvieran en cuenta consideraciones étnicas o afinidades históricas, pero se optó por el reconocimiento de los límites administrativos coloniales. Según el laudo del Consejo Federal Suizo, esa es la función que le corresponde al *uti possidetis*: servir de método de delimitación, y no conferir títulos territoriales.

iv. Una elección entre límites jurídicos y límites de hecho. El laudo del Consejo Federal Suizo se refiere a “las fronteras de las Provincias Españolas” a las que sustituían las nuevas repúblicas. En la determinación de esas fronteras, para los partidarios del *uti possidetis juris*, lo que cuenta son los límites que correspondían a la voluntad de la Corona española, y que estaban plasmados en las leyes de Indias al momento de obtener la independencia; por el contrario, los partidarios del *uti possidetis factum* defienden la tesis de que los límites son aquellos que las autoridades coloniales observaban por razones administrativas de orden práctico. Esta disputa parece haber sido zanjada indirectamente -en favor del *uti possidetis juris*-, por una Sala de la Corte Internacional de Justicia, decidiendo que, cuando está involucrado el principio del *uti possidetis juris*, el *jus* al que se hace referencia no es el derecho internacional, sino el derecho constitucional o administrativo del soberano anterior a la independencia; y si el derecho no proporciona una respuesta clara y definitiva, es apropiado examinar la conducta de los nuevos Estados durante el período inmediatamente posterior a la independencia, pues ella puede arrojar luz sobre la apreciación contemporánea de lo que habría sido la situación en 1821⁴². En su Opinión Separada en este mismo asunto, el juez *ad hoc* Torres Bernárdez agregó que, al momento de la independencia, la posesión no estaba definida

⁴² Cfr. International Court of Justice, *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* (El Salvador / Honduras: Nicaragua intervening), Judgment of 11 September 1992, párrafo 333. También, la sentencia de la Corte en la disputa fronteriza entre Burkina Faso y Mali, en la que, de acuerdo con el principio en cuestión, como fundamento de la soberanía territorial, debe darse preeminencia al título jurídico sobre la posesión efectiva del territorio. Cfr. International Court of Justice, *Case Concerning the Frontier Dispute* (Burkina Faso / Republic of Mali), Judgment of 22 December 1986, párrafo 23.

en términos de posesión u ocupación efectiva, sino por referencia a la legislación española anterior, y sólo indirectamente a los actos de ejercicio de jurisdicción (*effectivités*) de las autoridades coloniales. Así, el concepto de “posesión” encarnado en el principio *uti possidetis juris* de las Repúblicas hispanoamericanas es el concepto del derecho a poseer según la legislación española (lo que él refiere como “título”), y no el reflejo de situaciones efectivas de usurpación por parte de las antiguas autoridades coloniales españolas, tales como pudieran haber existido, o del hecho de la ocupación o el control por esta o aquella República hispanoamericana después de la independencia, dando lugar a situaciones de hecho⁴³. En conclusión, la línea marcada por el *uti possidetis* no corresponde a una línea de posesión efectiva, sino a un límite legal marcado por el soberano anterior. Siendo así, sería un exabrupto pretender aplicar la legislación española de la época colonial en la delimitación de fronteras con un país que nunca fue parte de ese imperio; de hecho, las controversias fronterizas -o incluso las disputas territoriales- entre países hispanoamericanos y otros que no lo son se han resuelto mediante la aplicación de principios y reglas diferentes. Pero conviene advertir que el derecho de la era colonial no se aplica en sí mismo -como un enlace jurídico entre ese derecho y el derecho internacional-, sino como un simple hecho, entre varios otros⁴⁴.

v. Un principio de delimitación. Más que una verdadera regla de derecho, éste es un principio político⁴⁵ para la delimitación de las fronteras, adoptado como guía esencial en las relaciones entre los Estados que alguna vez estuvieron sometidos a un soberano común. Es un método práctico de delimitación, entre otros posibles. A veces se confunde con conceptos tales como integridad territorial, inviolabilidad territorial, e incluso estabilidad de las fronteras, que responden a propósitos diferentes.

Son los límites de las antiguas provincias españolas, y no los límites territoriales que pudieran haber existido con anterioridad a la época

⁴³ Cfr. Santiago Torres Bernárdez, Separate Opinion, International Court of Justice, *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* (El Salvador / Honduras: Nicaragua intervening), Judgment of 11 September 1992, párrafo 11 de su Opinión Separada.

⁴⁴ Cfr. International Court of Justice, *Frontier Dispute* (Burkina Faso / Republic of Mali), Judgment of 22 December 1986, párrafo 30.

⁴⁵ Cfr. *Beagle Channel arbitration between the Republic of Argentina and the Republic of Chile*, Report and decision of the Court of Arbitration, 18 February 1977, párrafo 9.

colonial, los que se transforman en fronteras internacionales; en este sentido, en el caso de la disputa fronteriza entre Burkina Faso y Mali, la Corte internacional de Justicia, a través de una Sala, señaló que la esencia de este principio era garantizar el respeto de las fronteras territoriales existentes en el momento de la independencia, y que dichas fronteras territoriales serían meras delimitaciones entre diferentes divisiones administrativas o coloniales, todas sujetas al mismo soberano, que -por aplicación del principio de *uti possidetis*- se transformaron en fronteras internacionales, en el pleno sentido del término⁴⁶. Asimismo, en el caso de la disputa fronteriza entre El Salvador y Honduras, la Sala de la Corte dijo que “fueron los límites administrativos entre las unidades administrativas coloniales españolas, no los límites entre los asentamientos indígenas como tales, los que se transformaron, por operación del *uti possidetis juris*, en límites internacionales en 1821.”⁴⁷.

vi. La fecha crítica. Puesto que se trata de un principio que se remite al momento en que los nuevos Estados adquirieron su independencia de la antigua metrópoli, el *uti possidetis* lleva implícita una fecha crítica común, entendida como el momento en el que cristalizan -o se congelan- los derechos de las partes en la controversia, sin que ellos puedan verse afectados por actos posteriores; se trata de un paquete jurídico específico, anclado en el espacio y en el tiempo, con funciones legitimadoras cruciales⁴⁸. En principio⁴⁹, ese es el momento en el que los límites administrativos internos se transforman en fronteras internacionales. La Corte ha dicho que el principio del *uti possidetis* detiene el reloj, pero sin hacerlo retroceder en el tiempo, tomando “una fotografía” de la situación territorial entonces existente⁵⁰.

⁴⁶ Cfr. International Court of Justice, *Case Concerning the Frontier Dispute* (Burkina Faso / Republic of Mali), Judgment of 22 December 1986, párrafo 23.

⁴⁷ Cfr. International Court of Justice, *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* (El Salvador / Honduras: Nicaragua intervening), Judgment of 11 September 1992, párrafo 50.

⁴⁸ Cfr. Malcolm N. Shaw, *The Heritage of States: The principle of uti possidetis juris Today*, *British Year Book of International Law*, 1996, vol. 67, p. 76.

⁴⁹ Esa fecha crítica puede verse alterada, por ejemplo, por un tratado celebrado entre las partes acordando una fecha distinta, por una práctica posterior de las partes que asume una fecha diferente, o por la circunstancia de que los Estados hayan accedido a su independencia en fechas diferentes.

⁵⁰ Cfr. International Court of Justice, *Frontier Dispute* (Burkina Faso / Republic of Mali), Judgment of 22 December 1986, párrafo 30.

En lo fundamental, el *uti possidetis juris* es un principio que, retrospectivamente, confiere el carácter de fronteras internacionales a límites administrativos que originalmente estaban concebidos para otro propósito⁵¹. Sin embargo, eso no significa que, en su determinación, se puedan considerar hechos ocurridos, o documentos producidos, con posterioridad. En el caso de la disputa fronteriza entre Benín y Níger, el Tribunal advirtió que -en aplicación de este principio- no podía excluir *a priori* la posibilidad de que mapas, investigaciones u otros documentos posteriores a la fecha de la independencia, fueran pertinentes para establecer la situación existente en ese momento. Pero, en cualquier caso, dado que el efecto del principio del *uti possidetis* es congelar el título territorial, el examen de documentos posteriores a la independencia no puede dar lugar a ninguna modificación de la «fotografía del territorio» (más bien, de la “fotografía de la frontera”) en la fecha crítica, a menos que dichos documentos expresen claramente el acuerdo de las partes con respecto a dicho cambio⁵².

vii. La naturaleza de este principio. Literalmente, este principio se refiere al reconocimiento de la soberanía sobre los espacios territoriales que se tienen en posesión. Pero no existe consenso en cuanto a la naturaleza, jurídica o política, de este principio. Puede decirse que el *uti possidetis* es una doctrina asociada a la sucesión de Estados, que se ha definido como una norma de conveniencia práctica para preservar el *statu quo*, pero que evolucionó y se transformó en una regla de delimitación territorial. En principio, es un acuerdo tácito entre las potencias herederas de un soberano común, para preservar las fronteras heredadas de la era colonial y, como tal, está referido a fronteras internas que se convierten en fronteras internacionales.

El *uti possidetis* se ha definido como “un método conveniente para establecer los límites de los jóvenes Estados hispanoamericanos”⁵³, y se ha dicho que, más que una verdadera regla de derecho, es un

⁵¹ Cfr. International Court of Justice, *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* (El Salvador / Honduras: Nicaragua intervening), Judgment of 11 September 1992, párrafo 43.

⁵² Cfr. International Court of Justice, *Case Concerning the Frontier Dispute* (Benin / Niger), Judgment of 12 July 2005, párrafo 26.

⁵³ Cfr. *Beagle Channel arbitration between the Republic of Argentina and the Republic of Chile*, Report and decision of the Court of Arbitration, 18 February 1977, párrafo 10.

principio político⁵⁴. Según Hyde, el *uti possidetis* no es, en sí mismo, indicativo de una regla de derecho⁵⁵. Asimismo, Bloomfield sostiene que la comunidad internacional no ha reconocido el *uti possidetis* como una norma de derecho internacional⁵⁶. Se trata, fundamentalmente, de una regla práctica.

Para Moore, el principio del *uti possidetis* era una regla de paz, pues proporcionaba una fecha a partir de la cual debían computarse los derechos de las partes, sin recurrir a controversias anteriores ni arriesgar las consecuencias de su renovación⁵⁷. Por su parte, Hyde entiende que se trata de un principio de delimitación acordado para evitar recurrir a la fuerza⁵⁸. Según Brownlie, se trata de un principio político para la delimitación de las fronteras, que en América Latina evolucionó hasta convertirse en un principio jurídico⁵⁹. A juicio del Consejo Federal Suizo, éste es un *principio de derecho constitucional e internacional*, con el efecto de establecer *la regla* según la cual los límites de las Repúblicas recién creadas debían ser las fronteras de las Provincias del soberano común al que ellas sustituían⁶⁰. En algún momento, en una apreciación controversial, la Corte Internacional de Justicia -a través de una Sala- lo ha identificado con el principio de la intangibilidad de las fronteras⁶¹.

Éste es un concepto que explica cómo unos límites administrativos internos se transmitieron a Estados en formación, transformándose en fronteras internacionales. De acuerdo con él, en caso de sucesión de Estados herederos de un soberano común, las fronteras territoriales

⁵⁴ Cfr. Ibid, párrafo 9.

⁵⁵ Cfr. Charles C. Hyde, *International Law, Chiefly as Interpreted by de United States*, segunda edición, Little Brown, Boston, 1947, vol. I, p. 509.

⁵⁶ Cfr. Lincoln P. Bloomfield, *Egypt, Israel and the Gulf of Aqaba in International Law*, The Carswell Company, Toronto, 1957, pp. 107-108, citado por Surya P. Sharma, *Territorial Adquisition, Disputes and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague / Boston / London, 1997, p. 123.

⁵⁷ Cfr. John Bassett Moore, op. cit., pp. 8 y s.

⁵⁸ Cfr. Charles C. Hyde, op. cit., vol. I, p. 499, en nota a pie de página.

⁵⁹ Cfr. Ian Brownlie, *The Rule of Law in International Affairs*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague / London / Boston, pp. 55, 56, y 58.

⁶⁰ Cfr. *Affaire des Frontières Colombo-Vénézuélien* (Colombie contre Vénézuéla), Sentence, Berne, 24 mars 1922. Reports of International Arbitral Awards, vol. I, pp. 223-298, en pág. 228.

⁶¹ Cfr. International Court of Justice, *Case Concerning the Frontier Dispute* (Benin / Niger), Judgment of 12 July 2005, párrafo 45.

entre los sucesores serán las mismas que existían entre ellos al tiempo de la sucesión. En este proceso, en todo lo que no haya sido parte de una frontera internacional anterior sin definir, no se requiere el consentimiento del resto de la comunidad internacional, porque se trata de la continuidad del territorio de un Estado pre existente.

Así entendido, la función del *uti possidetis* es congelar la situación territorial de los nuevos Estados en la condición en que se encontraba antes de su nacimiento, disponiendo que accederán a su independencia con las mismas fronteras que tenían cuando eran simples unidades administrativas de una potencia colonial; además, este principio les confiere legitimidad, a los nuevos Estados, para ejercer su autoridad soberana sobre dicho territorio.

Inicialmente, el *uti possidetis* era sólo una norma de conveniencia práctica, para preservar el *statu quo*, que evolucionó y se transformó en una regla de delimitación aplicable *entre* los países hispano americanos, y sólo con vigencia entre ellos. Cambiando lo que se tiene que cambiar, en la segunda mitad del siglo XX, su aplicación se ha extendido a África, Asia, e incluso -fuera del contexto de la descolonización- a Europa (en la región de los Balcanes), y a la antigua Unión Soviética, en Eurasia; pero, en principio, su aplicación no se puede extender automáticamente a naciones que nunca formaron parte del mismo imperio colonial, o que no estaban sometidas a un soberano común. En ocasiones, incluso habiéndolo estado, las circunstancias particulares en que surgían los nuevos países hacían necesario recurrir a fórmulas distintas para delimitar sus territorios. De hecho, Ruanda y Burundi nacieron a la vida independiente con fronteras distintas a las que tenían en la época colonial; lo mismo ocurrió con Togo, Camerún, y Somalia, cuyos territorios actuales formaron parte de imperios coloniales diferentes.

viii. La imprecisión de las fronteras coloniales. En 1810, las fronteras internas de la América hispana estaban escasamente definidas, y una división territorial para fines administrativos podía contradecirse consigo misma, con una división territorial para fines militares, o incluso con las delimitaciones para fines eclesiásticos, pues no siempre coincidían las unas con las otras; se trataba, fundamentalmente, de puntos de referencia aproximados, que fácilmente podían ser corregidos o modificados según la conveniencia administrativa, pero no de límites

precisos que pudieran ser tenidos como una frontera en sentido estricto. Debe considerarse que, tratándose de divisiones administrativas internas, de territorios sometidos a un mismo soberano, no era crucial que dichos límites -que no tenían consecuencias internacionales- se trazaran con tanta precisión.

A pesar de esa carencia de límites precisos, luego de la independencia, se esperaba que, con la aplicación del *uti possidetis*, se eliminarían las disputas fronterizas entre los nuevos Estados, y que las ocupaciones *de facto* no tendrían consecuencias jurídicas. No obstante, en el caso de la disputa fronteriza entre El Salvador y Honduras, el Tribunal señaló que ninguna de las partes había podido fundamentar su reclamación de una línea fronteriza específica en ningún título aplicable a la frontera terrestre⁶².

Dando por sentada la diferencia fundamental que existe entre fronteras internacionales y límites administrativos internos -diseñados para fines distintos-, en el caso de la frontera entre El Salvador y Honduras, el Tribunal observó que a los servidores de la Corona española, que establecieron fronteras administrativas, jamás se les pudo haber ocurrido la cuestión de las fronteras internacionales⁶³; obviamente, al trazar esos límites internos, esos funcionarios no estaban pensando en que -en algún momento- las provincias españolas pudieran acceder a la independencia. Cuando dichas divisiones administrativas se convirtieron en Estados independientes no había fronteras acordadas, ni mucho menos demarcadas, y la falta de información geográfica hacía que las leyes de Indias fueran insuficientes para definir con precisión lo que habían sido sus límites administrativos internos. En lo que concierne a las fronteras de Colombia y Venezuela, en 1819, cuando Nueva Granada y Venezuela decidieron unirse en la República de Colombia (la Gran Colombia), declararon que su territorio comprendía los límites de la antigua Capitanía General de Venezuela y el virreinato de Nueva Granada, pero que sus fronteras precisas se dejarían para una ocasión más propicia. En 1830, luego de la separación de Venezuela de la Gran Colombia, su

⁶² Cfr. International Court of Justice, *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* (El Salvador / Honduras: Nicaragua intervening), Judgment of 11 September 1992, párrafo 45.

⁶³ Cfr. *Ibid*, párrafo 43.

Constitución se limitó a indicar que su territorio era el mismo que, antes de los cambios políticos de 1810, comprendía la denominada Capitanía General de Venezuela.

Lo cierto es que, durante la colonia, la definición de los límites internos no parece haber sido una preocupación fundamental; después de todo, se trataba de territorios sobre los que un mismo soberano tenía un control absoluto, y en el que las autoridades provinciales actuaban en su nombre, por lo que no podía haber conflictos de intereses. Además, con regiones escasamente pobladas, a veces surcadas por una tupida vegetación, y con puntos de difícil acceso, durante la colonia tampoco se había proporcionado una indicación precisa de las fronteras externas de los dominios de España. Ese es el talón de Aquiles del *uti possidetis* que, en su afán por evitar controversias fronterizas futuras, tiene como punto de referencia fronteras mal definidas. Fue con la independencia de las nuevas repúblicas que la delimitación de las fronteras asumió la importancia que merecía.

En la disputa fronteriza entre Eritrea y Yemen por la soberanía de unas islas en el Mar Rojo -en que, sin citarlo expresamente, Yemen alegó que, en el caso del desmembramiento de un imperio como el Imperio Otomano, existía una presunción, tanto jurídica como política, de que las fronteras de los Estados independientes que lo reemplazaran corresponderían a las fronteras de las unidades administrativas que constituían el Imperio desmembrado-, el Tribunal observó que, para que el *uti possidetis* pueda operar, es necesario saber cuáles eran efectivamente los límites de las unidades administrativas del Imperio desmembrado. Según el Tribunal, presumiblemente, la jurisdicción del Imperio Otomano sobre la costa africana podría haberse extendido naturalmente a las islas cercanas a la costa que, al menos geográficamente, parecían pertenecer a ella; pero hasta qué punto dicha jurisdicción se extendía sobre el archipiélago, que constituía el objeto principal de la controversia era, hasta cierto punto, materia de conjetura⁶⁴. A estas dificultades

⁶⁴ Cfr. *Award of the Arbitral Tribunal in the first stage of the proceedings between Eritrea and Yemen - Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute* (Eritrea and Yemen), Arbitral Award of 9 October 1998. Reports of International Arbitral Awards, vol. XXII, pp. 209-332, párrafos 96 y 97.

se sumaba -según el laudo- la cuestión del derecho inter temporal, y la de si la doctrina del *uti possidetis*, entonces considerada esencialmente aplicable a América Latina, podía ser aplicada adecuadamente para interpretar una cuestión jurídica que surgió en Medio Oriente, poco después del final de la Primera Guerra Mundial⁶⁵.

La función del *uti possidetis* como postulado de una frontera impermeable al momento de la independencia, sólo puede verificarse fácticamente, en cada caso, si se toma por frontera una “línea”, en el sentido geométrico de la palabra; de lo contrario, será inevitable que el destino de este principio sea operar como una mera ficción, que choca con la realidad⁶⁶.

5. LA EXPANSIÓN DE SU APLICACIÓN

Originalmente, la doctrina y la jurisprudencia internacional consideraban el *uti possidetis* como un principio de *delimitación*, aplicable sólo entre las repúblicas hispanoamericanas. Que, originalmente, se trataba de un principio enunciado por los países hispanoamericanos, para ser aplicado en sus relaciones recíprocas y no vinculante en otros contextos, se hizo manifiesto en el laudo arbitral del río San Lorenzo (en una disputa entre Estados Unidos y el Reino Unido), en el que se resolvió que la antigua delimitación de las provincias británicas no implicaba una entera coincidencia entre las fronteras de los dos países, y que, en todo caso, eso no constituía una base para decidir⁶⁷. Asimismo, Cohen ha observado que, en la controversia por la soberanía de las Isla Malvinas, entre Argentina y Gran Bretaña, la regla del *uti possidetis* no es de gran utilidad, pues ella no es oponible a terceros Estados que no la han reconocido⁶⁸.

⁶⁵ Cfr. *ibid.*, párrafo 99.

⁶⁶ Cfr. Georges Abi Saab, Separate Opinion, en International Court of Justice, *Frontier Dispute* (Burkina Faso / Republic of Mali), Judgment of 22 December 1986, párrafo 14.

⁶⁷ Cfr. *Sentence arbitrale du Roi des Pays-Bas en vertu de l'Article V du Traité de Gand du 24 décembre 1814, au sujet des limites des possessions britanniques et américaines du nord-est*, décision du 10 janvier 1831. Reports of International Arbitral Awards, vol. XXVIII, pp. 34-44, en pág. 38.

⁶⁸ Cfr. Gérard Cohen Jonathan, *Les Iles Falkland (Malouines)*, Annuaire Français de Droit International, Année 1972, N° 18, p. 239.

Si originalmente la aplicación del *uti possidetis* se reducía a las relaciones entre los países hispanoamericanos, un primer problema que hay que abordar es su aplicación en las relaciones de estos con Brasil, con el que tienen fronteras internacionales todos los países sudamericanos, excepto Chile. Sobre este particular, hay que recordar que, en la época colonial había asentamientos españoles al este de la línea del Tratado de Tordesillas y asentamientos portugueses al oeste de la misma; por eso, en 1750, en el Tratado de Madrid -suscrito entre España y Portugal el 13 de enero de 1750- se acordó anular tanto la bula de 1493, del papa Alejandro VI, como el Tratado de Tordesillas. Teniendo en cuenta hasta donde se extendía el dominio de una y otra monarquía, el Tratado de 1750 hizo los ajustes territoriales pertinentes, siendo el más notable el de la colonia de Sacramento, que es parte del actual Uruguay. Cuando, en 1822, Brasil proclamó su independencia de Portugal, esas eran sus fronteras internacionales. En el Tratado de límites entre Brasil y Venezuela -suscrito en Caracas, el 25 de noviembre de 1852-, las partes declararon, en su artículo II, que reconocían el *uti possidetis* como base para la determinación de la frontera entre sus respectivos territorios. El mismo principio fue reconocido, *inter alia*, en el Tratado entre Brasil y Paraguay, suscrito el 6 de abril de 1856, en el Tratado entre Brasil y Argentina, suscrito el 14 de diciembre de 1857, y en el Tratado entre Brasil y Bolivia, suscrito el 27 de marzo de 1867. Pero aquí se trataba de fronteras fijadas por un tratado anterior, separando las posesiones españolas y portuguesas, y no de límites administrativos internos. Si hubiera un *uti possidetis juris* respecto de las fronteras internacionales de Brasil, estas serían las fronteras trazadas por el Tratado de 1750; sin embargo, Brasil siempre ha entendido que el *uti possidetis* se refiere a los territorios efectivamente ocupados por unos y otros (*uti possidetis factum*), y no a una posesión basada en el derecho.

A mediados del siglo XX, la aplicación del *uti possidetis* comenzó a expandirse a otras regiones. En 1968, en el asunto de la controversia fronteriza por lo que entonces era sólo la frontera occidental entre India y Pakistán -que, antes de su independencia, habían formado parte de la India Británica-, el laudo menciona, al pasar, que, al afirmar que lo correcto era decir que la frontera era la que era reconocida por la madre patria al momento de la partición de la India en India y Pakistán, y que

lo correcto era que se continuara reconociendo esa frontera, la India estuvo cerca de la noción del *uti possidetis*⁶⁹.

Entre los países africanos, en 1986, en una controversia fronteriza entre dos antiguas colonias francesas (Burkina Faso y Mali), puesto que las partes habían solicitado a la Sala de la Corte Internacional de Justicia resolver su disputa sobre la base del “principio de la intangibilidad de las fronteras heredadas de la colonización”, el Tribunal determinó que no podía ignorar el principio del *uti possidetis juris*, cuya aplicación es la que hace surgir el respeto por la intangibilidad de las fronteras, y que éste es un principio de derecho Internacional firmemente establecido toda vez que está involucrada la descolonización. La Sala indicó que éste es un principio general, que está lógicamente conectado con los procesos de independencia, sin importar el lugar donde ellos ocurran⁷⁰. En esta ocasión, el Tribunal expresó que se suponía que las partes se habían inspirado en la Resolución 16 (1) -adoptada por la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno Africanos en su reunión de El Cairo, en 1964-, en la que se declaró solemnemente el compromiso de “respetar las fronteras existentes al momento de alcanzar la independencia nacional”⁷¹. Según la Corte, se trata de un principio que inicialmente fue aplicado en la América española, puesto que fue ese continente el primero en experimentar el proceso de descolonización; pero es un principio general, que está lógicamente conectado con el fenómeno de la independencia, sin perjuicio del lugar en el que ella pueda ocurrir⁷². A juicio del Tribunal, independientemente de lo insatisfactorias que puedan ser las fronteras políticas de los países africanos, ellas poseen la autoridad del *uti possidetis*, y están en plena conformidad con el derecho internacional contemporáneo⁷³. Pero debe observarse que, aunque se trate de un principio de aplicación general, en África tiene un propósito distinto al que le corresponde en la América española; en esta última, su función fue convertir los límites de las dependencias

⁶⁹ Cfr. *Case Concerning the Indo-Pakistan Western Boundary (Rann of Kutch)*, Award of 19 February 1968. Reports of International Arbitral Awards, vol. XVII, pp. 1-576, en p. 20.

⁷⁰ Cfr. International Court of Justice, *Case Concerning the Frontier Dispute* (Burkina Faso / Republic of Mali), Judgment of 22 December 1986, párrafo 20.

⁷¹ Cfr. *Ibid*, párrafo 19.

⁷² Cfr. *Ibid*, párrafo 20.

⁷³ Cfr. *Ibid*, párrafo 149.

administrativas *internas* de una misma potencia colonial en fronteras internacionales, en el caso de África su tarea ha sido garantizar la intangibilidad de las fronteras *internacionales* trazadas *entre* las antiguas potencias coloniales.

En la disputa fronteriza entre Eritrea y Yemen por la soberanía de unas islas en el Mar Rojo, en que, sin citarlo expresamente, Yemen alegó que, en el caso del desmembramiento de un imperio como el Imperio Otomano, existía una presunción, tanto jurídica como política, de que las fronteras de los Estados independientes que lo reemplazarán corresponderían a las fronteras de las unidades administrativas que constituían el Imperio desmembrado. El Tribunal arbitral entendió que, presumiblemente, esta presunción invocada por Yemen se basaba en el principio de *uti possidetis*, que es el que le proporcionaría un sustento jurídico⁷⁴.

El asunto volvió a surgir en la disputa territorial entre Qatar y Bahreín (anteriormente dos protectorados británicos), si bien las partes presentaron extensos argumentos sobre la aplicabilidad del *uti possidetis* en el caso en cuestión, al llegar a su conclusión sobre la base de una decisión británica de 1939 -atribuyendo las islas en disputa a Bahreín-, la Corte encontró que era innecesario pronunciarse sobre tales argumentos⁷⁵. Para algunos jueces, no cabía la posibilidad de aplicar el principio de *uti possidetis juris*, puesto que (al tratarse de dos antiguos protectorados, ahora Estados independientes) no se había creado ningún nuevo sujeto de derecho internacional y, por lo tanto, no había sucesión de Estados en el presente caso⁷⁶.

En la disputa entre Benín y Níger (ambos parte de la antigua África Occidental Francesa), las partes se sometieron a la jurisdicción de una Sala de la Corte Internacional de Justicia, indicando que el Derecho aplicable por esta era “el principio de la sucesión de Estados a

⁷⁴ Cfr. *Award of the Arbitral Tribunal in the first stage of the proceedings between Eritrea and Yemen - Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute* (Eritrea and Yemen), Arbitral Award of 9 October 1998. Reports of International Arbitral Awards, vol. XXII, pp. 209-332, párrafo 96.

⁷⁵ Cfr. International Court of Justice, *Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain* (Qatar v. Bahrain), Merits, Judgment of 16 March 2001, párrafos 110 y 148.

⁷⁶ Cfr. Ibid, Joint dissenting opinion of judges Bedjaoui, Ranjeva and Koroma, párrafo 214.

las fronteras heredadas de la colonización, es decir, la intangibilidad de esas fronteras” (artículo 6 del compromiso), de lo que el Tribunal dedujo que las partes estaban de acuerdo en la relevancia del *uti possidetis juris* para los efectos de determinar su frontera común⁷⁷.

En fin, en 2013, en el diferendo fronterizo entre Burkina Faso y Níger -ambas ex colonias francesas, y partes de lo que fue el África Occidental Francesa-, las partes se sometieron a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, para que esta decidiera aplicando, *inter alia*, el principio de la intangibilidad de las fronteras heredadas de la colonización, por lo que la Corte entendió que no podía ignorar el principio del *uti possidetis*, cuya aplicación es la que da lugar a la intangibilidad de las fronteras⁷⁸; la sentencia de la Corte recuerda que el artículo 4 (b) del Acta Constitutiva de la Unión Africana⁷⁹ consagra el principio del respeto a las fronteras existentes al momento de alcanzar la independencia.

En la disputa fronteriza entre Libia y Chad, a pesar de que las partes habían debatido extensamente sobre la aplicación del *uti possidetis* -y que, teniendo en cuenta que las fronteras heredadas de la época colonial eran una realidad tangible, por lo que los países africanos habían adoptado una Resolución reconociendo el principio de intangibilidad de las fronteras-⁸⁰, la Corte consideró que no era necesario pronunciarse sobre el particular, pues la frontera en litigio había sido determinada mediante un Tratado⁸¹. Pero, en este punto, es oportuno recordar que el artículo 4 del Acta Constitutiva de la Unión Africana proclama, como principio, “el respeto de las fronteras existentes al momento de alcanzar la independencia”; es decir -a diferencia del concepto americano del *uti possidetis*, que convirtió los límites administrativos internos en

⁷⁷ Cfr. International Court of Justice, *Case Concerning the Frontier Dispute* (Benin / Niger), Judgment of 12 July 2005, párrafo 23.

⁷⁸ Cfr. International Court of Justice, *Différend Frontalier (Burkina Faso / Niger)*, Arrêt 16 avril 2013, párrafos 61 al 63.

⁷⁹ *Constitutive Act of the African Union*, adoptada el 11 de julio de 2000, por la trigésimo sexta sesión ordinaria de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Lome, Togo.

⁸⁰ Resolución 16 (I) sobre disputas fronterizas entre Estados africanos, adoptada en el Cairo, por la Organización de Unidad Africana, en su reunión del 17 al 21 de julio de 1964.

⁸¹ Cfr. International Court of Justice, *Case concerning the Territorial Dispute* (Libyan Arab Jamahiriya / Chad), Judgment of 3 February 1994, párrafo 75.

fronteras internacionales-, los países africanos han reconocido las fronteras *internacionales* adoptadas por las potencias coloniales -que con frecuencia eran fronteras lineales (sin consideración de características geográficas, o de lazos étnicos, lingüísticos, históricos o de otro tipo), y es eso lo que creyeron conveniente preservar, en aras de la estabilidad de las fronteras. Además, en la disputa fronteriza entre Libia y Chad, en el artículo 2 de un Tratado celebrado el 12 de agosto de 1974, las partes habían sostenido que “las fronteras entre los dos países [eran] una concepción colonial en la que los dos pueblos y naciones no tuvieron ninguna influencia”, con lo que claramente habían demostrado su desacuerdo con esas fronteras.

También en la disputa territorial entre Camerún y Nigeria, Camerún invocó el respeto de las fronteras heredadas de la colonización y el principio del *uti possidetis*, a partir de dos tratados de límites, suscritos el 11 de marzo de 1913 y el 12 de abril de 1913, entre Alemania y el Reino Unido. Desde la partida, se observa que no se trataba de una frontera que las partes se habían comprometido a respetar mediante un acuerdo tácito, sino de una frontera fijada por tratados suscritos por las antiguas potencias coloniales. En segundo lugar, esta vez tampoco se trataba de una controversia entre dos antiguas colonias de un soberano común, sino de una ex colonia británica y otra que, inicialmente, había estado sometida a Alemania, y luego a Francia. En este sentido, la Corte hizo notar que, al término de la Primera Guerra Mundial, mediante el Tratado de Versalles, los territorios en la región pertenecientes a Alemania fueron repartidos entre Francia y Gran Bretaña; luego, puesto que esos territorios fueron colocados bajo mandato de esas mismas potencias, mediante un acuerdo con la Liga de Naciones, fue necesario definir los límites de los territorios bajo mandato. Con ese propósito, Francia e Inglaterra suscribieron dos acuerdos para describir los territorios cuya administración se les había confiado⁸². Comprensiblemente,

⁸² Cfr. International Court of Justice, *Case Concerning the Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria* (Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening), Judgment of 10 October 2002, párrafos 34 y 35. La sentencia explica que, en 1946, respecto de la administración del protectorado de Nigeria y Camerún, el Gobierno británico dispuso que, para propósitos administrativos, las regiones que le habían sido entregadas en fideicomiso se dividieran en dos: Camerún del Norte y Camerún del Sur. El 1 de enero de 1960, el

en esta ocasión, la sentencia no consideró necesario pronunciarse sobre los argumentos de *uti possidetis* presentados por las partes en relación con la península de Bakassi,⁸³ ni sobre su pertinencia en ningún otro sector de la frontera en disputa.

Pero la regla que comentamos no ha sido invocada sólo en procesos de descolonización, sino también en contextos muy diferentes. Por ejemplo, el argumento del *uti possidetis* también surgió como consecuencia del colapso de la antigua Unión Soviética y de la división de Checoslovaquia, y se ha planteado en el debate sobre una eventual independencia de Quebec, o de la separación de Escocia del Reino Unido, e incluso en el caso de Crimea, aunque en esta ocasión fuera planteado en forma ciertamente abusiva, por parte de Rusia.

En diciembre de 1991, en el conflicto de la antigua Yugoslavia, la entonces Comunidad Europea adoptó una Declaración demandando que, previo al reconocimiento de los nuevos Estados surgidos de la antigua Yugoslavia, estos se comprometieran a adoptar garantías, políticas y constitucionales, para asegurar que no tenían reclamaciones territoriales respecto de cualquier Estado vecino miembro de la Comunidad. La referida demanda se formuló atendiendo al temor de Grecia de que la proclamada República de Macedonia -con el uso de Macedonia en su nombre- pudiera estar haciendo alguna reclamación territorial en la frontera norte de Grecia. La entonces Comunidad Europea y sus Estados miembros no tenían inconveniente en reconocer a esos nuevos

Camerún francés accedió a la independencia, con las fronteras heredadas del período anterior. Nigeria hizo lo mismo el 1 de octubre de 1960. De acuerdo con una decisión de Naciones Unidas, el Gobierno británico organizó dos plebiscitos separados en Camerún del Norte y del Sur, a fin de establecer los deseos de sus habitantes en cuanto a su futuro. En dichos plebiscitos -celebrados el 11 y 12 de febrero de 1961-, Camerún del Norte decidió unirse a Nigeria, mientras que la población de Camerún del Sur optó por unirse a la República de Camerún independiente. Camerún alegaba que, tras los plebiscitos del 11 y 12 de febrero de 1961, la línea interna entre los Camerunes del Norte y del Sur, descrita en la Orden del Consejo del Reino Unido, cuando se puso fin al régimen de administración fiduciaria, se convirtió *ipso facto* en la frontera internacional entre Nigeria y Camerún. Según la Corte, fue la Orden en Consejo de 1946, y solo ella, la que -al transformarse en un instrumento de delimitación internacional cuando los Carnerunes del Sur, bajo mandato británico, se incorporaron al Camerún recién independizado-, les aseguró el reconocimiento internacional. Cfr. *ibid.*, párrafo 175. Pero, en esta ocasión, la Corte no hizo ninguna referencia al *uti possidetis*.

⁸³ Cfr. *Ibid.*, párrafo 218.

Estados dentro de las fronteras *internacionales* reconocidas a la antigua Yugoslavia, y con un nombre que fuera aceptable para todos ellos. Para la determinación de las fronteras entre los nuevos Estados surgidos de la antigua Yugoslavia -en un proceso donde se confunden las nociones de secesión, disolución, o desintegración de un Estado, con independencia política, e incluso autodeterminación-, la Comunidad Europea designó una Comisión de Arbitraje de la Conferencia de la Comunidad Europea para la Paz en Yugoslavia⁸⁴, conocida como la Comisión Badinter. La Comisión estaba integrada por cinco eminentes expertos en Derecho Constitucional⁸⁵, aunque sin formación en derecho internacional, y sus decisiones fueron duramente criticadas⁸⁶. En sus Opiniones N° 2 y 3, del 20 de noviembre de 1991, dicha Comisión extendió la aplicación del *uti possidetis* al conflicto de los Balcanes, en condiciones muy distintas de las previstas por el derecho internacional. En la Opinión N° 2, la Comisión señaló que se encuentra bien establecido que, cualesquiera que sean las circunstancias, el derecho a la autodeterminación no debe implicar cambios en las fronteras existentes en el momento de la independencia (*uti possidetis juris*) excepto en los casos en que los Estados involucrados acuerden lo contrario. Según la Opinión N° 3 de la Comisión, las antiguas fronteras (internas) se convierten en fronteras protegidas por el Derecho Internacional, según se deriva del principio de respeto al *statu quo* territorial y, en particular, del principio de *uti possidetis*. A juicio de la Comisión, dicho principio no es una norma especial, aplicable únicamente a un sistema específico del derecho internacional, sino que es un principio general, lógicamente vinculado con el fenómeno de la obtención de la independencia, dondequiera que esta ocurra. Dichas decisiones (particularmente la N° 3) fueron criticadas por su falta de rigor, por recurrir a precedentes que no eran análogos,

⁸⁴ Creada, el 27 de agosto de 1991, por el Consejo de Ministros de la entonces Comunidad Económica Europea.

⁸⁵ Robert Badinter, presidente del Consejo Constitucional de Francia, Roman Herzog, presidente de la Corte Constitucional de Alemania, Aldo Corasaniti, presidente de la Corte Constitucional de Italia, Francisco Tomás y Valiente, presidente del Tribunal Constitucional de España, e Irène Péttry, presidente de la Corte Constitucional de Bélgica.

⁸⁶ Cfr., por ejemplo, Michla Pomerance, *The Badinter Commission: The Use and Misuse of the International Court of Justice's Jurisprudence International Court of Justice*, en Michigan Journal of International Law, Vol. 20, Issue 1, 1998, pp. 31-58.

por imponerla como una obligación (sin consultar la voluntad de las partes), y por sus cuestionables interpretaciones de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia respecto de sentencias pensadas para contextos muy diferentes⁸⁷. Debe observarse que los nuevos Estados que surgieron del conflicto de los Balcanes no son el producto de la independencia política, sino de la desintegración, del colapso, o del desmembramiento de la antigua Yugoslavia, como consecuencia de una lucha fratricida y de una “limpieza étnica” que, sin duda, tuvo consecuencias en el territorio controlado por unos y otros; en segundo lugar, debe observarse que -a diferencia de lo que ocurrió en la América hispana, cuyos países no se enfrentaron entre ellos sino con la metrópoli- los países balcánicos son el producto de un conflicto armado entre ellos, en el que unos querían aniquilar a los otros; no había, por lo tanto, un acuerdo tácito respecto a conservar y respetar las fronteras anteriores. Además, las fronteras internas de la antigua Yugoslavia habían sido trazadas por el régimen de Tito, sin ningún tipo de consultas a las distintas comunidades nacionales, religiosas, o lingüísticas, y sin que dichas fronteras internas respondieran a principios geográficos, étnicos, religiosos, o de otro tipo. En fin, tampoco es irrelevante el que esta decisión fuera adoptada por una instancia que, a pesar de su nombre (Comisión de Arbitraje), no era un tribunal arbitral, y que fue creada por el Consejo de Ministros de la entonces Comunidad Europea, de la que no formaba parte ninguna de las seis repúblicas que surgieron de la desintegración de Yugoslavia.

También en 1991, en el caso de la desintegración de la antigua Unión Soviética, todos los nuevos Estados que surgieron de ese proceso,

⁸⁷ En lo político, se señaló que, en los Balcanes, la aplicación del *uti possidetis* -a situaciones muy distintas a las de la América española a principios del siglo XIX- había pavimentado el camino para un conflicto más intenso, en el que la estabilidad a largo plazo había sido la primera víctima. David Owen -el ex Ministro de Relaciones Exteriores del Reino Unido y presidente de la Conferencia Internacional sobre la antigua Yugoslavia- señaló que, en ese conflicto, el aferrarse tercamente a las fronteras internas, negándose a negociarlas, había puesto a la Comunidad Europea una camisa de fuerza que le impedía lograr compromisos entre las partes; en su opinión, una prohibición general de cualquier cambio de fronteras, y en particular de las fronteras internas, era tan insostenible como la creencia de que las fronteras pueden estar en un estado de cambio permanente. Cfr. David Owen, *Balkan Odyssey*, Harcourt Brace, Oxford, 1995, pp. 33 y ss.

excepto Estonia, Letonia, y Lituania, suscribieron un acuerdo -firmado en Minsk, el 8 de diciembre de 1991- en el que reconocían y se comprometían a respetar “la inviolabilidad de las fronteras existentes dentro de” esa Comunidad de Estados Independientes. Aunque dicho Acuerdo no menciona expresamente el *uti possidetis*, ese parece ser el principio subyacente en la referida Declaración. Lo mismo puede deducirse de la Resolución 876 (1993) del Consejo de Seguridad, reafirmando la integridad territorial de Georgia, con motivo del intento de secesión de Abjasia, y de la Resolución 822 (1993), con motivo del conflicto entre Azerbaiyán y Armenia por la región de Nagorno-Karabaj, en la cual reafirmó el principio de la integridad territorial y de la inviolabilidad de las fronteras internacionales, señalando la inadmisibilidad del uso de la fuerza para la adquisición de territorio.

El 29 de octubre de 1992, luego de la disolución de Checoslovaquia, los nuevos Estados -la República Checa y Eslovaquia-, firmaron un tratado de delimitación de la frontera común, en el que no se hace mención del *uti possidetis*, pero se tiene en cuenta las divisiones administrativas que había dentro de la antigua Checoslovaquia.

En diciembre de 2000, luego de un conflicto armado entre Eritrea y Etiopía, ambas partes suscribieron un Acuerdo que encomendó la delimitación y los arreglos expeditos para la demarcación de sus fronteras a un Tribunal (la Comisión neutral de Fronteras) establecido por ellas. En el párrafo 1 del artículo 4 de dicho Acuerdo, las partes reafirmaron el principio del respeto de las fronteras existentes al momento de la independencia⁸⁸, en la forma establecida en la Resolución 16 (1), adoptada en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la entonces Organización de Unidad Africana, adoptada en su reunión de El Cairo de 1964; seguidamente, en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo, las partes indicaron que el Tribunal se debería basar en “los tratados coloniales pertinentes”, de 1900, 1902, y 1908 (todos concluidos por Etiopía e Italia, aunque, en el caso del tratado de 1902, Gran Bretaña también fue parte, porque se relacionaba con el Sudán bajo administración

⁸⁸ Principio que se, en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, se había interpretado como una referencia al *uti possidetis*. Cfr. International Court of Justice, *Case Concerning the Frontier Dispute* (Burkina Faso / Republic of Mali), Judgment of 22 December 1986, párrafo 148.

británica), y en el derecho internacional aplicable; cada uno de los tratados mencionados se ocupaba de un sector de la frontera entre Etiopía y la entonces colonia de Eritrea; en el tratado de 1908, en su artículo VI, las partes se comprometieron “a no tomar ninguna medida, ni permitir que sus tribus dependientes tomen ninguna medida, que pueda dar lugar a problemas o incidentes o perturbar la tranquilidad de *las tribus fronterizas*.”. Hasta el Acuerdo de 2000, ambos países habían tenido una agitada vida internacional⁸⁹. Ni en el Acuerdo de 1998 ni en el laudo hay ninguna referencia al *uti possidetis*⁹⁰, y parece razonable que así sea, pues, para la delimitación de sus fronteras, las partes se habían remitido a los Tratados de límites de 1900, 1902, y 1908.

6. EL *UTI POSSIDETIS* EN LA JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

Desde el laudo arbitral del Consejo Federal Suizo -que ya ha sido objeto de nuestros comentarios-, las dificultades de trazar una línea de frontera a partir del principio del *uti possidetis* no han pasado desapercibidas para los tribunales internacionales. A pesar de ello, la jurisprudencia internacional ha sido muy coherente en la determinación del sentido y alcance de este principio. En opinión de quien escribe estas líneas, en general, puede decirse que -salvo algunos matices o contrastes- ha habido una perfecta sintonía, en la que, a partir de los hechos

⁸⁹ En 1890, Italia había establecido la colonia de Eritrea, y que, en 1935, Italia se había anexionado Etiopía, pero que, en 1941, el Reino Unido expulsó a las fuerzas italianas de Etiopía y Eritrea. Mediante el artículo 23 del Tratado de Paz con las potencias Aliadas, Italia renunció a “todos sus derechos y títulos sobre las posesiones territoriales italianas en África”. En Etiopía, la administración militar británica concluyó en 1942, traspasando el poder al emperador Haile Selassie. La anterior colonia italiana de Eritrea permaneció bajo control británico, mientras las potencias aliadas decidían su destino; al no ponerse de acuerdo, en 1950 la Asamblea General de la ONU adoptó una resolución en la que recomendó que Eritrea constituiría una unidad federada autónoma con Etiopía, bajo la soberanía de Etiopía. Por lo que, en 1952, se puso término a la ocupación británica y se estableció una Federación de Eritrea con Etiopía; poco después, comenzó un conflicto armado entre las poblaciones de ambos territorios. En 1993, Eritrea se convirtió en un Estado independiente. En 1998, estallaron las hostilidades entre Eritrea y Etiopía.

⁹⁰ Cfr. *Decision regarding delimitation of the border between Eritrea and Ethiopia*, Decision of 13 April 2002, párrafos 3.31 a 3.36. Reports of International Arbitral Awards, vol. XXV, pp. 83-196, en pp. 117 y sx.

de cada caso, una sentencia reafirma o complementa a la anterior. En nuestra opinión, los siguientes son los casos más notables.

i. La frontera del Rann de Kutch. En el caso de la frontera occidental de la India y Pakistán -dos naciones herederas de un mismo imperio colonial-, el laudo no prestó atención al principio del *uti possidetis* que, en todo caso, no era mencionado en el compromiso arbitral; además, la fecha crítica en la que habría comenzado esta controversia, sin ser precisa, era muy anterior a la fecha en que las partes en litigio obtuvieron su independencia del Reino Unido. A pesar de ello, las consecuencias jurídicas y políticas del *uti possidetis* fueron examinadas por el juez Aleš Bebler, en una opinión disidente que no siempre se ajusta a la historia o a los conceptos jurídicos, pero que tiene elementos dignos de destacar. Según Bebler, en América Latina, Estados soberanos contemporáneos coincidieron en el principio del *uti possidetis*, aceptando como el origen de sus fronteras las existentes entre partes del otrora Imperio colonial español, entre este Imperio y el Imperio portugués, y entre el Imperio español y otras posesiones extranjeras. A juicio de Bebler, el hecho de que esta o aquella república latinoamericana heredara el territorio de tal o cual virreinato, audiencia u otra unidad española, no tenía consecuencias jurídicas. La república fue el resultado de una guerra de liberación nacional y pudo haber labrado su territorio a partir de las posesiones de los antiguos opresores, según cualquier principio imaginable, ya sea geográfico, económico, cultural o lingüístico, o sin invocar ningún principio, mediante el uso de la fuerza contra su nuevo vecino. Aunque el nuevo límite habría tenido que ser pactado por los nuevos vecinos, por razones prácticas, las nuevas repúblicas acordaron aceptar los límites de las divisiones administrativas coloniales anteriores. Así, en la mayoría de los casos, aceptaron fronteras que no eran el resultado de tratados internacionales, y que no tenían un significado internacional. Estos límites estaban mal definidos, y eran parte de la tradición. En este sentido, Bebler cita al geógrafo estadounidense, Samuel W. Boggs, quien escribió que, aunque la mayor parte de los límites de las Repúblicas Americanas tienen sus raíces en la historia colonial del continente, cuando se inició el proceso de emancipación, ninguno de los límites provinciales españoles había sido demarcado, y ninguno de ellos había sido definido con tanta exactitud como para que

pudieran ser adoptados por las repúblicas recién formadas sin dificultades de interpretación.⁹¹

En el caso de África, refiriéndose a la Carta de la Organización de Unidad Africana -cuyo artículo III proclama el principio del respeto a la soberanía e integridad territorial de los Estados y a su derecho a una existencia independiente-, Bebler dice que, dado que todos ellos nacieron dentro de los límites de las unidades administrativas de la época colonial, el principio de respeto a su integridad expresa la disposición de los Estados africanos a aceptar los límites de las fronteras administrativas coloniales como sus fronteras nacionales. A su juicio, esto es una repetición del *uti possidetis* latinoamericano. De nuevo, los antiguos límites administrativos internos se adoptaron como fronteras de hecho, y se convirtieron en fronteras de los Estados. Antes del período colonial, dichas fronteras pueden haber sido fronteras de Estados autóctonos, cuyo sucesor, tras una larga interrupción, podría ser este o aquel nuevo Estado. Pero, según advierte Bebler, el pasado lejano de esos Estados no se menciona en la Carta de la Organización de Unidad Africana, del mismo modo que tampoco se mencionan viejos límites precoloniales. Las nuevas fronteras aceptadas por ellos son simplemente la continuación de la situación colonial inmediatamente anterior. En su opinión, esta fue una decisión sabia, porque, si se hubiera tomado la actitud opuesta, eso podría haber tenido trágicas consecuencias. Basta con imaginar una decisión que hubiera suprimido las fronteras coloniales, como si eso no tuviera consecuencias, y que los nuevos Estados hubieran decidido determinar sus respectivas fronteras nuevamente, mediante negociaciones bilaterales. Inevitablemente, eso habría abierto una caja de Pandora de intereses contrapuestos y aspiraciones territoriales, y habría conducido directamente a una serie de disputas enconadas, y posiblemente a conflictos armados. Sin embargo, estas fronteras, descritas o no, tienen existencia jurídica internacional en todos los casos, ya sea que estén o no descritas en tratados, y se consideran universalmente

⁹¹ Cfr. Aleš Bebler, Dissenting Opinion, *The Indo-Pakistan Western Boundary (Rann of Kutch) between India and Pakistan* (India v. Pakistan), 19 February 1968. Reports of International Arbitral Awards, vol. XVII, pp. 447 y 448. La cita de Bebler es a Samuel W. Boggs, *International Boundaries: A study of boundary functions and problems*, Columbia University Press, New York, 1940, p. 74.

vinculantes para los países vecinos. Por lo tanto, el axioma sugerido anteriormente, de que una frontera existe donde los Estados vecinos la acordaron, debe completarse diciendo que los vecinos podrían haber celebrado dicho acuerdo de diversas maneras, y no solo mediante tratados. Los africanos celebraron dicho acuerdo con una especie de manifiesto de todos los Estados africanos, los latinoamericanos mediante la adopción generalizada de un principio rector, y la mayoría de los demás Estados simplemente considerando un trazado tradicional de las fronteras⁹².

La explicación sugerida por Bebler es la más audaz que se haya propuesto, y conduce a objetivos bastante alejados de los que el *uti possidetis* tuvo inicialmente en mente. Desde luego, hay una diferencia notable entre lo que caracteriza al *uti possidetis* en América, que es el acuerdo entre las antiguas colonias *españolas* respecto de las fronteras *internas* preexistentes, y la forma como éste se consagró en la Carta de la Organización de Unidad Africana, que deriva de un reconocimiento de las fronteras *internacionales* existentes entre las *antiguas potencias coloniales*, que los nuevos Estados creyeron conveniente preservar. A diferencia de lo que ocurrió en la América hispana, las fronteras africanas, como regla general, habían sido trazadas por las potencias europeas. Además, debe advertirse que integridad territorial y *uti possidetis* no son conceptos equivalentes; porque, mientras el primero tiene que ver con la definición espacial del Estado, el segundo corresponde a lo que sirve de fundamento a los límites del Estado.

Respecto del Rann de Kutch, pretender aplicar este principio a fronteras ancestrales, que no correspondían a fronteras trazadas por la potencia colonial común, tampoco se relaciona con la idea que se tenía del *uti possidetis* en la América hispana. Pero este asunto muestra cómo un concepto surgido en Hispanoamérica se fue transformando, para aplicarse en otros contextos.

⁹² Cfr. Ibid, p. 448. En la Carta de la Organización para la Unidad Africana, adoptada en la primera Conferencia de la Unidad Africana, celebrada en Addis Abeba en 1965, el Artículo III, referido a sus *Principios*, expresa que “Los Estados Miembros... afirman y declaran solemnemente su adhesión a los siguientes principios: ... 3. el respeto a la soberanía e integridad territorial de cada Estado y al derecho inalienable a su existencia independiente; ...”

ii. La frontera entre Honduras y Guatemala. Las dificultades de trazar una línea de frontera a partir del principio del *uti possidetis* quedaron de manifiesto en el artículo V del Tratado de Arbitraje entre Guatemala y Honduras, suscrito el 16 de julio de 1930, que hacía referencia a la línea del *uti possidetis* de 1821. El laudo observó que, junto con la falta de información fidedigna durante la época colonial con respecto a una gran parte del territorio en disputa, se trataba de un territorio en su mayoría inexplorado, con zonas que habían sido visitadas sólo ocasionalmente, o que eran vagamente conocidas. La Corona española no sólo no había fijado con precisión los límites de su jurisdicción, sino que había grandes zonas en las que no se había hecho ningún esfuerzo por afirmar alguna apariencia de autoridad administrativa⁹³.

En cuanto al contenido de este principio, el árbitro -Charles Evans Hughes, entonces presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos-, constató que, si bien ambas Partes estaban de acuerdo en que el principio adoptado se refería a las delimitaciones que existían bajo el régimen colonial -esto es, a los límites administrativos de las entidades coloniales de Guatemala y Honduras que luego se convirtieron en Estados independientes-, diferían en cuanto a la prueba indispensable para determinar esos límites. Guatemala sostenía que, con la referencia al “*uti possidetis* de 1821”, las Partes pretendían que la línea se trazara “de conformidad con un hecho, y no con una teoría, siendo el hecho lo que el propio monarca español había establecido, permitido, consentido, o tolerado entre una y otra provincia, en 1821”, y que la prueba de esa línea debía ser “la pura situación de hecho”, tal como era en ese momento. Por su parte, Honduras insistía en que la expresión “*uti possidetis*” -utilizada en el artículo V del Tratado de 1930- significaba “*uti possidetis juris*”, y que no podía considerarse una línea que estuviera “basada jurídicamente en un *uti possidetis de facto*”⁹⁴.

El tribunal Arbitral encontró que un examen de la utilización histórica de la expresión *uti possidetis* en los arreglos de controversias en América Latina, así como el estudio de la opinión de eminentes juristas sobre la materia, no revelaba un consenso que permitiera establecer un

⁹³ Cfr. *Honduras Borders* (Guatemala / Honduras), Arbitral Award of 23 January 1933. Reports of International Arbitral Awards, Vol. II, pág. 1325.

⁹⁴ Cfr. *Ibid.*, p. 1.322.

criterio definitivo respecto de su interpretación⁹⁵. Pero el laudo deja constancia de que, en el procedimiento de mediación previo entre las partes, el representante de Guatemala se había referido a “la fórmula impropia del *uti possidetis*”, como un principio que, en la práctica, había dividido las opiniones de los publicistas, en la medida en que algunos sostenían que, al resolver las cuestiones fronterizas, se debía considerar solo el hecho de la posesión, sin entrar en la cuestión del título de la propiedad; por el contrario, otros eran de opinión que la aplicación de esa fórmula obligaría al estudio de los títulos de ambas jurisdicciones, y de la concesión a las naciones no precisamente de lo que habían poseído, sino de lo que, según los decretos del soberano común, tenían derecho a poseer. Estas opiniones habrían sido expresadas -según el representante de Guatemala- en las fórmulas aún más impropias de *uti possidetis juris* y *uti possidetis facto*. En esa misma ocasión, el representante de Guatemala señaló que, entre Guatemala y Honduras, “felizmente no había lugar ni siquiera para discutir cuál de las dos opiniones debía prevalecer”, ya que el Tratado de 1914 había establecido, “con toda la claridad posible”, que “el llamado principio de *uti possidetis juris* adquirió fuerza vinculante para las Partes”. Honduras, a través de su representante, aceptó definitivamente este principio, en los términos enunciados por Guatemala⁹⁶.

Pero el Tribunal no aceptó que lo manifestado por las partes en ese procedimiento tuviera un efecto vinculante respecto de lo que dicha instancia estaba llamada a decidir, porque, si bien las partes estaban de acuerdo en que los Tratados de 1895 y 1914, celebrados entre ellas, incorporaban el *uti possidetis juris*, no podía restarse importancia al hecho de que, cuando ellas negociaron el Tratado de 1930, el adjetivo *juris* no fue utilizado. Según el Tribunal, el Tratado de 1930 era un nuevo acuerdo que no hacía mención a los anteriores e infructuosos esfuerzos de solución, y debía explicarse por sí solo. El laudo observa que, en dicho Tratado, la expresión “*uti possidetis*” se refiere indudablemente a la posesión y, para determinar el sentido de esta expresión, debía tenerse en cuenta su situación en el momento en que se puso fin al régimen

⁹⁵ Cfr. Ibid., p. 1323.

⁹⁶ Cfr. Ibidem.

colonial. Las partes no estaban en la posición de Estados beligerantes que ponían fin a las hostilidades aceptando el estatuto territorial sobre la base de la conquista, ni tampoco habían derivado derechos territoriales de diferentes soberanos. El territorio de cada una de las Partes había pertenecido a la Corona de España, y la soberanía del monarca español había sido absoluta; de hecho y de derecho, el monarca español había estado en posesión de todo el territorio de ambos litigantes. Antes de la independencia, cada entidad colonial era, simplemente, una unidad administrativa, sujeta en todos los aspectos al rey español, y la única posesión de cualquiera de las dos entidades coloniales antes de la independencia era la que se le podía atribuir en virtud de la autoridad administrativa de que gozaba. Según el laudo, el concepto de “*uti possidetis* de 1821” se refiere, necesariamente, a un control administrativo que correspondía a la Corona española, por lo que era a ese control administrativo al que había que prestar atención para trazar los límites del *uti possidetis*. En consecuencia, la fecha crítica es el año en que las partes declararon su independencia, por lo que es en las distintas manifestaciones de voluntad del rey de España -incluyendo su aquiescencia a las afirmaciones coloniales de autoridad administrativa-, donde se encontraría la prueba del control administrativo en ese momento. Según el Tribunal, también debían tenerse en cuenta las declaraciones de historiadores y otras personas de renombre, así como los mapas autenticados, aunque este material descriptivo sería de escaso valor en lo concerniente a un territorio del que se sabía poco o nada, y en el que no parece que se ejerciera realmente ningún control administrativo⁹⁷. En cuanto a ese territorio, el laudo sugiere que lo que contaba era el título territorial, y no el *uti possidetis*.

Respecto de parte de la región en disputa situada al este y al sur del río Motagua, donde había resultado imposible establecer la línea de *uti possidetis* de 1821, el Tribunal Arbitral determinó que, mientras el territorio ya ocupado no se hubiera invadido, no se podía considerar que alguna de las Partes hubiera infringido los derechos de la otra Parte para desarrollarse de acuerdo con las exigencias del progreso económico. Y, habida cuenta de la naturaleza del territorio -deshabitado y

⁹⁷ Cfr. Ibid., pp. 1323 y ss.

desconocido desde hacía mucho tiempo-, y de la falta de una delimitación autorizada, el Tribunal estimó que era natural que hubiera concepciones contradictorias sobre el alcance de la jurisdicción de cada Parte, y que ellas creyeran que, según sus intereses, tenían derecho a avanzar hacia la zona no ocupada. Tales avances de buena fe, seguidos de la ocupación y el desarrollo, incuestionablemente crearon situaciones que las labores emprendidas posteriormente estarían obligadas a considerar. Pero, cuando parece que las dos Partes, tratando de ampliar su área de posesión, han entrado en conflicto, se plantea necesariamente la cuestión de la prioridad de la ocupación. La prelación en el establecimiento de buena fe, por una u otra de las partes, indicaría quién tendría la prelación del derecho⁹⁸.

En esta ocasión, el Tribunal arbitral se inclinó claramente por el *uti possidetis factum*. Pero, al plantear “el derecho a avanzar hacia la zona no ocupada”, o el problema de “la prioridad de la ocupación”, parece estar abriendo la puerta a la existencia de espacios que se podían considerar *terra nullius*, apartándose de la interpretación del laudo del Consejo Federal Suizo, que los había descartado.

iii. La frontera entre El Salvador y Honduras. La aplicación del *uti possidetis* surgió nuevamente en el caso de la frontera terrestre, insular y marítima de El Salvador y Honduras, cuestión que fue decidida por la Corte Internacional de Justicia, a través de una Sala. En esta ocasión, la Corte observó que las dos Partes (y Nicaragua como Estado interviniente) eran Estados que surgieron tras la desintegración del Imperio español en Centroamérica, y que sus respectivos territorios correspondían a subdivisiones administrativas de dicho imperio. Pero, si bien se aceptó que las nuevas fronteras internacionales debían determinarse mediante la aplicación del principio generalmente aceptado en Hispanoamérica del *uti possidetis juris*, según el cual las fronteras debían seguir los límites administrativos coloniales, al igual que en el caso de muchas otras fronteras en la región, el problema residía en determinar su ubicación real⁹⁹.

⁹⁸ Cfr. Ibid., p. 1359.

⁹⁹ Cfr. International Court of Justice, *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* (El Salvador / Honduras: Nicaragua intervening), Judgment of 11 September 1992, párrafo 28.

Según la Sala del Tribunal, no cabe duda de la importancia del principio *uti possidetis juris* -que, en general, ha dado lugar a fronteras seguras y estables en la mayor parte de Centroamérica y Sudamérica- ni de su aplicabilidad a la frontera terrestre entre las Partes en litigio. Sin embargo, la Sala observó, con perspicacia, que esas fronteras -seguras y estables- no eran las que se sometían a los tribunales internacionales para su decisión. La Corte hizo notar que, casi invariablemente, las controversias fronterizas que llegan a los tribunales son aquellas respecto de las cuales el *uti possidetis juris* se pronuncia con voz incierta. De hecho, casi puede asumirse que las fronteras que -como las del caso en cuestión en ese momento- han permanecido sin definir desde la independencia, son aquellas respecto de las cuales los argumentos del *uti possidetis juris* son, en sí mismos, objeto de controversia. Por lo tanto, no le sorprendió a la Sala que no hubiera sido sencillo determinar las fronteras terrestres¹⁰⁰.

No era fácil aplicar este principio cuando, en la Centroamérica española, existían límites administrativos de diferentes tipos y grados; por ejemplo, además de las provincias (término cuyo significado variaba según la época), existían las Alcaldías Mayores, los Corregimientos, y posteriormente, en el siglo XVIII, las Intendencias, así como las jurisdicciones territoriales de un tribunal superior (Audiencias), las Capitanías Generales, y los Virreinos. Adicionalmente, las jurisdicciones de los organismos administrativos generales no coincidían, necesariamente, en su ámbito territorial, con las de los organismos con jurisdicciones particulares o especiales, tales como las comandancias militares. Además de las diversas jurisdicciones territoriales civiles, generales o especiales, existían las jurisdicciones eclesiásticas, que se suponía que debían corresponder con la jurisdicción territorial de las principales unidades administrativas civiles de Hispanoamérica. Incluso si las partes indicaban precisamente las divisiones administrativas a que se referían -como ocurría en el caso de la frontera entre El Salvador y Honduras- quedaba por identificar las áreas y los límites correspondientes a dichas divisiones¹⁰¹.

¹⁰⁰ Cfr. Ibid, párrafo 41.

¹⁰¹ Cfr. Ibid, párrafo 43.

En esta disputa, respecto de fronteras que no habían sido concebidas como fronteras internacionales, el Tribunal advirtió que ninguna de las Partes había presentado material legislativo o similar que indicara específicamente, con la autoridad de la Corona Española, la extensión de los territorios, y la ubicación de los límites de las provincias pertinentes en cada zona de la frontera terrestre. En cambio, ambas Partes habían presentado ante la Sala numerosos documentos, algunos de los cuales se referían a concesiones de tierras por parte de la Corona en la zona en disputa, afirmando que de ellas podían deducirse los límites provinciales. De hecho, algunas de estas concesiones de tierras registraban que un hito o accidente natural particular marcaba el límite de las provincias en el momento de la concesión; pero en la mayoría de los casos esto no era así, y se esperaba que, a falta de otra prueba, el Tribunal concluyera cuál era la ubicación de un límite provincial, en el entendido de que, cuando se pudiera identificar un límite entre las tierras concedidas por las autoridades de una provincia y las concedidas por las autoridades de la provincia vecina, este pudiera considerarse el límite provincial y, por lo tanto, la línea del *uti possidetis juris*. Según la Corte, era como si los límites en disputa debieran construirse como un rompecabezas, a partir de ciertas piezas ya cortadas, de modo que la extensión y la ubicación del límite resultante dependiera del tamaño y de la forma de la pieza que encajaba¹⁰².

Por otra parte, debe observarse que la Sala hizo extensiva la aplicación de este principio a la frontera marítima. La opinión adoptada por la Sala fue que, al igual que sus espacios terrestres, los derechos de los actuales Estados costeros en el Golfo de Fonseca fueron adquiridos por sucesión de España; en consecuencia, era necesario investigar la situación jurídica de las aguas del Golfo en 1821, momento en el que se produjo dicha sucesión, porque el principio del *uti possidetis juris* debía aplicarse tanto a las aguas del Golfo como al espacio terrestre. La Sala confirmó que el Golfo de Fonseca constituía una bahía histórica, y que las aguas del Golfo fuera de la franja marítima de tres millas (la extensión del mar territorial aceptada en ese momento) eran «aguas históricas», y concluyó que, en las circunstancias del caso, estas aguas

¹⁰² Cfr. Ibid, párrafo 44.

estaban «sujetas a la soberanía conjunta de los tres Estados ribereños». Lo que resulta particularmente interesante es que la Sala, si bien señaló que estas aguas no se habían dividido en el pasado entre los tres Estados según el principio de *uti possidetis*, concluyó enfatizando el papel de dicho principio, ya que consideró que «una sucesión conjunta de los tres Estados en las áreas marítimas parecía, en estas circunstancias, ser la consecuencia lógica del propio principio de *uti possidetis juris*». En otras palabras, la doctrina del *uti possidetis* se aplicó a lo que en realidad eran límites marítimos, aunque, en las circunstancias especiales de esa bahía, no lo hizo en forma de una división de aguas, sino más bien mediante la adjudicación de la soberanía conjunta sobre ellas por parte de los tres Estados ribereños¹⁰³.

iv. La frontera entre Burkina Faso y Mali. En el caso de la disputa fronteriza entre Burkina Faso y Mali, a través de una Sala especial, la Corte internacional de Justicia, tuvo oportunidad de referirse al *uti possidetis*, en una situación en que la determinación de la frontera derivaba del proceso de descolonización de dos antiguas colonias francesas. En su sentencia, la Corte señaló que, en este caso, su tarea era indicar “la frontera heredada por ambos Estados de sus colonizadores al momento de acceder a su independencia”¹⁰⁴. Según el Tribunal, de acuerdo con el principio en cuestión, como fundamento de la soberanía territorial, debe darse preeminencia al título jurídico sobre la posesión efectiva del territorio¹⁰⁵; es decir, el concepto que se tuvo como marco de referencia fue el *uti possidetis juris*, y no el *uti possidetis factum*.

En el compromiso especial mediante el cual las partes sometieron el caso a la Corte, estas se habían comprometido a “respetar las fronteras existentes al momento de alcanzar su independencia nacional”, y expresaron que el arreglo de la disputa por parte de la Sala de la Corte debía basarse en “el principio de la intangibilidad de las fronteras heredadas de la colonización”. De allí, la Sala dedujo que no podía ignorar el principio del *uti possidetis juris*, cuya aplicación daba lugar a la intangibilidad de las fronteras. La Sala de la Corte entendió que no había

¹⁰³ Cfr. Ibid, párrafos 385 y 386.

¹⁰⁴ Cfr. International Court of Justice, *Case Concerning the Frontier Dispute* (Burkina Faso / Republic of Mali), Judgment of 22 December 1986, párrafo 148.

¹⁰⁵ Cfr. Ibid., párrafo 23.

necesidad de mostrar que éste es un principio firmemente establecido por el Derecho Internacional en los asuntos relacionados con la descolonización, aunque sí enfatizó su excepcional importancia para el continente africano y para las partes en el caso. Según la Sala, el principio del *uti possidetis* parece haber sido invocado y aplicado por primera vez en la América española, puesto que este fue el continente que primero experimentó el fenómeno de la descolonización, involucrando la formación de varios Estados soberanos en el territorio que antes pertenecía a una misma potencia metropolitana. Sin embargo, la Sala advirtió que esta no es una regla que pertenezca a un sistema específico de derecho internacional, puesto que es un principio general, lógicamente conectado con el fenómeno de la independencia política, donde quiera que ella ocurra. Según la sentencia, el propósito del *uti possidetis* es evitar que la independencia o la estabilidad política de los nuevos Estados se vea amenazada por luchas fratricidas, provocadas por el rechazo de esas fronteras después del retiro de la antigua potencia colonial. Por esta razón, tan pronto como el fenómeno de la descolonización -característico de la América en el siglo XIX- apareció en África, en el siglo XX, el principio del *uti possidetis* resultó igualmente aplicable. El hecho de que los nuevos Estados africanos hubieran respetado las fronteras administrativas establecidas por la potencia colonial no debía ser visto como una mera práctica que contribuía a la gradual aparición de una costumbre internacional, limitada al continente africano, como antes lo había sido a la América española, sino a su aplicación en África como una regla de carácter general. Según el Tribunal, los elementos del *uti possidetis* estaban latentes en muchas declaraciones de los líderes de la independencia africana. Estas declaraciones confirmaban el mantenimiento del *statu quo* territorial al tiempo de la independencia, y establecían el principio del respeto de las fronteras que derivaban tanto de acuerdos internacionales como de aquellas que eran el resultado de divisiones administrativas. Pero había varios aspectos diferentes en la aplicación de este principio en África y en la América española. Un primer aspecto, enfatizado por el genitivo latino *juris*, se encuentra en la preeminencia conferida a un título legal sobre la mera posesión efectiva como base de la soberanía; su propósito, al momento de alcanzar la independencia en las antiguas colonias españolas en América, fue frustrar los planes

de cualquiera potencia colonizadora no americana en una región que ya había sido atribuida por la antigua metrópoli a una división u otra, aunque todavía permanecía deshabitada o inexplorada. Pero la esencia del *uti possidetis* radicaría en su objetivo de asegurar el respeto de las fronteras territoriales al momento de lograr la independencia, y dichas fronteras no podían ser más que la delimitación entre diferentes divisiones administrativas o colonias sujetas al mismo soberano. En tal caso, la aplicación del *uti possidetis* resultaba en la transformación de esas fronteras administrativas en fronteras internacionales en toda la extensión de la palabra. Para la Sala de la Corte, esto era así tanto respecto de los Estados que tomaron forma en las regiones de América que dependían de la corona española, como de los Estados que, en la controversia entonces examinada por la Corte, nacieron de los vastos territorios del África occidental francesa. En opinión de la Sala, el *uti possidetis* es un principio que habría elevado de categoría las antiguas delimitaciones administrativas, establecidas durante el período colonial, transformándolas en fronteras internacionales; este es, por lo tanto, un principio de carácter general, que está lógicamente conectado a cualquier proceso de descolonización, independientemente de donde ocurra.¹⁰⁶

Hasta aquí la concepción clásica del *uti possidetis*, como principio aplicable únicamente entre Estados que previamente formaban parte de un mismo imperio colonial, o que son herederos de un soberano común. Sin embargo, la Sala dio un paso más allá, para extender su aplicación a fronteras que dividían previamente a colonias de diferentes potencias coloniales, o a una que había permanecido bajo protectorado, pero reteniendo su personalidad jurídica internacional. Según la Sala, en caso de sucesión de Estados, la obligación de respetar las fronteras preexistentes deriva de una regla general de derecho internacional, ya sea que se exprese bajo la fórmula de *uti possidetis* u otra; de ahí que las declaraciones solemnes de intangibilidad de las fronteras existentes al momento de la independencia de los Estados africanos tienen un carácter declaratorio y no constitutivo; ellas, simplemente, reconocen y confirman un principio existente, y no buscan consagrar un nuevo principio, o hacer extensiva a África una regla previamente aplicada en

¹⁰⁶ Cfr. Ibid., párrafos 19 a 23.

otro continente. La Sala se ha preguntado si este sacrosanto principio habrá podido resistir los nuevos enfoques del derecho internacional en los Estados de África recientemente independizados, más preocupados por el principio de autodeterminación de los pueblos, con el que parecería colidir. Sin embargo, el requisito esencial de la estabilidad, para poder sobrevivir, desarrollarse y consolidar su independencia en todos los campos, ha inducido a los Estados africanos a consentir en el respeto de las fronteras coloniales, teniéndolas en cuenta en la interpretación del principio de autodeterminación de los pueblos. Por consiguiente, a pesar de su aparente contradicción con nuevas normas de derecho internacional con las que ha coexistido, el *uti possidetis* ha mantenido su lugar entre los más importantes principios jurídicos¹⁰⁷. Según la Corte, en el contexto africano, por insatisfactorias que sean las fronteras heredadas del proceso de descolonización, ellas poseen la autoridad del *uti possidetis* y, por lo tanto, están plenamente en conformidad con el derecho internacional contemporáneo¹⁰⁸. Pero, como quiera que sea, debe recordarse que el *uti possidetis* surgió en el contexto de la sucesión de los derechos territoriales de un Estado en los derechos de otro.

El Tribunal observó que el principio de *uti possidetis* congela el título territorial, deteniendo el reloj, aunque sin hacer retroceder el tiempo. Esto plantea inmediatamente dos cuestiones particulares, relativas al derecho aplicable para determinar la línea limítrofe pertinente, y el marco temporal apropiado. El Derecho aplicable es el Derecho Constitucional de la potencia colonial, ya que es con respecto a los títulos establecidos bajo ese sistema que se puede identificar la línea administrativa relevante; pero, una vez que se identifica esa línea, el derecho colonial pasa a ser simplemente un hecho probatorio, entre otros; esa ley no se aplica en sí misma -como un *continuum juris* que constituye el enlace legal entre ese derecho y el derecho internacional-, sino como un simple hecho. En esta ocasión, la Corte señaló que la determinación de la línea fronteriza relevante tenía que ser evaluada a la luz de la ley colonial francesa, ya que la línea en cuestión había sido una frontera administrativa completamente interna dentro del África Occidental Francesa,

¹⁰⁷ Cfr. Ibid., párrafos 24 a 26.

¹⁰⁸ Cfr. Ibid., párrafo 149.

y esa línea se convirtió en frontera internacional sólo al momento de la independencia. El derecho internacional, junto con el principio del *uti possidetis*, no se aplica al nuevo Estado con efecto retroactivo, sino a partir del momento de la independencia. Desde luego, esa línea administrativa no fue determinada por el derecho internacional, sino por la legislación francesa aplicable a tales territorios. Sin embargo, la esencia de *uti possidetis* es la transmisión de un marco territorial particular al nuevo Estado, en el que la identificación precisa de esa línea -como el límite administrativo existente- es simplemente un hecho que indica cuál es “la herencia colonial”. El Tribunal subrayó que el principio de *uti possidetis* es una regla de derecho internacional y no de derecho internacional más derecho interno; de modo que las razones que sustentan la ubicación geográfica de la línea fronteriza también implican consideraciones de hecho¹⁰⁹. En el proceso de determinación de la frontera, el derecho colonial constituye simplemente un hecho entre otros, al igual que las prácticas administrativas y el ejercicio efectivo de la autoridad.

v. La frontera “marítima” entre Guinea-Bissau y Senegal. En el caso relativo a la frontera marítima entre Guinea-Bissau y Senegal, Guinea-Bissau argumentó que la sucesión de Estados en materia de fronteras (y, por consiguiente, el *uti possidetis*) no se aplicaba a las fronteras marítimas. El Tribunal arbitral no estuvo de acuerdo y señaló que, desde el punto de vista jurídico, no hay razón para establecer regímenes diferentes, según el elemento material donde se fije el límite. Uno de los argumentos esgrimidos por Guinea-Bissau era la ausencia de casos en los que se hubiera planteado la cuestión de la sucesión de límites marítimos. Pero el Tribunal observó que un análisis de las controversias surgidas -hasta ese momento- en esta parte del mundo en materia de límites, demostraba que los límites marítimos solo habían sido objeto de controversia en dos casos: el Canal de Beagle y el Golfo de Fonseca. En el primero, la cuestión era la interpretación del Tratado de Límites argentino-chileno de 1881 y, en consecuencia, la regla del *uti possidetis* no tenía aplicación. Con respecto al Golfo de Fonseca, la Corte de Justicia Centroamericana había dictaminado que los límites con la alta mar que la Corona de Castilla había establecido en esa bahía

¹⁰⁹ Cfr. Ibid., párrafos 29 y 30.

fueron transferidos, en 1821, a la República Federal de Centroamérica y, posteriormente, a El Salvador, Honduras y Nicaragua. Otro precedente que puede citarse era la Convención anglo-danesa de 24 de junio de 1901 sobre Límites de Pesca, que, por sucesión de Dinamarca, siguió siendo aplicable a Islandia hasta 1951. Finalmente, cabía mencionar varios casos de sucesión en materia de límites marítimos relativos a Asia, consecuencia de la descolonización tras la Segunda Guerra Mundial. Los mapas de Malasia, Filipinas y Brunéi, por ejemplo, mostraban, como límites marítimos, líneas cuyos orígenes se remontaban al período colonial. Si bien el Tribunal admitió que los casos de sucesión de Estados en las fronteras marítimas no eran numerosos, se puso de relieve que Guinea-Bissau no había citado ningún precedente en el que se hubiera aplicado un principio de “*table rase*” (borrón y cuenta nueva) a una frontera marítima establecida durante la época colonial¹¹⁰.

En todo caso, el Tribunal también consideró otros argumentos. Según el laudo, la propia conducta de Guinea-Bissau había demostrado su creencia en que la sucesión de Estados también operaba con respecto a sus fronteras marítimas. En este sentido, en una nota del 4 de noviembre de 1977, dirigida por el *Comisariado de Estado dos Negocios Estrangeiros* a la Embajada de Senegal, se afirmaba que la frontera marítima entre ambos Estados estaba fijada por la Convención Franco-Portuguesa de 1886; ese mismo criterio se mantuvo en una nota de 3 de abril de 1979, dirigida por el representante de Guinea-Bissau al Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar. A juicio del Tribunal, estas notas demostraban que Guinea-Bissau había aceptado la sucesión de Estados en materia de fronteras marítimas. Adicionalmente, el Acuerdo Arbitral del 18 de febrero de 1983, firmado por Guinea-Bissau y Guinea, invocaba «la declaración solemne de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana celebrada en El Cairo del 17 al 21 de julio de 1964, durante la cual los Estados miembros juraron respetar *las fronteras existentes al obtener su independencia*». Dado que el Acuerdo Arbitral se refería únicamente a la delimitación

¹¹⁰ Cfr. *Affaire de la délimitation de la frontière maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal*, Sentence du 31 juillet 1989, Reports of International Arbitral Awards, vol. XX, pp. 119-213, párrafos 63 y 64, en pp. 144 y s.

de una frontera marítima, esta mención significaba que ambas partes reconocían que este principio era aplicable a esta categoría de fronteras. Además, el Tribunal observó que, en los alegatos presentados por las partes durante dicho arbitraje, Guinea-Bissau también reconoció que la sucesión de Estados operaba en materia de tratados sobre fronteras marítimas¹¹¹.

En una opinión disidente, Bedjaoui observó que ambas partes estaban, si no de acuerdo, al menos no muy distanciadas en el hecho de que las normas de derecho internacional aplicables a la frontera terrestre no eran todas extrapolables a la frontera marítima, aunque solo fuera por la diferencia física entre ambas zonas, y por la distinta naturaleza de ambos entornos. A partir de allí, el problema era saber si el principio de *uti possidetis* se encontraba entre estas normas que no podían extrapolarse de una categoría de frontera a la otra. Guinea-Bissau insistía en la diferente naturaleza de las zonas en cuestión, en los vínculos radicalmente distintos que cada una de ellas mantiene con las poblaciones afectadas, y en la naturaleza distinta de los derechos que el Estado ejerce en cada caso. Senegal, por su parte, no discutía las diferencias de status jurídico entre ambas instituciones, ya que cada una de ellas obedece claramente a ciertas normas propias, pero no admitía que el *uti possidetis* fuera una de esas normas que deben seguir siendo específicas de las fronteras terrestres, y consideraba que su aplicación se extiende a las fronteras marítimas, principalmente porque en ambos casos hay una similitud de objetivos, cuyo fin es evitar conflictos y establecer la paz entre las poblaciones. A juicio de Bedjaoui, las diferencias en el entorno eran obvias e irreducibles, y le parecía imprudente equipararlas, sin una razón convincente, aplicando a ambas indistintamente una norma como el *uti possidetis*. En el estado actual de desarrollo del derecho del mar, no le parecía que se pudiera afirmar que un acuerdo que establece delimitaciones marítimas sea comparable a un tratado de límites terrestres. En su opinión, los límites marítimos son límites, pero de diferente naturaleza o categoría, que no permiten “necesariamente” la aplicación del principio de *uti possidetis*. Según Bedjaoui, suponiendo que -en un caso anterior- Guinea-Bissau hubiera argumentado la aplicación del principio de *uti possidetis* a las

¹¹¹ Cfr. Ibid, párrafo 66, en pp. 145 y s.

fronteras marítimas, un error sigue siendo un error, incluso si quien lo denuncia hoy lo cometió ayer.

A juicio de Bedjaoui, la extensión del *uti possidetis* a las fronteras marítimas no puede darse por sentada, a pesar de su reciente aparición en el moderno derecho del mar; sería por ello que el Tribunal solo había podido identificar dos casos en los que se habían discutido fronteras marítimas en Latinoamérica, el continente por excelencia del *uti possidetis*. El primer caso, el del Canal de Beagle, carece de relevancia, pues -como el propio Tribunal indicó- en él no se aplicó la regla del *uti possidetis*; quedaba, por lo tanto, solo un caso aislado y atípico, el del Golfo de Fonseca, que planteaba un problema de mar territorial y bahía histórica, y para el cual la Corte Centroamericana de Justicia decidió que los límites con la alta mar que la Corona de Castilla había establecido fueron transferidos en 1821 a la República Federal de Centroamérica y, posteriormente, a El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Según Bedjaoui, en el caso del Golfo de Fonseca se trataba de una “bahía histórica”, que fue descubierta en el siglo XVI por los españoles y, tras la emancipación de Centroamérica, se transfirió, indivisa, al “patrimonio” de la República Federal Centroamericana, compuesta por cinco Estados. De manera que el Golfo de Fonseca constituía un mar territorial indiviso. Si el *uti possidetis* se hubiera aplicado realmente al límite marítimo entre esta bahía y la alta mar del Pacífico, los cinco países federados, y no solo los tres ribereños (Honduras, El Salvador y Nicaragua), habrían tenido derecho (Bedjaoui dice desconocer cómo) a una parte de esta bahía indivisa. Posteriormente, tras la disolución de la República Federal, no fueron los tres Estados costeros, sino solo dos de ellos -Honduras y Nicaragua- quienes firmaron un tratado -en 1960- para dividir la bahía. Este tratado -y no el *uti possidetis*- es el que determinó sus respectivos derechos. La Convención para la Delimitación de Límites entre Nicaragua y Honduras, de 1900, estableció los límites terrestres entre ambos países, así como una línea divisoria en las aguas del Golfo de Fonseca, consideradas aguas territoriales y aguas de una bahía histórica. Bedjaoui no veía nada en la sentencia de la Corte Centroamericana, dictada en el caso del Golfo de Fonseca, cuyas aguas estaban tradicional y enteramente asimiladas a espacios terrestres, que pudiera indicar que ese Tribunal

hubiera querido aplicar y consagrar el principio del *uti possidetis* a los límites marítimos propiamente dichos.

Respecto del supuesto precedente creado por la Convención Anglo-Danesa, del 24 de junio de 1901 sobre los límites de la pesca, que, por sucesión de Dinamarca, siguió siendo aplicable a Islandia hasta 1951, Bedjaoui considera que sólo se habría aplicado el principio de *uti possidetis* para las fronteras marítimas si la Convención Anglo-Danesa de 1901 se hubiera impuesto automáticamente a Islandia; sin embargo, no habría sido así, pues Islandia, tras obtener su independencia, negoció un nuevo tratado directamente con el Reino Unido, mediante un intercambio de notas, fechado el 11 de marzo de 1961. De manera que el Reino Unido conservó, durante un breve periodo, su actividad pesquera tradicional en las aguas cercanas a Islandia, no en virtud del principio de *uti possidetis*, sino por acuerdo entre ambas partes. En cuanto a la referencia a las fronteras marítimas relativas a Asia (Malasia, Filipinas y Brunéi), a la que se refiere el laudo objeto de este voto disidente, Bedjaoui estima que es absolutamente irrelevante, pues no basta con afirmar que «los mapas geográficos de Malasia, Filipinas y Brunéi, por ejemplo, muestran como fronteras marítimas las líneas cuyos orígenes se remontan al período colonial». Sobre todo, debe probarse que dichas líneas se impusieron a estos nuevos Estados independientes mediante la aplicación de una supuesta regla con la obligación de suceder a los tratados coloniales de delimitación marítima. En su opinión, la respuesta es un no rotundo, pues fue por medios convencionales que estos límites fueron aceptados por los Estados en cuestión¹¹².

A pesar de los argumentos de Bedjaoui, la conclusión del Tribunal fue que no hay una diferencia esencial entre fronteras terrestres y marítimas, pues ambas conciernen a las fronteras de los Estados involucrados. Y, cuando se produce una sucesión de Estados, quien sucede al Estado original lo hace con todas sus fronteras.

vi. La frontera entre Benín y Niger. En este caso se trataba de una disputa territorial entre Benín (anteriormente Dahomey) y Niger, ambas ex colonias de la antigua África Occidental Francesa. De conformidad con el Artículo 6 del Convenio Especial suscrito entre las partes, las

¹¹² Cfr. Ibid, Mohammed Bedjaoui, Opinión disidente, párrafos 33 a 35, 45, y 48 a 52 de la Opinión disidente, en pp. 167, 168, y 171 a 175.

normas y principios de derecho internacional aplicables a esta controversia incluían “el principio de sucesión de Estados en las fronteras heredadas de la colonización; es decir, la intangibilidad de dichas fronteras”. De la redacción de esta disposición y de los argumentos de las Partes, la Corte entendió que, para los efectos de la determinación de su frontera común, ellas estaban de acuerdo en la pertinencia del principio *de uti possidetis juris*¹¹³, y observó que, en este caso, “estas fronteras territoriales no eran más que la delimitación de divisiones administrativas o colonias sometidas a la misma autoridad colonial”, las cuales, al momento de la independencia, se convirtieron en fronteras internacionales; hasta ese momento, el asunto había estado regido por el derecho colonial francés¹¹⁴.

En esta ocasión, la Sala de la Corte identificó la intangibilidad de las fronteras con el principio del *uti possidetis juris*, como si éste fuera el otro nombre por el que se conoce el primero¹¹⁵.

Las partes no discutían el derecho de la potencia colonial de crear o establecer entidades territoriales, con la facultad de determinar la extensión de sus límites, aunque -durante la colonia- esto nunca se hubiera hecho explícito. Sin embargo, según esta sentencia, el derecho de la antigua potencia colonial, por sí mismo, no desempeña un papel en la aplicación del *uti possidetis*, excepto como un elemento de hecho, entre otros, o como prueba de lo que ha sido “la herencia colonial” en la fecha crítica de la independencia. Sin embargo, se advierte que el título legal tiene preeminencia sobre la posesión efectiva como fundamento de la soberanía¹¹⁶.

El Tribunal quiso destacar que el principio *uti possidetis juris* exige no solo basarse en los títulos jurídicos existentes, sino también tener en cuenta la manera en que dichos títulos fueron interpretados y aplicados por las autoridades públicas competentes de la Potencia colonial, en particular en el ejercicio de su poder legislativo¹¹⁷.

¹¹³ Cfr. International Court of Justice, *Case Concerning the Frontier Dispute (Benin / Niger)*, Judgment of 12 July 2005, párrafo 23.

¹¹⁴ Cfr. Ibid, párrafo 46.

¹¹⁵ Cfr. Ibid, párrafo 45.

¹¹⁶ Cfr. Ibid, párrafos 46 y 47.

¹¹⁷ Cfr. Ibid, párrafo 140.

vii. La frontera entre Burkina Faso y Níger. En la controversia fronteriza entre Burkina Faso y Níger -recordando su jurisprudencia en la disputa fronteriza entre Benín y Níger-, la Corte comenzó por poner de relieve la diferencia entre el *uti possidetis juris* y los títulos jurídicos¹¹⁸ que las partes podían exhibir respecto del territorio en litigio. No obstante, la Corte agrega que, a los efectos del principio de *uti possidetis*, como regla general, las *effectivités* establecidas en la fecha crítica pueden servir para compensar la ausencia de un título legal, o para completar un título defectuoso; pero, notablemente, la Corte agregó que, en el caso objeto de examen, las *effectivités* no podían desempeñar ningún papel.¹¹⁹

Por otra parte, a partir de la documentación aportada correspondiente a 1927, la Corte hizo notar la falta de certeza que existía respecto de la frontera colonial entre estos Estados africanos, la cual habría persistido, como quedaba demostrado por la práctica colonial subsiguiente¹²⁰. De manera que las imprecisiones de los límites pre coloniales no son sólo una dificultad para aplicar el *uti possidetis* en la América hispana.

7. LA TRANSFORMACIÓN DEL *UTI POSSIDETIS*

Probablemente es Malcolm Shaw quien ha explicado de manera más completa la evolución -y la transformación- del *uti possidetis*. Él recuerda que este principio encuentra sus orígenes en el Derecho Romano, donde operaba como un interdicto del pretor, mediante el cual se prohibía la perturbación del estado de posesión existente sobre bienes inmuebles entre dos individuos, sirviendo para preservar el *statu quo*, incluso si éste se había establecido como consecuencia del uso de la fuerza. En una segunda etapa, ya en el derecho internacional, el *uti possidetis* se transformó en un principio de consolidación de la situación *de facto* tras las hostilidades, de modo que la simple conclusión de la paz otorgaría a los beligerantes el territorio que estuviera efectivamente

¹¹⁸ Cfr. International Court of Justice, *Différend Frontalier (Burkina Faso / Niger)*, Arrêt 16 avril 2013, párrafo 66.

¹¹⁹ Cfr. Ibid, párrafo 98.

¹²⁰ Cfr. Ibid, párrafo 92.

bajo su control en ese momento. Posteriormente -ya en el siglo XIX- se convirtió en un intento de obviar las disputas territoriales, fijando el patrimonio territorial de los nuevos Estados en el momento de la independencia, convirtiendo las líneas administrativas previas en fronteras reconocidas internacionalmente; este nuevo enfoque se desplazó de la ocupación efectiva de áreas territoriales a la santificación de las líneas administrativas coloniales. Finalmente, Shaw agrega que, en Latinoamérica, esta doctrina surgió como un principio para establecer o consagrar el control de las autoridades locales frente a posibles (nuevos) demandantes, impidiendo cualquier intento de renovar la colonización europea sobre la base de que partes del continente americano constituyeran *terrae nullius* y que, por lo tanto, aún estuvieran abiertas a su adquisición mediante la ocupación efectiva por cualquier Estado¹²¹.

En opinión de Shaw, el verdadero impulso de la doctrina del *uti possidetis*, tal como se desarrolló en América Latina, era más externo que interno. Sería esta doctrina la que proporcionaría legitimidad al marco territorial de los nuevos Estados, señalando que ellos nacen a la independencia con las mismas fronteras que tenían cuando eran unidades administrativas dentro del territorio o territorios de una potencia colonial, y que su objetivo primordial es poner de relieve el principio de la estabilidad de las fronteras. La doctrina evolucionó de su función original de preservar el estado de cosas real, con su consiguiente énfasis en la posesión efectiva, independientemente de cómo se hubiera producido, a un enfoque que prohibía la adquisición de territorios considerados *terra nullius* mediante la ocupación, o incluso mediante la conquista, en un momento en que esta era un mecanismo legítimo para producir cambios territoriales. Inicialmente, solo de pasada pareció atribuirse a este principio alguna preocupación por evitar las disputas fronterizas como tales, aunque, con el tiempo, lo que era un propósito subsidiario se convirtió en su objetivo principal y en el centro de la norma. A juicio de Shaw, la doctrina del *uti possidetis* habría surgido originalmente como un mecanismo para defender la posesión efectiva, independientemente de cuál fuera su origen, que con el tiempo se transformó en

¹²¹ Cfr. Malcolm N. Shaw, *The Heritage of States: The principle of uti possidetis juris Today*, *British Year Book of International Law*, 1996, vol. 67, pp. 76, 97-99, 133, 152, y 153.

una posesión ficticia, basada en principios administrativos; pero, por razones de política internacional, en el derecho internacional existe una firme presunción en favor de una línea de *uti possidetis*. En el caso de Estados surgidos de la secesión, o de la disolución del Estado anterior, la fuerza de esa presunción dependerá, *inter alia*, de la estructura del Estado anterior; en el caso de los Estados federales, la presunción será que el nuevo Estado surge a la vida internacional con las fronteras que anteriormente poseía la unidad federal; en cambio, en el caso de los Estados unitarios, la presunción será menos sólida, porque el *uti possidetis* requiere de una línea administrativa previa¹²².

Se presume que el nuevo Estado ha heredado las fronteras administrativas internas que tenía en el Estado del cual procede, aunque esa presunción se puede refutar, y aunque dicha presunción no puede, en ningún caso, prevalecer sobre la voluntad de las partes. De modo que su función es variable, y no se reduce a la delimitación de fronteras respecto de antiguas posesiones coloniales.

CONCLUSIÓN

Técnicamente, el *uti possidetis* es un principio basado en un acuerdo tácito entre las potencias surgidas de un mismo imperio colonial -herederas de un soberano común-, mediante el que las antiguas fronteras administrativas del imperio colonial que se ha desmembrado pasan a ser fronteras internacionales. La fecha crítica de ese acuerdo tácito es la fecha de la independencia de las nuevas repúblicas, congelando cualquier modificación de la frontera. En el derecho internacional actual, a pesar de las muchas funciones que, históricamente, se le ha atribuido, el *uti possidetis* es fundamentalmente un principio de delimitación de fronteras, que gira en torno a una fecha crítica común, que -en el caso de Hispanoamérica- corresponde al momento de la desintegración del imperio español, cuando las naciones hispanoamericanas accedieron a la independencia, sustituyendo a la Corona española en el continente americano. Así entendido, el *uti possidetis* es un método, o una fórmula, para determinar las fronteras de los Estados, y no un título territorial.

¹²² Cfr. Ibidem.

Sin embargo, sin perjuicio de haber nacido en Hispanoamérica, cambiando lo que se tiene que cambiar, la aplicación del *uti possidetis* se ha extendido a otras latitudes, y ha sido invocado -aunque no siempre con el mismo sentido- en controversias territoriales en África, en Asia, en el Mar Rojo, en los Balcanes, y en Eurasia.

Respecto de la controversia territorial entre el Reino Unido y Venezuela, planteada en 1899 ante el Tribunal de París, la doctrina y la jurisprudencia muestran que, a pesar del reclamo de muchos venezolanos, el principio del *uti possidetis*, que transformó las fronteras coloniales en fronteras internacionales, no tenía aplicación en este caso. Aquí no se trataba -ni se trata- de un conflicto entre naciones herederas de un soberano común, alegando el respeto de las borrosas fronteras administrativas existentes antes de la desintegración de un mismo imperio colonial, sino de territorios que formaron parte de imperios coloniales diferentes. Si lo que se quiere es aplicar el *uti possidetis* en el sentido del *statu quo* existente en un momento particular (por ejemplo, en 1850, al momento del canje de notas entre Venezuela y el Reino Unido para congelar las reclamaciones territoriales en el estado en el que se encontraban), tampoco es necesario recordar que las fronteras internacionales entre España y Holanda, o posteriormente entre Venezuela y la Colonia de Guayana Británica, no estaban suficientemente definidas.

En el compromiso arbitral de 1897 las partes no hicieron referencia al *uti possidetis* o a una regla análoga al mismo, que tuviera en cuenta las fronteras administrativas o de otro tipo existentes en una fecha determinada¹²³. Lo cierto es que el laudo tampoco hace referencia a este principio, ni para darle aplicación en el presente caso, como se sostenía por Venezuela, ni para rechazar su aplicación en este caso -como parece sugerir el derecho internacional general-, o en otra forma. En 1899, tratándose de una controversia entre un imperio colonial y un pequeño país surgido del desmembramiento de otro imperio colonial, no podía el *uti possidetis* jugar un papel determinante en la solución de esta controversia; pero era, sin duda, un medio de prueba de los territorios que

¹²³ Cfr. *The Indo-Pakistan Western Boundary (Rann of Kutch) between India and Pakistan* (India v. Pakistan), 19 February 1968. Reports of International Arbitral Awards, vol. XVII, pp. 527 y ss.

eran reclamados por el imperio español. Ya sea que esta fuera una controversia limítrofe o territorial, aunque sólo fuera para rechazarlos, el tribunal debió examinar todos los argumentos y alegatos presentados por las partes, y decidir sobre ellos en forma razonada. Eso no ocurrió.

En el Estado actual en el que se encuentra esta controversia, si se decide que el laudo es nulo, la Corte tendrá que pronunciarse al respecto, y considerar si, en el caso de Venezuela, la invocación sistemática del *uti possidetis*, con una frontera oriental en el río Esequibo, tiene el carácter de una *effectivité*, en el sentido que la jurisprudencia internacional le ha dado a esta expresión, como un acto de autoridad del Estado respecto del territorio en disputa, y que pueda llevar a concluir que Venezuela tiene un título territorial sobre el mismo.

¿APARTHEID? O SEGREGACIÓN POR SEXO EN AFGANISTÁN. PERSECUCIÓN ATÁVICA CONTRA LAS MUJERES Y NIÑAS*

FERNANDO M. FERNÁNDEZ**

SUMARIO

I. Introducción y consideraciones sobre la criminalización de la segregación o ¿apartheid? por sexo. II. Marco teórico III. El principio filosófico de legalidad penal. IV. La mujer y los grandes cambios jurídicos e históricos. 1) La Declaración Universal de los Derechos Humanos. 2) La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 3) La Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993. 4) La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. V. El tema bajo debate: segregación o ¿apartheid? por sexo. VI. El concepto de apartheid en sentido estricto. VII. El crimen apartheid en el Derecho Internacional Penal. VIII. El crimen de persecución y la conducta segregacionista por sexo. IX. La propuesta para un nuevo tipo penal internacional. X. Conclusiones. XI. Fuentes básicas consultadas. XII. Fuentes audiovisuales. XIII. Anexo.

* Este artículo ha sido aceptado y será publicado, en el volumen 34, año 2022, correspondiente a los números 60 y 61, número que se encuentra bajo la coordinación de la Doctora Ariadne Suárez Hopkins y que será publicado en el año 2025 enmarcado en el “Proyecto de Actualización de la Revista Académica Apuntes Filosóficos: Órgano Divulgativo de la Investigación Filosófica de la Escuela de Filosofía de la Universidad Central de Venezuela” patrocinado por la UCV- MINCYT 2025.

** Maestrante en Filosofía de la Universidad Simón Bolívar. Investigador del Instituto de Ciencias Penales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Profesor de Derecho Penal Internacional en la Especialización de Ciencias Penales y Criminológicas y la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Profesor de Derecho Penal Especial en la Universidad Monte Ávila. Investigador ORCID # 0000-0002-7298-901X.

RESUMEN

En este artículo se exponen las bases filosóficas y jurídicas de la propuesta de considerar como un crimen de lesa humanidad, según el Derecho Internacional Penal y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a la segregación sistemática y generalizada de las mujeres y niñas, a veces denominada en algunos contextos como "apartheid de género". Se demuestra la necesidad de no confundir los términos y se propone usar el verbo segregar para identificar la forma extrema de discriminación por sexo en violación de los derechos humanos de mujeres y niñas. Se analiza esta conducta segregacionista a causa del sexo y su subsunción en el tipo penal de persecución tipificado en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Luego de realizado este papel de trabajo, la Sala de Cuestiones Preliminares de la Corte Penal Internacional dictó orden de arresto a líderes del Talibán por el crimen de persecución tipificado en el artículo 7(1)(h) del Estatuto de Roma contra mujeres y niñas en Afganistán, en conexión con otros crímenes de lesa humanidad.¹

ABSTRACT

This article sets out the philosophical and legal basis for the proposal to consider the systematic and widespread segregation of women and girls, sometimes referred to in some contexts as "gender apartheid," as a crime against humanity under International Criminal Law and International Human Rights Law. It demonstrates the need to avoid confusing the terms and proposes using the verb "segregate" to identify the extreme form of sex-based discrimination that violates the human rights of women and girls. This sex-based segregationist behavior is analyzed and its subsumption within the criminal offense of persecution established in the Rome Statute of the International Criminal Court. Following the completion of this paper, the Pre-Trial Chamber of the International Criminal Court issued an arrest warrant for Taliban leaders for the crime of persecution under Article 7(1)(h) of the Rome Statute against women and girls in Afghanistan, in connection with other crimes against humanity.

PALABRAS CLAVE

Segregación, apartheid, persecución, mujeres, niñas.

KEYWORDS

Segregation, apartheid, persecution, women, girls.

¹ El presente artículo se entregó a la Dirección de la revista Apuntes Filosóficos el 15 de enero de 2025 para el debido proceso de arbitraje. En fecha 08 de julio de 2025 la CPI dictó orden de arresto contra varios líderes del talibán en Afganistán. De esta manera, se aprecia total sintonía con el criterio formulado en este ensayo. Los otros crímenes conectados con el de persecución son: asesinato, encarcelación, tortura, violación y desaparición forzada. Ver: International Criminal Court. *Situation in Afghanistan: ICC Pre-Trial Chamber II issues arrest warrants for Haibatullah Akhundzada and Abdul Hakim Haqqani*. July 8, 2025. Recuperado de: <https://www.icc-cpi.int/news/situation-afghanistan-icc-pre-trial-chamber-ii-issues-arrest-warrants-haibatullah-akhundzada>

I. INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES SOBRE LA CRIMINALIZACIÓN DE LA SEGREGACIÓN O ¿*APARTHEID*? POR SEXO

La lucha por el reconocimiento de la igualdad de derechos de la mujer ha tenido enormes desafíos en el mundo desde tiempos inmemoriales. Hoy en día, muchas barreras se han vencido. Sin embargo, son demasiados, todavía, los obstáculos culturales, políticos, ideológicos, religiosos y morales a ser superados. La Filosofía, el Derecho Penal Internacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos procuran brindar una respuesta a esos retos.

Una de las barreras es la discriminación atávica, extrema y absoluta que existe en diversas culturas y religiones impregnadas de prejuicios e interpretaciones de la *sharía* o código de normas conductuales, morales y religiosas² que discriminan, minusvaloran y segregan a las mujeres y niñas. La *sharía* se aplica en Arabia Saudita, Indonesia, Sudán, Pakistán, Nigeria, Catar, Brunéi y el Estado Islámico en Siria e Irak, con diferentes énfasis en su interpretación y ejecución. Interesa en este trabajo la situación de la República Islámica de Afganistán (“Afganistán”).

En varios de esos países aún se aplican castigos corporales crueles e inhumanos como la lapidación³ por adulterio⁴ (aun cuando hay otros motivos, como la blasfemia, que se pune con lapidación)⁵ la flagelación, la amputación y otras condenas penales por diferentes delitos.

² BBC, *Afganistán: qué dice la sharía, la ley islámica que el Talibán impone de manera radical*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-58244027>.

³ Parlamento Europeo, *Lapidaciones como consecuencia de la sharía*. 20.9.2010. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2010-7751_ES.html.

⁴ Debe notarse que la lapidación puede ser, también, de hombres homosexuales y adúlteros. Sin embargo, la gran mayoría (& de cada 10 casos) es aplicada a mujeres.

⁵ En efecto, varios de los apóstoles del cristianismo fueron lapidados por blasfemia.

Todas esas sanciones han regresado a Afganistán⁶. Se trata de una discriminación desmedida y de una violencia inhumana. Asimismo, penas de muerte injustas (Fernández, 2012)⁷ como el apedreamiento o lapidación y el lanzamiento al abismo provienen de la antigüedad (Girard, 1986)⁸. Ello debe cesar.

Así las cosas, es necesario combatir las manifestaciones de: (i) el patriarcado, entendido este como la manifestación sistémica de una discriminación legal y fáctica de los derechos de la mujer, sometida al hombre; (ii) el machismo, lo cual supone una actitud de superioridad y dominio del hombre sobre la mujer; y (iii) la misoginia, es decir, el aversión y desprecio a las mujeres.

Afganistán es un Estado Parte del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (“ERCPI”)⁹ desde el año 2003. De acuerdo con una sentencia de la Sala de Apelaciones de la Corte Penal Internacional se confirmó la realización de una investigación por parte de la Fiscalía en fecha 04 de abril de 2023 por crímenes contra la humanidad de asesinato, encarcelamiento u otra privación grave de la libertad física; y los crímenes de guerra de asesinato, tratos crueles, atentados contra la dignidad personal, condenas y ejecuciones sin autoridad judicial adecuada, ataques intencionales contra civiles, bienes de carácter civil y misiones

⁶ Swiss Info, *Talibanes en favor del regreso de la práctica de la lapidación a mujeres por adulterio*. 27 marzo 2024. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/talibanes-en-favor-del-regreso-de-la-pr%C3%A1ctica-de-la-lapidaci%C3%B3n-a-mujeres-por-adulterio/74417463>.

⁷ Fernando M. Fernández, *Sagaray y la pena de muerte en Venezuela. Reflexiones sobre filosofía, derechos humanos, derecho penal y política criminal*. Disponible en: <https://www.scribd.com/document/482140989/Sagaray-y-la-pena-de-muerte3>.

⁸ Dice Girard: “Dos grandes métodos de ejecución ritual aparecen de manera casi explícita en nuestro texto, la lapidación y la caída desde lo alto del acantilado. Hay semejanzas entre ambos. Todos los miembros de la colectividad pueden y deben arrojar piedras sobre la víctima. Todos los miembros de la colectividad pueden y deben avanzar simultáneamente hacia el condenado y arrinconarle al borde del acantilado para no dejarle otra salida que la muerte. Las semejanzas no se limitan al carácter colectivo de la ejecución. Todo el mundo participa en la destrucción del anatema pero nadie entra en contacto directo, físico, con él. Nadie corre el riesgo de quedar contaminado. Solo el grupo es responsable. Todos los individuos comparten el mismo grado de inocencia y de responsabilidad.” En: René Girard, *El Chivo expiatorio*. Editorial Anagrama. Barcelona, 1986. Pág. 230.

⁹ Corte Penal Internacional, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/ADD16852-AEE9-4757-ABE7-9CDC7CF02886/283783/Compendium3rd01SPA.pdf>.

de asistencia humanitaria, y matar o herir traicioneramente a un combatiente enemigo¹⁰.

La historia constitucional de Afganistán comienza en 1964, con la monarquía. Hubo diversos avances legales y culturales en pro de la mujer. Luego de vaivenes políticos entre las invasiones de la Unión Soviética (1979) primero y la de Estados Unidos (2001), en la Constitución de 2004, posterior a la retirada de los talibanes y bajo un régimen presidencialista, las mujeres fueron reconocidas en plano de igualdad a los hombres en un amplio sentido. Con la nueva llegada de facto de los talibanes al poder en 2021, dicho instrumento fue derogado y todos los derechos aniquilados. Hoy día no existe normativa escrita y el país se rige por la *sharía*.

Parte de la desigualdad de la mujer en el mundo islámico es la relacionada con el matrimonio. Ello se patentiza en la reciente aprobación de una Ley en Iraq que permite el matrimonio de hombres adultos con niñas desde los 9 años¹¹. De la misma forma, la homosexualidad masculina es permitida tradicionalmente¹².

En fin, el principio de universalidad de los derechos humanos abarca su disfrute irrestricto y universal de todas las personas, sin discriminación (Fernández, 2000)¹³. En el caso de Venezuela, no hay noticias de que imperen sectas religiosas radicales que segreguen a las mujeres de la forma vista en otros países, de todas formas, es necesario e imposter-gable legislar en materia de crímenes atroces para implementar el ERC-PI y a los fines preventivos, dentro de los cuales está el de persecución por motivos de género (Fernández, 2018)¹⁴.

¹⁰ Corte Penal Internacional, *Afghanistan. Situation in the Islamic Republic of Afghanistan*. ICC-02/17. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/afghanistan>.

¹¹ Human Rights Watch, *HRW alerta contra proyecto de ley en Irak con «efectos desastrosos» para niñas y mujeres*. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/hrw-alerta-contra-proyecto-de-ley-en-irak-con-%22efectos-desastrosos%22-para-ni%C3%B1as-y-mujeres/86965967>.

¹² A pesar de la importancia del asunto de la homosexualidad masculina tradicional en Afganistán, este tema no será tratado en el presente artículo por razones de espacio.

¹³ Fernando M. Fernández, “Doctrina de los derechos humanos y el COPP”, en *Los derechos Humanos y la agenda del tercer milenio*. Colegio de Abogados del estado Lara. Barquisimeto. Pág. 174.

¹⁴ Fernando M. Fernández, Código de Derecho Penal Internacional (CODEPI) en *Genocidio y otros crímenes atroces*. Editorial LIVROSCA. Caracas, 2018. Págs. 491 a 95.

II. MARCO TEÓRICO

Han sido muchas las mujeres (y también, en menor medida, los hombres) que han defendido con pundonor y valentía frente a los valores misóginos los derechos de las mujeres en plano de igualdad con los varones. En este ensayo se destacan solo tres, quienes han marcado hitos epocales en la filosofía sobre la igualación jurídica entre los sexos, a saber, Antigüedad, Edad Media y Modernidad.

§

Fue Hiparquía de Maronea (circa 350 a 280 a. C.) la primera filósofa que entre el siglo IV y III antes de Cristo planteó el tema de la igualdad entre hombres y mujeres, así como el contexto cultural y político que era, desde entonces, misógino. Participó de la filosofía de los cínicos (*Κυνισμός* o *Kynismos*) de la antigüedad. Se casó con Crates de Tebas y vivió una vida de “perro”¹⁵ (*κύων* o *kýōn*) es decir, al natural y sin vergüenza por ello, alejada y contraria a los convencionalismos sociales que confinaban a las mujeres griegas a las labores domésticas y de la crianza de los hijos, al silencio y al telar. Fue una inspirada promotora de la educación de las mujeres, más allá de lo que hacían las hetairas (*ἑταίρα*) para acompañar y distraer a los hombres.

Diógenes Laercio (circa 200 d.C.) narra una anécdota donde se remarca el intenso gesto de Hiparquía en favor de la educación de la mujer, versus dedicar su vida al telar.

Dijo así:

“... Fue precisamente en un banquete en casa de Lisímaco donde (Hiparquía) rebatió a Teodoro el apodado el Ateo, dirigiéndole el sofisma siguiente: lo que no sería considerado un delito si lo hiciera Teodoro tampoco será considerado delito si lo hace Hiparquía. Teodoro no comete delito si se golpea a sí mismo, luego tampoco lo comete Hiparquía si golpea a Teodoro. Él no replicó a esta frase,

¹⁵ Se entendía entonces que vivir como los perros era vivir naturalmente, sin prejuicios ni convencionalismos sociales, tradicionales ni culturales, lo cual implicaba hacer cualquier cosa de forma natural. Así, hacer el amor en la calle era como se apareaban los perros, sin tomar en cuenta las miradas de los otros.

pero le arrancó el vestido. Pero Hiparquia ni se alarmó ni quedó azorada como una mujer cualquiera. 98. Sino que, cuando él le dijo: «¿Ésta es la que abandonó la lanzadera en el telar?» 82, respondió: «Yo soy, Teodoro. ¿Es que te parece que he tomado una decisión equivocada sobre mí misma, al dedicar el tiempo que iba a gastar en el telar en mi educación?» ...»¹⁶.

Es importante apreciar la valentía de Hiparquía en momentos en los cuales la vida de la mujer estaba dominada por un patriarcado casi absoluto, con muy pocos derechos frente a la hegemonía masculina. Las mujeres debían dedicarse al hogar, a cuidar los hijos y al telar. No podían tener actividad económica ni participar en política. No tenían acceso a la educación, salvo algunos casos de familias acomodadas. Los matrimonios eran arreglados por los padres mediante el pago de una dote a los fines de dar continuidad al linaje. Había prostitutas públicas y acompañantes educadas en música y eran capaces de entretener a los hombres llamadas *hetairas*. Muy pocas mujeres pudieron destacarse en la Antigua Grecia, como la poetisa Safo y la filósofa Aspasia. Sin embargo, estas fueron excepciones a la norma. A pesar de sus limitadísimas posibilidades de destacarse, el elenco de Diosas y divinidades mujeres era enorme (Cartwright, 2016).

§§

Christine de Pizán (1368-1430) fue la filósofa y primera escritora profesional de la Edad Media que mejor pudo representar con brillo la importancia de superar la barrera de los convencionalismos sociales y tradiciones misóginas medievales al ser educada al igual que los varones, gracias a lo adelantado que fue su padre, quien la apoyó abiertamente. Christine inició la llamada “querella de las mujeres”¹⁷ que fue el movimiento intelectual en Francia que propugnaba los derechos de la

¹⁶ Diógenes Laercio. Ob. Cit. Págs. 324 y 325

¹⁷ La querella de las mujeres fue un intenso debate académico y literario entre el siglo XIV y XVIII (Alta Edad Media hasta la Revolución Francesa) que se opuso a la misoginia preponderante entonces. Se proponía el derecho de la mujer a educarse y entrar en las universidades. Se postulaba la necesidad social y humana de acceso al conocimiento y a participar en la política en plano de igualdad con los hombres.

mujer a la educación, a la igualdad de oportunidades, entre otros temas (González, 2025)¹⁸. El asunto estaba en cuestionar la supuesta “superioridad natural del hombre” versus la supuesta “inferioridad natural de la mujer”.

Esta autora escribió varias obras literarias, pero se destaca por su valor filosófico la “Ciudad de las Damas” (1405). Así las cosas, Christine narra en su obra una vasta cantidad de reinas y mujeres nobles que realizaron tareas políticas y jurídicas con gran destreza. La importancia de Pizan como precursora se debe resaltar por su tenaz esfuerzo en contrarrestar la misoginia, algo muy común en la Alta Edad Media. Un párrafo memorable es este: “Si las mujeres hubiesen escrito los libros, estoy segura de que lo habrían hecho de otra forma, porque ellas saben que se las acusa en falso”¹⁹.

Uno de los párrafos más notables del libro de Christine dice así:

“Si se quiere afirmar, por otra parte, que las mujeres no tienen ninguna disposición natural para la política y el ejercicio del poder, podría citarte el ejemplo de muchas mujeres ilustres que reinaron en el pasado. Para que te adentres aún más en esta verdad, te recordaré también algunas de tus coetáneas que, una vez viudas, llevaron muy acertadamente todos los asuntos tras la muerte de su marido, demostrando así que una mujer inteligente puede hacerse cargo de cualquier tarea”.

El contexto cultural y político de Francia durante los Siglos XIV y XV en Francia eran de clara persistencia del régimen patriarcal. La mujer no tenía derechos frente al varón en los términos actuales. En esta época se crearon obras literarias claramente misóginas en las que se presentaba a las mujeres como débiles, falsas y malvadas. La misoginia

¹⁸ En un conversatorio erudito, la Lic. Alba González plantea el “debate filosófico, teológico, científico y, sobre todo, político, gestado en la corte parisina y cuyo eje es la interpretación y valoración de los sexos y sus relaciones sociales. En esa dimensión crucial se presentará, brevemente, a la figura pionera de Christine de Pizan y su Libro de la Ciudad de las Damas (1405), como a iniciadora de la querelle”.

¹⁹ Así dijo Christine de Pizan en Epístola al Dios del Amor (1399). Disponible en: <https://ciudaddelasdamasblog.wordpress.com/2017/02/27/la-ciudad-de-las-damas-disputa-con-le-roman-de-la-rose/>

imperante adquirió un matiz intelectual debido a diversas obras que denostaban de las mujeres.

§§§

Olympe de Gouges (seudónimo de Marie Gouze, 1748-1793) fue la filósofa²⁰, escritora, dramaturga y defensora de los derechos humanos de las mujeres que primero proclamó por escrito en un comento de impecable calidad jurídica la igualdad de los derechos de la mujer con los del hombre en su Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana²¹ mediante la cual abogaba por la no discriminación. De una gran capacidad de trabajo también abogó por la abolición inmediata de la esclavitud²² y de la violencia revolucionaria. Fue una filósofa revolucionaria que murió guillotizada, durante el “Reinado del Terror” encabezado por Robespierre y Marat, debido a sus ideas y acciones²³. Paradójicamente, los líderes radicales jacobinos del Siglo de la Luces no tuvieron suficiente criterio para valorar sus formidables aportes a los derechos humanos de las mujeres en igualdad con los hombres. Las mujeres fueron excluidas de la Asamblea Nacional Constituyente (1789-1991), sin embargo, se mantuvieron activas e influyeron indirectamente en muchas de las cosas que se debatían en su seno a través de las protestas, manifestaciones, los salones y clubes. De la misma firma, la revolución mantuvo el régimen esclavista en las colonias, a lo cual se opuso fervientemente Olympe mediante sus obras teatrales y el activismo.

²⁰ Internet Encyclopedia of Philosophy, *Olympe de Gouges (1748—1793)*. Disponible en: <https://iep.utm.edu/gouges/>.

²¹ Gloria Ramírez, *LA DECLARACIÓN DE DERECHOS DE LA MUJER Y LA CIUDADANA DE OLYMPE DE GOUGES DE 1791 ¿UNA DECLARACIÓN DE SEGUNDA CLASE?* Disponible en: https://catedraunescohdh.unam.mx/catedra/catedra/publicaciones/3_Decla_OlympeG.pdf.

²² Una de sus obras de teatro más célebres fue *L'Esclavage des Noirs* (1792). Disponible en: <https://www.olympedegouges.eu/docs/l'esclavage-des-noirs.pdf>. Asimismo, su alegato abolicionista *Réflexion sur les hommes nègres, Février 1788*. Disponible en: https://www.hs-augsburg.de/~harsch/gallica/Chronologie/18siecle/DeGouges/gou_negr.html

²³ Olympe, además de insurgir con su proclama igualitaria entre los sexos, lo cual irritó al sector jacobino de la revolución, se alineó con los girondinos y era partidaria de una monarquía constitucional, tal como se había aprobado en la Constitución de 1791, versus el absolutismo y la creación de la República. Además se opuso a la ejecución de Luis XVI y María Antonieta.

Dice así parte de la Declaración:²⁴

“DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER Y DE LA CIUDADANA OLYMPE DE GOUGES, 1789
PARA SER DECRETADOS POR LA ASAMBLEA NACIONAL EN SUS ÚLTIMAS SESIONES O EN LA PRÓXIMA LEGISLATURA

PREÁMBULO: Las madres, hijas, hermanas, representantes de la nación, piden que se constituya en asamblea nacional. Por considerar que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos de la mujer son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de 105 gobiernos²⁵, han resuelto exponer en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados de la mujer a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes, a fin de que los actos del poder de las mujeres y los del poder de los hombres puedan ser, en todo instante, comparados con el objetivo de toda institución política y sean más respetados por ella, a fin de que las reclamaciones de las ciudadanas, fundadas a partir de ahora en principios simples e indiscutibles, se dirijan siempre al mantenimiento de la constitución, de las buenas costumbres y de la felicidad de todos. En consecuencia, el sexo superior tanto en belleza como en coraje, en los sufrimientos maternos, reconoce y declara, en presencia y bajo los auspicios del Ser supremo, los Derechos siguientes de la Mujer y de la Ciudadana. ARTÍCULO PRIMERO La mujer nace libre y permanece igual al hombre en derechos, Las distinciones sociales sólo pueden estar fundadas en la utilidad común...”

...

EPÍLOGO: Mujer, despierta; el rebato de la razón se hace oír en todo el universo; reconoce tus derechos. El potente imperio de la naturaleza ha dejado de estar rodeado de prejuicios, fanatismo, superstición y mentiras. La antorcha de la verdad ha disipado todas las nubes de la necedad y la usurpación. El hombre esclavo ha redoblado sus fuerzas y ha necesitado apelar a las tuyas para romper sus cadenas. Pero una vez en libertad, ha sido injusto con su compañera. ¡Oh, mujeres! ¡Mujeres! ¿Cuándo dejaréis de estar ciegas?

²⁴ Ver el texto completo en el Anexo.

²⁵ Olympe de Gouges no especifica cuales fueron esos “105 gobiernos” ni el lugar o lugares donde ocurrieron, pero se entiende que la expresión obedece a la intención de remarcar el largo tiempo del patrón de negligencia respecto de reconocer los derechos de la mujer.

¿Qué ventajas habéis obtenido de la revolución? Un desprecio más marcado, un desdén más visible. [...] Cualesquiera”.

A pesar de su aporte indiscutible a los derechos humanos y, en particular, a los de las mujeres, fue perseguida y víctima del Reinado del Terror. Fue acusada de ir en contra de la revolución y murió guillotizada el 3 de noviembre de 1793. Su frase más famosa fue “Si la mujer tiene derecho a subir al cadalso, también debe tener el derecho de subir a la tribuna”. Una trágica ironía del destino. Sin embargo, su legado imborrable ha perdurado y se le considera la precursora del feminismo y de la igualdad sexual.

Irónicamente, debieron transcurrir 200 años para que fueran reconocidos los derechos universales de las mujeres²⁶.

III. EL PRINCIPIO FILOSÓFICO DE LEGALIDAD PENAL

Los hechos punibles se rigen por el principio filosófico de estricta legalidad penal que reza así: No hay delito, penas y medidas si no hay una ley previa, escrita, estricta, oficial y cierta (*Nullum crimen, nulla poena, nulla mensura sine lege praevia, scriptum, stricta et certa*). Esto exige que los tipos penales estén escritos en leyes de forma clara y sencilla, sean previos a los hechos y que sean de un significado cierto, inequívoco y estricto, sin dar cabida a la analogía.

El filósofo y jurista alemán Paul Johann Anselm von Feuerbach²⁷ fue el creador del principio de legalidad al insertarlo en el Código Penal de Baviera de 1813²⁸ en estos términos: *nulla poena sine lege, nulla poena sine crimine y nullum crimine sine poena legali*²⁹. Ese aforismo ha trascendido como la máxima garantía jurídica para el ejercicio de la coerción estatal legítima y legal del Derecho Penal, considerada esta como la razón última o *ultima ratio*. El filósofo Luigi Ferrajoli en su

²⁶ En efecto, fue en 1993, cuando se reconoció, universalmente, la igualdad de mujeres y hombres, como se verá más adelante.

²⁷ The Nuttall Encyclopedia, *Feuerbach, Paul Johann Anselm von*. Disponible en: <https://www.studylight.org/encyclopedias/eng/nut/f/feuerbach-paul-johann-anselm-von.html>.

²⁸ GHDI, *Penal Law Code for the Kingdom of Bavaria (1813)*. Disponible en: https://ghdi.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=3531.

²⁹ Edgardo Alberto Donna, *Precisiones sobre el principio de legalidad*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/7.pdf>.

teoría del garantismo penal³⁰ ha ampliado y detallado este principio de forma exhaustiva, en su creación filosófica habla del principio de estricta legalidad penal, precisando rigurosamente el de mera legalidad penal formulado por Feuerbach.

En el ERCPI el principio de legalidad penal se expresa así:

Principio de legalidad penal

Principio de legalidad penal en el ERCPI	Comentarios
Artículo 22 <i>Nullum crimen sine lege</i> 1. Nadie será penalmente responsable de conformidad con el presente Estatuto a menos que la conducta de que se trate constituya, en el momento en que tiene lugar, un crimen de la competencia de la Corte. 2. La definición de crimen será interpretada estrictamente y no se hará extensiva por analogía. En caso de ambigüedad, será interpretada en favor de la persona objeto de investigación, enjuiciamiento o condena. 3. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará a la tipificación de una conducta como crimen de derecho internacional independientemente del presente Estatuto. Artículo 23 <i>Nulla poena sine lege</i> Quien sea declarado culpable por la Corte únicamente podrá ser penado de conformidad con el presente Estatuto.	1. El aforismo <i>nullum crimen sine lege</i> tiene un significado y alcance preciso y categórico: exige que haya una tipificación penal previa a los hechos para considerar que se trata de un crimen de la competencia de la CPI. No hay crimen si antes no está escrito en el ERCPI. 2. La definición de crimen será de interpretación restrictiva. No se puede aplicar la analogía, que es abominable en Derecho Penal. Si hubiere ambigüedad la interpretación será en favor del investigado, enjuiciado o condenado. 3. Se pueden tipificar crímenes de derecho internacional a conductas distintas a las que lo están en el ERCPI. Ello permitiría realizar enmiendas al mismo o elaborar otros instrumentos al efecto. Este aforismo precisa que las penas a ser impuestas a los culpables de los crímenes del ERCPI solo podrán ser las que este acepta: 30 años de prisión o a perpetuidad (Art. 77).

³⁰ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta. 2018.

Los términos jurídicos requieren de precisión y de rigor técnico para que sean eficaces en la disuasión, la prevención y la represión del hecho punible. De eso depende la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, especialmente, en materia penal debido a que la aplicación de las leyes penales, los crímenes, delitos y faltas son de aplicación estricta e inequívoca, por lo que requieren lograr el máximo rigor de seguridad jurídica.

La argumentación jurídica requiere de interpretaciones en la defensa de los derechos humanos, en la búsqueda de impedir el error judicial y la injusticia de las sentencias. El “termino *apartheid* de género” es poco práctico en el foro y añade una dificultad mayor en la enseñanza de las escuelas de Derecho. Otra cosa es la literatura, la poesía, la filosofía y el periodismo que pueden darse licencias y usar términos metafóricamente o por analogía.

La enseñanza de los términos y conceptos jurídicos es compleja, más aún cuando estos tienen implicaciones penales que comprometen a la libertad personal. Así, los hechos punibles, sean crímenes, delitos o faltas y sus penas, como es el caso del *apartheid* se deben escribir de forma tal que sean claros y entendibles por cualquier persona. Un aspecto importante de las normas legales es la sencillez de los términos para facilitar la educación de la sociedad, especialmente de mujeres y niñas en la defensa de sus derechos.

De tal forma que es erróneo hablar de *apartheid* de género como también decir genocidio de género, tipo criminal que está restringido a las matanzas con el dolo especial de aniquilar en su totalidad o en parte a un grupo o sus miembros por causa de su raza, etnia, nacionalidad o religión. Nada más. Se estudia tipificar el ecocidio como 5º crimen de lesa humanidad y no como genocidio. Así las cosas, tampoco es apropiado hablar de genocidio de animales, para lo cual es más lógico hablar de biocidio.

Así que, los términos jurídicos, al igual que los médicos y de otras especialidades técnicas y científicas, requiere de rigurosidad en su conceptualización y alcance preciso, sin ambigüedades. Ello, en beneficio de las víctimas y en procura del fin de la impunidad.

IV. LA MUJER Y LOS GRANDES CAMBIOS JURÍDICOS E HISTÓRICOS DEL SIGLO XVIII EN FRANCIA

En 1789 en Francia se dio un acontecimiento que marcó la historia del mundo occidental: la Revolución Francesa que puso fin al antiguo régimen de la monarquía absoluta bajo la proclama de los tres principios fundamentales, a saber, libertad, igualdad y fraternidad. Así, bajo los ideales de la Ilustración y el fin del Antiguo Régimen se dio en Francia un giro histórico de vastas consecuencias hasta nuestros días.

Sin embargo, la mujer seguía relegada aun cuando la igualdad era uno de los pilares revolucionarios. Basta con ver el principio de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “Artículo 1.- Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.”.

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

Ambas declaraciones del siglo XVIII fueron básicas para que, el 10 de diciembre de 1948, se aprobase la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que considera a las mujeres y los hombres como personas, como seres humanos, en el mismo plano de igualdad y universalidad de sus derechos.

Dice así:

“Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria,

no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.”
(Subrayado del autor).

2. La Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993

Luego de la desaparición de la Unión Soviética y del fin de la Guerra Fría, se aprobó la Declaración y el Programa de Acción de Viena³¹, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993, Viena (Austria), en la cual se dio un paso más hacia adelante en este camino, dado que se establecieron los principios de universalidad, indivisibilidad, igualdad e interdependencia de todos los derechos humanos de todas las personas. En tal sentido, se reconocieron, 200 años después de la ejecución de Olympe de Gouges, los derechos humanos universales de las mujeres en plano de igualdad con los hombres.

Así lo establece esta Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993:

“... 5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales...”

...

18. Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

³¹ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Declaración y Plan de acción de Viena*. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

...

38. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya en especial la importancia de la labor destinada a eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada, a eliminar todas las formas de acoso sexual, la explotación y la trata de mujeres, a eliminar los prejuicios sexistas en la administración de la justicia y a erradicar cualesquiera conflictos que puedan surgir entre los derechos de la mujer y las consecuencias perjudiciales de ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales y del extremismo religioso...” (Subrayado del autor).

Esta Declaración y Plan de Acción formula, de manera cabal la doctrina de los derechos humanos (Fernández, 2000)³², a saber: (i) Universalidad: todas las personas tienen todos los derechos humanos, sin excepciones; (ii) Indivisibilidad: Los derechos humanos son indivisibles, esto es, no se pueden dividir en partes ni fracciones; (iii) Interdependencia: Los derechos humanos dependen unos de otros, están interconectados. No pueden existir ni funcionar aisladamente, de forma absoluta e incondicionada; (iv) Igualdad: Los derechos humanos son de igual valor y peso. No hay uno más valioso que otro. Así, el derecho a la vida tiene el mismo valor y peso que la libertad de expresión, solo que aquél es el requisito base para que los demás derechos existan; (v) Es un deber ineludible de los Estados promover y defender los derechos humanos, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales.

3. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (“CEDAW”)

A los fines de combatir la milenaria discriminación de la mujer, la ONU aprobó esta Convención, que dice así:

“Preámbulo: Considerando que la Carta de las Naciones Unidas reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

³² Fernando M. Fernández, Ob. Cit. Págs. 161 a 177.

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos reafirma el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción de sexo,

Artículo 1. A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.” ...” (Subrayado del autor).

4. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”)

En el continente americano se dio un paso al frente al aprobar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en 1994 (“Convención de Belém do Pará”)³³.

Dice así la Convención:

“Artículo 1

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 2

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

³³ Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Pará”*. Disponible en: <https://igualdad.cepal.org/en/digital-library/convencion-interamericana-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-0> .

- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

CAPÍTULO II DERECHOS PROTEGIDOS

Artículo 3

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a. el derecho a que se respete su vida;
- b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- d. el derecho a no ser sometida a torturas;
- e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
- f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
- h. el derecho a libertad de asociación;
- i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y
- j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Artículo 5

Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

Artículo 6

El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

- a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y
- b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.”.

Todavía hay un largo trecho por recorrer en el mundo para alcanzar la igualdad plena de la mujer. Pero estas Declaraciones de principios y valores señalan un camino evolutivo sumamente importante a ser tomado en cuenta. Sin embargo, se deben respetar las diferencias culturales, históricas y particulares de cada nación sin que estas sean obstáculos para el pleno reconocimiento y garantía de todos los derechos humanos de todas las personas. Todos los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de establecer, garantizar promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas.

El ejemplo de Olympe de Gouges es una inspiración para las ONG afganas y millones de mujeres musulmanas que claman por el respeto de sus derechos fundamentales.

V. EL TEMA BAJO DEBATE: SEGREGACIÓN O ¿APARTHEID? DE GÉNERO

En este contexto de cambios, recientemente ha surgido la duda acerca del uso de la palabra *apartheid*³⁴ para aplicarla a la discriminación extrema de mujeres y niñas o segregación por género puesta en práctica por el régimen de los talibanes en Afganistán. Diversas ONG entre las cuales destaca el Movimiento de Mujeres por la Paz y la Liber-

³⁴ *Apartheid*: “Int. púb. Régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre otro u otros grupos raciales. Los actos inhumanos cometidos en el contexto de dicho régimen y con la intención de mantener ese régimen constituyen un crimen de lesa humanidad, de conformidad con el Estatuto de la Corte Penal Internacional (ECPI, art. 7.2.h).” En: Diccionario Panhispánico de español Jurídico. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/apartheid>

tad, abogan por la adopción del término “apartheid de género”³⁵ para referirse a la oprobiosa situación que viven en ese país debido a la enorme cantidad de restricciones de sus derechos humanos en la Ley para la Propagación de la Virtud y la Prevención del Vicio³⁶ y otras normas discriminatorias según la sharía.

Se trata de una proposición que cuenta con el respaldo de diversos voceros y de distintas agencias de la ONU. Especialmente, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas, el cual ha formulado su tipificación penal³⁷. El asunto ya es popular, incluso, existe un portal³⁸ que clama por su adopción y hasta Wikipedia en inglés ya recoge la voz³⁹. Se trata de una vigorosa campaña mundial que goza de simpatía y que clama por el fin de la atávica y violenta segregación de las mujeres, especialmente en la cultura islámica de los talibanes.

La propuesta del Grupo de Trabajo se realiza en el contexto de una escalada de violencia sistemática y generalizada de los derechos de las mujeres y las niñas en Afganistán⁴⁰.

Dice así el Grupo de Trabajo:

“... Las mujeres y niñas del Afganistán sufren la denegación fundamental de sus derechos a la vida, la libertad, la atención de la

³⁵ Swiss Info, *Activistas afganas denuncian un «apartheid de género» tras una nueva ley de los talibanes*. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/activistas-afganas-denuncian-un-%22apartheid-de-g%C3%A9nero%22-tras-una-nueva-ley-de-los-talibanes/87430139>.

³⁶ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, *Afganistán: Ley represiva debe derogarse de inmediato*. 27 agosto 2024. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/press-briefing-notes/2024/08/afghanistan-repressive-law-must-be-immediately-repealed>.

³⁷ Organización de las Naciones Unidas, *El trato de los talibanes a las mujeres equivale a un apartheid de género, afirman expertos*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/07/1522647>.

³⁸ End Gender Apartheid, *Gender apartheid*. Disponible en: <https://endgenderapartheid.today/>.

³⁹ Wikipedia, *Gender apartheid*. Disponible en: https://en.wikipedia.org/wiki/Gender_apartheid.

⁴⁰ Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas, *Recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas*. Pág. 12. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/016/57/pdf/g2401657.pdf>

salud, el trabajo y la educación, así como la privación de su libertad de circulación, de expresión, de opinión y de asociación. Los talibanes imponen todas estas privaciones mediante planes y prácticas calculados para someter a un grupo a una opresión y dominación severas excluyéndolo de la participación y el desarrollo en los planos político, económico, social y cultural. Estos actos, prácticas y políticas son compatibles con los considerados actos inhumanos al servicio de un régimen de apartheid, que se enumeran en el artículo II c) de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, y podrían fácilmente ser constitutivos de un crimen de apartheid de género si este estuviera reconocido como crimen internacional...”.

En este artículo se valora positivamente el esfuerzo del Grupo de Trabajo de la ONU y el impulso de las ONG, pero no se puede estar de acuerdo con el término apartheid para tipificar los que es una discriminación mayúscula o, mejor dicho, una segregación brutal por causa del género. Se trata de la expresión más cruda de la misoginia y violencia contra las mujeres y las niñas.

No obstante que se debe apoyar la cruzada en favor de las niñas y mujeres musulmanas y de otras partes del mundo, el término “apartheid de género” debería ser sustituido por el de segregación por razones jurídicas, pedagógicas, lingüísticas, históricas y prácticas. Esto es particularmente importante para los países de habla hispana. El primero es un concepto inconveniente para la lucha de los derechos de la mujer. En adelante, las razones que dan sustento a esta opinión.

VI. EL CONCEPTO DE APARTHEID EN SENTIDO ESTRICTO

La palabra apartheid es un concepto que tiene un significado concreto, preciso y sin ambigüedades, así como una historia específica, única e inconfundible, el cual se ha universalizado al igual que holocausto o Shoá para definir al genocidio contra el pueblo judío durante la II guerra mundial en Europa, algo distinto y peor que todos los pogromos de la historia. Igualmente, un asunto que se diferencia de otros genocidios y atrocidades, al haberse empleado todo el poder militar, policial, judicial, fiscal, de la ciencia y la industria en la perpetración de hechos abominables, sin precedente alguno que se le parezca.

Según el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), apartheid: “Voz *afrikáans*; literalmente ‘separación’. 1. m. Segregación racial, especialmente la establecida en la República de Sudáfrica por la minoría blanca.”. En consecuencia, se trata de una forma o modalidad del verbo apartar, discriminar o segregar.

Etimológicamente, apartheid proviene del dialecto afrikáans que se deriva del neerlandés, hablado en Suráfrica, y proviene del latín *apart, pars, partis*⁴¹. Y *heid* es el sufijo que significa cualidad. Literalmente significa cualidad aparte. Este fue un régimen legal impuesto por la dictadura minoritaria de piel blanca que gobernaba ese país. Duró desde 1948 hasta 1991⁴². Se eliminó gracias a las sanciones y presiones internacionales⁴³ y al movimiento político liderado por Mandela⁴⁴.

Asimismo, como se ha visto, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, apartheid es: “*Int. púb.* Régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre otro u otros grupos raciales.”.

También el Glosario de Justicia Internacional Penal⁴⁵ hace una amplia definición de apartheid: “Forma de discriminación o segregación implantada en Sudáfrica durante el siglo XX, reflejo de una actitud política y basada en un régimen jurídico propio que permitió establecer todo tipo de leyes y reglamentos para su aplicación (Rodríguez, Betancourt y Torres 2012, definición 1). Crimen de lesa humanidad. El 30 de noviembre de 1973, después de numerosas resoluciones (desde 1952 hasta 1990), la Asamblea General de la ONU aprobó la Conven-

⁴¹ Etimologías de Chile, *Apartheid*. Disponible en: <https://etimologias.dechile.net/?apartheid#:~:text=Etimolog%C3%ADa%20de%20APARTHEID&text=Est%C3%A1%20compuesta%20de%3A,sufijo%20%2Dheid%20que%20indica%20cualidad>.

⁴² Africa Mundi, ¿Qué fue el apartheid? Disponible en: <https://www.africamundi.es/p/que-fue-el-apartheid>.

⁴³ Organización de las Naciones Unidas, *La lucha contra el apartheid: Lecciones para el mundo de hoy*. Disponible en: <https://www.un.org/es/cr/C3%B3nica-onu/la-lucha-contra-el-apartheid-lecciones-para-el-mundo-de-hoy>.

⁴⁴ Anti-Apartheid Movement Archives, *Free Nelson Mandela!* Disponible en: <https://www.aamarchives.org/campaigns/free-mandela.html>.

⁴⁵ Thairi Mora y Víctor Rodríguez Cedeño (Coordinadores), “Apartheid”, en *Glosario de Justicia Internacional Penal*, CEPAZ y Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2021. Págs. 66 y 67. Disponible en: <https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2021/05/Glosario-de-Justicia-Internacional-Penal.pdf>.

ción Internacional sobre el crimen de apartheid, en vigor desde el 18 de julio de 1976, ratificada hoy por más de 107 Estados. Antes, el 12 de diciembre de 1996, la misma Asamblea General había aprobado una resolución por la que consideraba que el apartheid era un crimen de lesa humanidad. El artículo I de la Convención establece que el apartheid es un crimen de lesa humanidad y que “los actos inhumanos que resultan de las políticas y prácticas de apartheid y las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial” son crímenes internacionales (artículo I). El crimen de apartheid, según el artículo II de la Convención “incluirlá las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial tal como se practican en el África meridional”, como los “actos inhumanos cometidos con el fin de instituir y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente” ... (sigue).

VII. EL CRIMEN DE APARTHEID EN EL DERECHO INTERNACIONAL PENAL

El Derecho Internacional Penal ha sido prolijo en sostener que el apartheid es un término restringido a la discriminación racial, con ocasión de lo que estuvo vigente entre 1948 y 1994 en Suráfrica.

1. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁴⁶ incluyen el apartheid como una modalidad de segregación racial, así:
 “Artículo 3. Los Estados partes condenan especialmente la segregación racial y el apartheid y se comprometen a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de esta naturaleza.”
2. La Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid⁴⁷ define con claridad meridiana en qué consiste el crimen de lesa humanidad de apartheid, así:

⁴⁶ Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>.

⁴⁷ ACNUR, *Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1426.pdf>.

“Artículo II

A los fines de la presente Convención, la expresión “crimen de apartheid”, que incluirá las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial tal como se practican en el África meridional, denotará los siguientes actos inhumanos cometidos con el fin de instituir y mantener la denominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente:

- a) La denegación a uno o más miembros de uno o más grupos raciales del derecho a la vida y a la libertad de la persona:
 - i) Mediante el asesinato de miembros de uno o más grupos raciales;
 - ii) Mediante atentados graves contra la integridad física o mental, la libertad o la dignidad de los miembros de uno o más grupos raciales, o su sometimiento a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
 - iii) Mediante la detención arbitraria y la prisión ilegal de los miembros de uno o más grupos raciales;
- b) La imposición deliberada a uno o más grupos raciales de condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- c) Cualesquiera medidas legislativas o de otro orden destinadas a impedir a uno o más grupos raciales la participación en la vida política, social, económica y cultural del país y a crear deliberadamente condiciones que impidan el pleno desarrollo de tal grupo o tales grupos, en especial denegando a los miembros de uno o más grupos raciales los derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellos el derecho al trabajo, el derecho a formar asociaciones sindicales reconocidas, el derecho a la educación, el derecho a salir de su país y a regresar al mismo, el derecho a una nacionalidad, el derecho a la libertad de circulación y de residencia, el derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;
- d) Cualesquiera medidas, incluidas las de carácter legislativo, destinadas a dividir la población según criterios raciales,

creando reservas y guetos separados para los miembros de uno o más grupos raciales, prohibiendo los matrimonios mixtos entre miembros de distintos grupos raciales y expropiando los bienes raíces pertenecientes a uno o más grupos raciales o a miembros de los mismos;

- d) La explotación del trabajo de los miembros de uno o más grupos raciales, en especial sometiénolos a trabajo forzoso;
- f) La persecución de las organizaciones y personas que se oponen al apartheid privándolas de derechos y libertades fundamentales.”

3. La Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad⁴⁸ incluye en apartheid de esta manera:

“Artículo I

Los crímenes siguientes son imprescriptibles, cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido:

- a) Los crímenes de guerra según la definición dada en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, de 8 de agosto de 1945, y confirmada por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 3 (I) de 13 de febrero de 1946 y 95 (I) de 11 de diciembre de 1946, sobre todo las “infracciones graves” enumeradas en los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra;
- b) Los crímenes de lesa humanidad cometidos tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz, según la definición dada en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, de 8 de agosto de 1945, y confirmada por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 3 (I) de 13 de febrero de 1946 y 95 (I) de 11 de diciembre de 1946, así como la expulsión por ataque armado u ocupación y los actos inhumanos debidos a la política de

⁴⁸ ACNUR, Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (1968). Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0024.pdf>.

apartheid y el delito de genocidio definido en la Convención de 1948 para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio aun si esos actos no constituyen una violación del derecho interno del país donde fueron cometidos.”

4. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional recoge el tipo penal, el cual formaliza como crimen de lesa humanidad en el artículo 7(1)(j) que dice así:

“Artículo 7

Crímenes de lesa humanidad

1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: ... j) El crimen de apartheid;
7) 2) h) Por “el crimen de apartheid” se entenderán los actos inhumanos de carácter similar a los mencionados en el párrafo 1 cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales y con la intención de mantener ese régimen.”

5. El documento complementario llamado Elementos de los Crímenes⁴⁹ tipificados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que dice así:

“Artículo 7 1) j) Crimen de lesa humanidad de apartheid

Elementos

1. Que el autor haya cometido un acto inhumano contra una o más personas.
2. Que ese acto fuera uno de los mencionados en el párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto o fuera de carácter semejante a alguno de esos actos.

⁴⁹ Corte Penal Internacional, *Elementos de los Crímenes*. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/A851490E-6514-4E91-BD45-AD9A216CF47E/283786/ElementsOfCrimesSPAWeb.pdf>.

3. Que el autor haya sido consciente de las circunstancias de hecho que determinaban el carácter del acto.
 4. Que la conducta se haya cometido en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales.
 5. Que con su conducta el autor haya tenido la intención de mantener ese régimen.
 6. Que la conducta se haya cometido como parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil.
 7. Que el autor haya tenido conocimiento de que la conducta era parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil o haya tenido la intención de que la conducta fuera parte de un ataque de ese tipo.”
6. La Convención de Liubliana-La Haya⁵⁰ de Cooperación Internacional en la Investigación y el Enjuiciamiento del Crimen de Genocidio, los Crímenes de Lesa Humanidad, los Crímenes de Guerra y otros Crímenes Internacionales, contempla el apartheid como un crimen internacional de lesa humanidad, de esta forma:
- “Artículo 5) 2) A los efectos de la presente Convención, «crimen contra la humanidad» significa cualquiera de los siguientes actos cuando se cometen en el marco de un ataque de amplio alcance o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: ...
- j) El crimen de apartheid; ...
3. A los efectos del párrafo 2: ... h) Por «el crimen de apartheid» se entenderán los actos inhumanos de carácter similar a los mencionados en el párrafo 2 cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales y con la intención de mantener ese régimen;”

⁵⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Convención de Liubliana - La Haya de cooperación internacional en la investigación y el enjuiciamiento del crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y otros crímenes internacionales*, Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/078/54/pdf/n2407854.pdf>

7. Desde hace más de 10 años se discute en la ONU un proyecto de Convención sobre la Prevención y Castigo de Crímenes de Lesa Humanidad⁵¹, el cual se encontraba en fase de aprobación en noviembre de 2024. El mismo tiene el respaldo de diversas ONG. A propuesta de México, se ha convocado una Conferencia de Plenipotenciarios de la ONU entre 2026 y 2029. Ello supone, entonces, que pasará un tiempo todavía para lograr la meta de tipificar estos hechos bajo una nueva categoría jurídica.

VIII. INVESTIGACIÓN DE CRÍMENES EN AFGANISTÁN DE PARTE DE LA FISCALÍA ANTE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

En noviembre de 2024 la Fiscalía ante la Corte Penal Internacional recibió una remisión de varios de los Estados Parte del ERCPI⁵², a saber: de República de Chile, la República de Costa Rica, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo y los Estados Unidos Mexicanos

Los crímenes señalados en la remisión son: “crímenes contra la humanidad, incluida la persecución por motivos de género, el asesinato, la desaparición forzada, la tortura, la violación y otros actos de violencia sexual, la esclavitud y otros actos inhumanos, incluidas las palizas y otros actos de violencia; lesiones corporales y mentales graves; traslado forzoso; tratos crueles, inhumanos o degradantes; prostitución forzada; y matrimonio forzado.”.

La situación de Afganistán estaba siendo investigada por la FCPI desde el 5 de marzo de 2020, luego de que la Sala de Apelaciones de la CPI a la FCPI Fiscalía a iniciar una investigación sobre posibles crímenes “cometidos en el territorio de Afganistán desde el 1 de mayo

⁵¹ Organización de las Naciones Unidas, *Taller relativo a una convención sobre la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad*. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/078/54/pdf/n2407854.pdf>

⁵² Corte Penal Internacional, *Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC on the Situation in Afghanistan: receipt of a referral from six States Parties*. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-situation-afghanistan-receipt-referral-six-states> .

de 2003, así como otros presuntos crímenes que tienen un nexo con el conflicto armado en Afganistán, están suficientemente vinculados a la situación antes mencionada y fueron cometidos en el territorio de otros Estados Partes en el Estatuto de Roma desde el 1 de julio de 2002.”⁵³.

IX. EL CRIMEN DE PERSECUCIÓN Y LA CONDUCTA SEGREGACIONISTA POR SEXO

Como puede verse, el crimen de persecución por motivos de género encabeza la lista de las atrocidades que se han identificado se perpetrar en Afganistán. Por eso, conviene hacer un breve recuento de este para explicar su pertinencia en el marco de la propuesta bajo análisis.

La eliminación de los derechos de la mujer en la vida civil y cotidiana encaja en el tipo penal de persecución, acerca del cual la Corte Penal Internacional tiene plena competencia material. Por tanto, no existe un vacío legal que justifique una nueva tipificación. Para el caso de este análisis no sería necesaria una nueva tipificación.

El crimen de persecución está tipificado en el ERCPI de esta forma:

Crimen de persecución según el ERCPI	Comentarios
Artículo 7 Crímenes de lesa humanidad A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: 2. A los efectos del párrafo 1: a) Por “ataque contra una población civil” se entenderá una línea de conducta que implique la comisión	• La segregación de mujeres y niñas se realiza mediante diversos actos, los que se perpetrar como parte de un ataque sistemático y generalizado a la población femenina, con claro conocimiento del ataque. • El ataque a la población de mujeres y niñas es una línea de conducta que implica múltiples actos, tanto jurídicos como fácticos, contra esas pobladoras

⁵³ Corte Penal Internacional, *Afghanistan: ICC Appeals Chamber authorises the opening of an investigation*. Disponible en; <https://www.icc-cpi.int/news/afghanistan-icc-appeals-chamber-authorises-opening-investigation> .

múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política;

g) Por “persecución” se entenderá la privación intencional y grave de derechos fundamentales en contravención del derecho internacional en razón de la identidad del grupo o de la colectividad.

Elementos del crimen de lesa humanidad de persecución

Artículo 7 1) h) Crimen de lesa humanidad de persecución

Elementos

1. Que el autor haya privado gravemente a una o más personas de sus derechos fundamentales en contravención del derecho internacional.

2. Que el autor haya dirigido su conducta contra esa persona o personas en razón de la identidad de un grupo o colectividad o contra el grupo o la colectividad como tales.

3. Que la conducta haya estado dirigida contra esas personas por motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos o de género, según la definición del párrafo 3 del artículo 7 del Estatuto, o por otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional.

4. Que la conducta se haya cometido en relación con cualquier acto de los señalados en el párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto o con cualquier crimen de la competencia de la Corte²².

- Es una política de Estado, conducida por una organización religiosa.

- La persecución se da en forma de segregación, al privar de forma grave e intencional los derechos humanos de niñas y mujeres, debido a su identidad sexual.

- El tipo penal exige que el autor del hecho prive a una o varias personas (mujeres y niñas) de sus derechos humanos versus el Derecho Internacional.

- La conducta del autor debe dirigirse en contra de esas personas debido a su identidad sexual.

- La conducta debe estar dirigida por motivos de género.

- La conducta debe ser perpetrada mediante cualquier acto de los señalados en el párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto o con cualquier crimen de la competencia de la Corte.

5. Que la conducta se haya cometido como parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil.

6. Que el autor haya tenido conocimiento de que la conducta era parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil o haya tenido la intención de que la conducta fuera parte de un ataque de ese tipo.

- La conducta debe ser cometida como parte de un ataque sistemático (leyes y códigos) o generalizado (todas las mujeres y niñas).

- Que el autor deba conocer que la conducta era parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil o haya tenido la intención de que la conducta fuera parte de un ataque de ese tipo.

X. LA PROPUESTA PARA UN NUEVO TIPO PENAL INTERNACIONAL

En el caso de que estudios y consensos posteriores concluyan de forma distinta a lo planteado sobre la segregación femenina como un crimen de persecución, según está tipificado en el ERCPI, la propuesta para señalar y tipificar la discriminación extrema de las mujeres debe ceñirse a términos de indiscutible valor legal. Así, segregación de género o por sexo, tiene el alcance y la precisión que se requiere para esta denominación. En cambio, el crimen de apartheid es un tipo penal aplicado a una forma de discriminación extrema por raza, exclusivamente, derivada de la política del Estado surafricano por décadas en el Siglo XX.

En tal sentido, como un aporte al debate público sobre este asunto tan necesario a ser punido en interés de los millones de mujeres víctimas en el mundo, se hace la siguiente proposición:

Término debatible: Apartheid de género	Propuesta: Segregación de género
El apartheid es un término preciso en afrikáner que solo se habla en el sur de África, extenderlo a la discriminación extrema de género es una metáfora inadecuada que puede te-	El lenguaje: segregación es un término conocido universalmente en todos o casi todos los idiomas. En Afganistán se habla en pastún o darí, mayoritariamente, ⁵⁴ pero existen

⁵⁴ Wikipedia, *Lenguas de Afganistán*. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Lenguas_de_Afganistán%C3%A1n

ner “pegada” periodística o literaria, pero confunde en el campo jurídico. Es como hablar de genocidio “político”.

Apartheid esta solamente vinculado a la discriminación extrema por raza, lo cual podría ocurrir (y ocurre) en cualquier otro lugar distinto a lo que pasó en Suráfrica.

El apartheid⁵⁵ también es preciso pero, endémico, es decir propio y exclusivo de Suráfrica. Se ha extendido universalmente para englobar cualquier tipo de segregación racial en cualquier país. Es un término difícil de explicar a terceros, no tiene conjugación verbal ni puede operacionalizarse.

Es un crimen de odio, pero es un concepto de alcance restringido histórico y geográficamente.

Es difícil de comunicar por el idioma español, incluso, por su pronunciación: “aparteid”, “aparjaid”, “apartjeid”. Etc.

Es una trivialización que desvirtúa el significado de un crimen de lesa humanidad por lo ocurrido en la Suráfrica racista y segregacionista, sería como aplicar el termino holocausto para todo tipo de matanzas.

centenares de lenguas menores y dialectos.

Segregación⁵⁵ de género se diría en pastún así: د لوک الج تیسنج د o da jan-siyat jala kol.

En darí sería esto: یتیسنج کی کفت o tafkik jensiti.

El término segregación está íntimamente ligado a la discriminación extrema por sexo, género y raza.

La segregación es un término que involucra una conducta verificable y conjugable como verbo (segregar) en todos los idiomas por cualquier persona.

Entre los sinónimos de segregar, en español, están: discriminar, marginar, apartar, desunir, dividir, repudiar, desdenar, despreciar, rechazar, repeler, excluir, arrinconar, alejar, expulsar, deshacerse, echar.

Se trata de un crimen de odio de discriminación y marginación extrema de las mujeres y niñas.

Se trata de una conducta verificable empíricamente y que puede ser fácilmente comunicable en todos los idiomas.

⁵⁵ Traductor de Google, *Segregación*. Disponible en <https://translate.google.co.ve/?hl=es&sl=en&tl=ps&text=segregacion&op=translate>

⁵⁶ Xxxxx

XI. CONCLUSIONES

El admirable e inspirador esfuerzo de las ONG de Afganistán y del Grupo de Trabajo de la ONU debe ser reconocido y aceptar la idea de procesar penalmente como crimen de lesa humanidad la atávica segregación por sexo de lo que hace el gobierno de facto de Afganistán controlado por los talibanes en total perjuicio de las mujeres y niñas. En tal sentido, el crimen de persecución se ajusta a satisfacer esta situación en favor de las víctimas, según el principio de estricta legalidad penal formulado por Ferrajoli. El presente artículo pretende ser una contribución que optimice el debate sobre la propuesta.

Vistos las tipificaciones y las definiciones del Derecho Internacional Penal, hablar de “apartheid de género” es tan equívoco como hablar de “genocidio de clases, genocidio político o genocidio laboral”, términos ilógicos en cuanto al significado literal y sin sentido jurídico que han sido usados en varios contextos y que solo han confundido y aumentado la dificultad para comprender la importancia de la incolumidad del crimen de genocidio.

Sin embargo, a pesar de todas las consideraciones antes expuestas, si se adoptare universalmente el termino apartheid de género o de sexo o, en su lugar, una terminología en alguno de los idiomas o dialectos afganos y no el de segregación de género como se propone, es necesario apoyarlo. Se trata de una obligación humanitaria que tenderá al progreso de las mujeres y las niñas afganas, así como de otros países musulmanes donde se aplica la *sharía*, y al pleno disfrute de sus derechos humanos.

Mientras tanto, se debe impulsar a la Corte Penal Internacional para que avance en su investigación frente a la injusta y cruel situación de las mujeres y niñas afganas. El crimen de persecución es el medio jurídico idóneo, por los momentos, para reprimir esos hechos horrendos.

En fin, hay que afirmar, tal como lo escribió Olimpe de Gouges: “La mujer nace, permanece y muere libre al igual que el hombre en derechos”. Una premisa filosófica que debe universalizarse.

FUENTES BÁSICAS CONSULTADAS

- Amnistía Internacional, *¿Por qué necesitamos una Convención sobre crímenes de lesa humanidad independiente?* En: <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2024/10/why-do-we-need-a-standalone-convention-on-crimes-against-humanity/>
- _____, 10 restricciones impuestas a las mujeres en Afganistán bajo el régimen talibán. En: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/10-restricciones-impuestas-a-las-mujeres-en-afganistan-bajo-el-regimen-taliban/> .
- CARTWRIGHT, Mark, *La mujer en la antigua Grecia*. Traducido por Rosa Baranda. World History Encyclopedia. Última modificación julio 27, 2016. En: <https://www.worldhistory.org/trans/es/2-927/la-mujer-en-la-antigua-grecia/> .
- CIDON, Mireya (Editora en Amnistía Internacional España, 06 de marzo de 2025), *De la libertad a la prohibición: el camino de las mujeres afganas hasta el presente talibán*. En: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/de-la-libertad-a-la-prohibicion-el-camino-de-las-mujeres-afganas-hasta-el-presente-taliban/#:~:text=Durante%20las%20d%C3%A9cadas%20de%201960,mayores%20oportunidades%20acad%C3%A9micas%20y%20profesionales>
- Constitute Project, *Afghanistan 1964*. En: https://www.constituteproject.org/constitution/Afghanistan_1964
- _____, *Afghanistan 2004*. En: https://www.constituteproject.org/constitution/Afghanistan_2004
- Diccionario de la Real Academia Española. En: <https://dle.rae.es/>
- LAERCIO, Diógenes, *Vidas y opiniones de los filósofos ilustres*. Editorial Alianza S. A. Madrid, 2007.
- DONNA, Edgardo Alberto, *Precisiones sobre el principio de legalidad*. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/7.pdf> .
- FERNÁNDEZ, Fernando M., *Genocidio y otros crímenes atroces*. Editorial LIVROSCA. Caracas, 2018.
- _____, Código de Derecho Penal Internacional (CODEPI) en *Genocidio y otros crímenes atroces*. Editorial LIVROSCA. Caracas, 2018.
- _____, Doctrina de los derechos humanos y el COPP, en *Los derechos humanos y la agenda del tercer milenio*. Colegio de Abogados del estado Lara. Barquisimeto, 2000.

- , *Sagaray y la pena de muerte en Venezuela. Reflexiones sobre filosofía, derechos humanos, derecho penal y política criminal*. En: <https://www.scribd.com/document/482140989/Sagaray-y-la-pena-de-muerte3> .
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta. Madrid, 2018.
- GIRARD, René, *El Chivo expiatorio*. Editorial Anagrama. Barcelona, 1986.
- GOUGES, Olympe, *Los derechos de la mujer y de la ciudadana*. Publicado por Dra. María Luisa Femenías (CINIG-FaHCE-UNLP). Maestría en Derechos Humanos. Facultad de Derecho Universidad Nacional de La Plata. En: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-derechos-de-la-mujer-y-de-la-ciudadana.pdf>
- La Casa de Anna Frank, *¿Qué es el holocausto?* En: <https://www.annefrank.org/es/ana-frank/en-foco/que-es-el-holocausto/>
- LAMARCA, Carmen, *Principio de legalidad penal*. Universidad Carlos III de Madrid. En: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2167> .
- MARK, Joshua J., *Cristina de Pizán*. Traducido por Agustina Cardozo. World History Encyclopedia. Última modificación marzo 26, 2019. En: <https://www.worldhistory.org/trans/es/1-17986/cristina-de-pizan/> .
- MOYA, Thairi y Víctor Rodríguez Cedeño (Coordinadores), *Glosario de Justicia Internacional Penal*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, CEPAZ. Caracas, 2021. En: <https://www.acienpol.org.ve/libros/glosario-de-justicia-internacional-penal/> .
- Museo del Apartheid, *Apartheid*. En: <https://www.apartheidmuseum.org/>
- Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. En: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> .
- Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas, *Recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas*. En: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/016/57/pdf/g2401657.pdf> .
- , *En Afganistán, se segrega y persigue a la mujer y otras minorías*. En: <https://news.un.org/es/story/2023/08/1523392> .
- , *Documentación de la ONU: Derecho Internacional*. En: <https://research.un.org/es/docs/law/treaties>

Acceso directo por hipervínculos a los textos:

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

Convención de Liubliana-La Haya de Cooperación Internacional en la Investigación y el Enjuiciamiento del Crimen de Genocidio, los Crímenes de Lesa Humanidad, los Crímenes de Guerra y otros Crímenes Internacionales

Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

Los Elementos de los crímenes

Proyecto de Convención sobre la Prevención y Castigo de Crímenes de lesa Humanidad

PIZAN, Cristina de, *La ciudad de las damas (1405)*. En: https://www.academia.edu/47122000/_La_ciudad_de_las_damas_de_Cristina_de_Piz%C3%A1n?auto=download.

RAMALHO, Cristiane, *El placer entre hombres es común entre los talibanes*. En: <https://www.dw.com/es/el-placer-entre-hombres-es-unapr%C3%A1ctica-com%C3%BAn-entre-los-talibanes/a-59021582>.

RAMÍREZ, Gloria, *LA DECLARACIÓN DE DERECHOS DE LA MUJER Y LA CIUDADANA DE OLYMPE DE GOUGES DE 1791 ¿UNA DECLARACIÓN DE SEGUNDA CLASE?* En: https://catedraunescohdh.unam.mx/catedra/catedra/publicaciones/3_Decla_OlympeG.pdf

Sistema de Información Científica Redalyc, *DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER Y DE LA CIUDADANA*. En: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86912384014>.

UNESCO, *Apartheid*. En: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000078449>

Wikipedia, *Apartheid*. Disponible en: <https://en.wikipedia.org/wiki/Apartheid>

WOOLFREY, Joan, *Olympe de Gouges (1748—1793)*. Internet Encyclopedia of Philosophy. En: <https://iep.utm.edu/gouges/>

Fuentes audiovisuales

- AMIN, Khadija, *La mujer en Afganistán. Comida, educación y libertad. Recorrido histórico de la situación de la mujer en Afganistán y situación actual bajo el régimen talibán*. Fecha: 7 de marzo de 2024. Lugar: Universidad Popular Carmen de Michelena de Tres Cantos, España. En: https://www.youtube.com/watch?v=CikD_rKIhBU .
- GONZÁLEZ, Alba, *IIH Conversatorio Christine de Pizan y la querrela de las mujeres (04/04/2025)*. En: <https://www.youtube.com/watch?v=ZCZkIV33VNs> .
- UNGER, Viviana, *Conferencia: Cristina de Pizan-Biviana Unger, ciclo Mujeres en la filosofía, el arte y la literatura*. Pontificia Universidad Javeriana. En: <https://www.youtube.com/watch?v=JrmnV0aiBW0> .

ANEXO

Marie Gouze, conocida como Olympe de Gouges
(Montauban, 7 de mayo de 1748 - París, 4 de noviembre de 1793).

“DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER
Y DE LA CIUDADANA
OLYMPE DE GOUGES, 1789
PARA SER DECRETADOS POR
LA ASAMBLEA NACIONAL EN SUS ÚLTIMAS SESIONES
O EN LA PRÓXIMA LEGISLATURA

PREÁMBULO

Las madres, hijas, hermanas, representantes de la nación piden que se las constituya en asamblea nacional. Por considerar que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos de la mujer son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de 105 gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados de la mujer a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes, a fin de que los actos del poder de las mujeres y los del poder de los hombres puedan ser, en todo instante, comparados con el objetivo de toda institución política y sean más respetados por ella, a fin de que las reclamaciones de las ciudadanas, fundadas a partir de ahora en principios simples e indiscutibles, se dirijan siempre al mantenimiento de la constitución, de las buenas costumbres y de la felicidad de todos. En consecuencia, el sexo superior tanto en belleza como en coraje, en los sufrimientos maternos, reconoce y declara, en presencia y bajo los auspicios del Ser supremo, los Derechos siguientes de la Mujer y de la Ciudadana.

ARTÍCULO PRIMERO

La mujer nace libre y permanece igual al hombre en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden estar fundadas en la utilidad común.

II

El objetivo de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles de la Mujer y del Hombre; estos

derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y, sobre todo, la resistencia a la opresión.

III

El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación que no es más que la reunión de la Mujer y el Hombre: ningún cuerpo, ningún individuo, puede ejercer autoridad que no emane de ellos.

IV

La libertad y la justicia consisten en devolver todo lo que pertenece a los otros; así, el ejercicio de los derechos naturales de la mujer sólo tiene por límites la tiranía perpetua que el hombre le opone; estos límites deben ser corregidos por las leyes de la naturaleza y de la razón.

V

Las leyes de la naturaleza y de la razón prohíben todas las acciones perjudiciales para la Sociedad: todo lo que no esté prohibido por estas leyes, prudentes y divinas, no puede ser impedido y nadie puede ser obligado a hacer lo que ellas no ordenan.

VI

La ley debe ser la expresión de la voluntad general; todas las Ciudadanas y Ciudadanos deben participar en su formación personalmente o por medio de sus representantes. Debe ser la misma para todos; todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, por ser iguales a sus ojos, deben ser igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin más distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

VII

Ninguna mujer se halla eximida de ser acusada, detenida y encarcelada en los casos determinados por la Ley. Las mujeres obedecen como los hombres a esta Ley rigurosa.

VIII

La Ley sólo debe establecer penas estricta y evidentemente necesarias y nadie puede ser castigado más que en virtud de una Ley establecida y promulgada anteriormente al delito y legalmente aplicada a las mujeres.

IX

Sobre toda mujer que haya sido declarada culpable caerá todo el rigor de la Ley.

X

Nadie debe ser molestado por sus opiniones incluso fundamentales; la mujer tiene el derecho de subir al cadalso; debe tener también igualmente el de subir a la Tribuna con tal que sus manifestaciones no alteren el orden público establecido por la Ley.

XI

La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos de la mujer, puesto que esta libertad asegura la legitimidad de los padres con relación a los hijos. Toda ciudadana puede, pues, decir libremente, soy madre de un hijo que os pertenece sin que un prejuicio bárbaro la fuerce a disimular la verdad; con la salvedad de responder por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley.

XII

La garantía de los derechos de la mujer y de la ciudadana implica una utilidad mayor; esta garantía debe ser instituida para ventaja de todos y no para utilidad particular de aquellas a quienes es confiada.

XIII

Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, las contribuciones de la mujer y del hombre son las mismas; ella participa en todas las prestaciones personales, en todas las tareas penosas, por lo tanto, debe participar en la distribución de los puestos, empleos, cargos, dignidades y otras actividades.

XIV

Las Ciudadanas y Ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública. Las Ciudadanas únicamente pueden aprobarla si se admite un reparto igual, no sólo en la fortuna sino también en la administración pública, y si determinan la cuota, la base tributaria, la recaudación y la duración del impuesto.

XV

La masa de las mujeres, agrupada con la de los hombres para la contribución, tiene el derecho de pedir cuentas de su administración a todo agente público.

XVI

Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene constitución; la constitución es nula si la mayoría de los individuos que componen la Nación no ha cooperado en su redacción.

XVII

Las propiedades pertenecen a todos los sexos reunidos o separados; son, para cada uno, un derecho inviolable y sagrado; nadie puede ser privado de ella como verdadero patrimonio de la naturaleza a no ser que la necesidad pública, legalmente constatada, lo exija de manera evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización.

EPÍLOGO

Mujer, despierta; el rebato de la razón se hace oír en todo el universo; reconoce tus derechos. El potente imperio de la naturaleza ha dejado de estar rodeado de prejuicios, fanatismo, superstición y mentiras. La antorcha de la verdad ha disipado todas las nubes de la necesidad y la usurpación. El hombre esclavo ha redoblado sus fuerzas y ha necesitado apelar a las tuyas para romper sus cadenas. Pero una vez en libertad, ha sido injusto con su compañera. ¡Oh, mujeres! ¡Mujeres! ¿Cuándo dejaréis de estar ciegas? ¿Qué ventajas habéis obtenido de la revolución? Un desprecio más marcado, un desdén más visible. [...] Cualesquiera”.

ACUERDO

ACUERDO DE JÚBILO

**ACUERDO DE JÚBILO DE ESTA CORPORACIÓN
POR LA DECISIÓN DE LA UNIVERSIDAD
CATÓLICA ANDRÉS BELLO DE BAUTIZAR
CON EL NOMBRE
DEL PADRE LUIS UGALDE, S.J.,
EL EDIFICIO SEDE DEL CENTRO
DE EDUCACIÓN COMUNITARIA
DEL PARQUE SOCIAL MANUEL AGUIRRE, S.J.**



Academia de Ciencias Políticas y Sociales



ACUERDO DE JÚBILO

Considerando

Que con motivo de la reciente celebración de los 25 años del Parque Social Manuel Aguirre, s.j., la Universidad Católica Andrés Bello decidió que el edificio sede del Centro de Educación Comunitaria ubicado en dicho Parque Social lleve el nombre del Padre Luis Ugalde, s.j., en reconocimiento a que por su visión y empeño como Rector de la UCAB, junto al Padre Luis Azagra, s.j., se logró la fundación y construcción de este Parque Social.

Considerando

Que el Parque Social Manuel Aguirre s.j. de la UCAB, conformado por el Centro de Salud Santa Inés y el Centro de Educación Comunitaria, ha prestado servicios de salud asequibles y de calidad a numerosos habitantes de las comunidades populares aledañas a la Universidad y, con el tiempo, a personas de distintas zonas de Caracas y regiones del

país. Asimismo, que dicho Parque es el espacio preferente en el que la educación universitaria y los estudiantes se vinculan con las comunidades, a través de las actividades de proyección a la comunidad y de servicios gratuitos de índole jurídica, psicológica, educativa y económica.

Considerando

Que el Parque Social Manuel Aguirre s.j. ha crecido y se ha fortalecido bajo la inspiración del Padre Luis Ugalde, s.j., constituyendo el sello de identidad de la UCAB, como Universidad al servicio de Venezuela que se levanta en medio de ella y con ella, en interacción con la gente y encarando los desafíos del entorno.

Considerando

Que la dedicación de quienes han sucedido al Padre Luis Ugalde, s.j. en la dirección de la Universidad y de los equipos de trabajo del Parque Social permite sostener, tal como se recordó en el acto de celebración de sus 25 años, y tal como dijo en su etapa fundacional el Padre Ugalde, que el centro de la Universidad está en el Parque Social.

Considerando

Que el Padre Dr. Luis Ugalde, s. j. es una eminente figura nacional y un destacado y notable Individuo de Número de esta Academia, donde ocupa el Sillón N° 1 desde el 7 de agosto de 2007.

Considerando

Que la distinción que recibió el Padre Dr. Luis Ugalde. s.j. es un merecido reconocimiento a su extraordinario esfuerzo en su empeño de servir a la comunidad y de promover la educación en el país, demostrado durante las dos décadas en las que ejerció el Rectorado de la Universidad Católica Andrés Bello.

Acuerda

Primero: Manifestar el júbilo de esta Corporación por la decisión de la Universidad Católica Andrés Bello de bautizar con el nombre del Padre Luis Ugalde, s.j., el edificio sede del Centro de Educación Comunitaria del Parque Social Manuel Aguirre, s.j.

Segundo: Hacer entrega de este Acuerdo de Júbilo al académico Padre Luis Ugalde, s.j., en la próxima sesión de la Academia y hacerlo público.

Dado en el Palacio de las Academias, a los nueve (9) días del mes de abril de dos mil veinticinco (2025).

Rafael Badell Madrid
Presidente

Cecilia Sosa Gómez
Primer Vicepresidente

Gerardo Fernández Villegas
Segundo Vicepresidente

Salvador Yannuzzi Rodríguez
Secretario

Juan Cristóbal Carmona Borjas
Tesorero

Juan Carlos Pró-Rísquez
Bibliotecario

**ORDEN ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES "JUAN GERMÁN ROSCIO"**



LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Considerando

Que de conformidad con el artículo 10 de la Ley sobre Academia de Ciencias Políticas y Sociales del 13 de agosto de 1924, la Academia tiene el deber de honrar la memoria de las personas prominentes que hayan prestado servicios notables en la creación y desenvolvimiento del derecho patrio o de las ciencias políticas y sociales en general.

Considerando

Que el doctor Juan Germán Roscio, como representante del pueblo en el Cabildo que se celebró en Caracas a raíz de los sucesos del 19 de abril de 1810, y posteriormente como Secretario de Relaciones Exteriores de la Junta Conservadora de los derechos de Fernando VII fue el principal redactor del Acta de Independencia del 05 de julio de 1811 para la constitución de la República de Venezuela.

Considerando

Que el doctor Juan Germán Roscio, como diputado electo por Villa de Calabozo en el Congreso Constituyente de Venezuela, fue redactor de la primera Constitución de Venezuela en 1811, cuyo principal propósito fue la independencia absoluta del país y la escogencia de la forma federativa para la organización del Estado en su constitución política.

Considerando

Que el doctor Juan Germán Roscio fue presidente del Congreso de Angostura, en el cual se sancionó la Constitución de 1819, vicepresidente del Departamento de Venezuela y vicepresidente de la Gran Colombia.

Considerando

Que el doctor Juan Germán Roscio fue un defensor de la libertad y de los valores e ideales republicanos de nuestro país consagrados, con su intervención decisiva, en los textos constitucionales de Venezuela de 1811 y 1819, entre los cuales resaltan: la soberanía, la independencia y la insubordinación contra la tiranía.

Considerando

Que el doctor Juan Germán Roscio fue un ilustre jurista y se desempeñó como profesor en la cátedra de instituta en la Universidad de Caracas.

ACUERDA

- 1º Crear la Orden Academia de Ciencias Políticas y Sociales "Juan Germán Roscio."

- 2º La Orden "Juan Germán Roscio" está destinada a honrar y premiar los méritos de las personas, venezolanas o extranjeras, que se destaquen de manera sobresaliente en el ejercicio profesional de las ciencias jurídicas, políticas y sociales, la docencia, la investigación o la vida cívica.
- 3º La Orden "Juan Germán Roscio" comprende una clase única. Se caracterizará por una medalla dorada de forma ovalada con la efigie del doctor Juan Germán Roscio, su nombre y la fecha de promulgación del Acuerdo a través de la cual se creó, junto con la inscripción: "Academia de Ciencias Políticas y Sociales". Asimismo, en el reverso tendrá el Escudo de Armas y la inscripción de la República Bolivariana de Venezuela. Dicha medalla penderá de una cinta roja, con una medida de ancho y largo suficientes para ser prendida al pecho y será entregada conjuntamente con su respectivo botón. La Orden "Juan Germán Roscio" deberá ir acompañada de un Diploma de la Orden en el que se especificará el motivo del otorgamiento y que contendrá las menciones que defina este Acuerdo.
- 4º El presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales podrá, cuando lo estime pertinente, proponer candidato para recibir la Orden "Juan Germán Roscio". La postulación deberá ser presentada ante el Consejo de la Orden a través de comunicación escrita suscrita por el Presidente, en la cual se expresará el nombre, apellido y residencia del candidato y la exposición de los motivos y razones de los méritos que justifican la postulación. La postulación deberá estar acompañada del curriculum vitae de la persona propuesta.
- 5º No podrán ser propuestos para recibir la "Orden" los Individuos de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- 6º El Consejo de la Orden "Juan Germán Roscio" estará integrado por todos los ex presidentes de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y el Secretario de la Corporación, quien actuará como Secretario del Consejo y coordinará sus actividades.

- 7º Son atribuciones del Consejo de la Orden:
1. Recibir la propuesta presentada por el presidente de la Academia y analizar las credenciales y méritos del postulado.
 2. Elaborar un informe suficientemente motivado y razonado sobre los méritos del postulado, el cual debe ser remitido dentro de los quince días hábiles siguientes al Presidente de la Academia, quien, a su vez, lo presentará en la siguiente sesión ordinaria de la Academia, en la cual se tomará la decisión al respecto.
 3. Velar por el cumplimiento de este Acuerdo.
- 8º El Consejo de la Orden sesionará válidamente, previa convocatoria realizada por el Secretario de la Orden, con la presencia de una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros. Los miembros del Consejo de la Orden, a excepción de su Secretario, podrán hacerse presentes, deliberar y votar válidamente, a través de medios electrónicos. Las decisiones del Consejo de la Orden se tomarán por unanimidad.
- 9º En la sesión ordinaria en la cual se fuere a discutir el otorgamiento de la Orden, el Presidente informará sobre la propuesta realizada y expondrá los motivos y méritos del postulado para recibir la Orden "Juan Germán Roscio. Luego, el Secretario procederá a leer el informe elaborado por el Consejo de la Orden, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de este Acuerdo y, finalmente, se procederá a la votación.
- 10º Una vez escogida la persona que haya de recibir la Orden "Juan Germán Roscio", se le hará la correspondiente participación por escrito y se le convocará a la sesión solemne especialmente convocada para el otorgamiento de la medalla, el botón respectivo y el diploma de la Orden.
- 11º El Diploma de la Orden será firmado por el Presidente y el Secretario de la Academia y estará redactado en los siguientes términos:

LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
EXPIDE EL SIGUIENTE DIPLOMA
A

Como constancia de habersele conferido la
ORDEN JUAN GERMÁN ROSCIO

Según Acuerdo de fecha ____ de _____ de ____.

Dado en Caracas, a los ____ días del mes de _____ de ____.

El Presidente

El Secretario

12º En cada número del Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales se publicará la nómina de las personas a quienes se les hubiere otorgado la Orden "Juan Germán Roscio".

13º Se acuerda divulgar el presente Acuerdo y entregar copia del mismo a los distinguidos académicos.

Dado en el Palacio de las Academias, a los veintiún (21) días del mes de enero de dos mil veinte (2020).

Humberto Romero-Muci
Presidente

Rafael Badell Madrid
Secretario



NÓMINA DE LAS PERSONAS A QUIENES SE LES HA OTORGADO LA ORDEN "JUAN GERMÁN ROSCIO"

Su Excelencia

Dr. Luis Leonardo Almagro Lemes

Secretario General de la OEA

Otorgada el 15 de diciembre de 2020

BOLETINES DIGITALES

BOLETÍN DIGITAL ACIENPOL

ABRIL 2025



Academia de Ciencias Políticas y Sociales

1915-2025 "110 aniversario"

BOLETÍN ABRIL

AÑO 2025

La Academia de Mérida y la Aciropol celebraron sesión solemne en Homenaje al académico Dr. Róman J. Duque Corredor

Orador de Orden: académico Dr. Jesús María Casal





Acto de presentación del documental con ocasión del 450º aniversario del Convento y Templo de San Francisco



ver más

Acuerdo de Júbilo por la asignación del nombre Padre Luis Ugalde, s. j. al edificio sede del Centro de Educación Comunitaria, de la Universidad Católica Andrés Bello.

leer más

1145

Designación del Dr. Rafael Badell Madrid, como Académico Correspondiente de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales

El pasado 7 de abril, el Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, Rafael Badell Madrid, se incorporó como Académico Correspondiente de la Academia Chilena en una ceremonia que fue presidida por el Presidente de esa Corporación, Jaime Antúnez Aldunate, en el Instituto de Chile.



[ver más](#)

Feria del Libro Jurídico con ocasión del día del libro y del idioma. 21 al 24 de abril



@acienpol

www.acienpol.org.ve/



Acto de la Academia Venezolana de la Lengua, en conmemoración del Día del Libro y del Idioma.

Orador de orden: académico Dr. Ramón Escovar León

Al acto asistieron los académicos Cecilia Sosa Gómez James-Otis Rodner y Pedro Rondón Haaz



El 29 de abril, el académico Dr. León Henrique Cottin, asistió al acto «Los hermanos Machado, en la Academia», organizado por la Real Academia Española



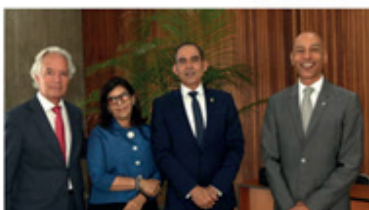
[ver más](#)

BOLETÍN DIGITAL ACIENPOL MAYO 2025



***Congreso Cincuentenario del Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Católica Andrés Bello***
7,8 y 9 de mayo de 2025

La jornada inaugural contó con la participación del Padre Arturo Peraza, S.J., Rector de la Universidad Católica Andrés Bello, y como oradores el director del IJI, César A. Carballo Mena y el decano de la Facultad, Jesús María Casal. La moderadora del evento fue la directora de la Escuela de Derecho, María Lidia Álvarez. Estuvieron presentes varios Individuos de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, entre ellos Rafael Badell Madrid, presidente, Cecilia Sosa Gómez, primer Vicepresidente, Juan Cristóbal Carmona Borjas, Tesorero, Carlos Ayala Corao, y Eugenio Hernández-Bretón. Participó además la profesora Aiskel Andrade, directora del Centro de Estudios Regionales (CER) de UCAB Guayana.



El Dr. Humberto Villasmil Prieto fue electo Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en la sesión ordinaria del martes 6 de mayo de 2025, para ocupar el Sillón N° 25, vacante por el sensible fallecimiento del Dr. Román J. Duque Corredor



Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas UCV

La digitalización de la Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (anteriormente Facultad de Derecho) de la Universidad Central de Venezuela fue un proyecto conjunto de la Biblioteca Andrés Aguilar Mawdsley de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP)

[Ver más](#)



Obra: DERECHO DEL TRABAJO. Trazos Cardinales

Autor: académico César A. Carballo Mena

Este libro ofrece estudios sobre derecho del trabajo desde una perspectiva latinoamericana, descrito en cuatro ejes fundamentales: el principio de tutela, la relación laboral, la empresa como centro de subordinación y la libertad sindical. Editorial Palestra, 2025



Pronunciamentos

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Se pronuncia sobre el Trato a los Inmigrantes Venezolanos en Estados Unidos de América

Lunes 19 de mayo de 2025

[Ver más](#)

***Presentación del libro: Luis Herrera Campins, vida parlamentaria.
(Concepto, selección y estudio introductorio) del Dr. Ramón Guillermo Avelo
Martes 20 de mayo de 2025***



El acto se celebró en el salón de sesiones de la Aciénpol y contó con la participación de los académicos Ramón Guillermo Avelo, autor de la obra, Luis Ugalde S.J., Rafael Badell Madrid, Gabriel Ruan Santos, Jesús María Casal, Enrique Urdaneta Fontiveros, Colette Capriles Sandner, Edgardo Mondolfi, Julio Rodríguez Berrizbeitia y Cecilia Sosa Gómez.



Académico
Rafael Badell Madrid



Académico
Ramón Guillermo Avelo



Académico
Luis Ugalde S.J.



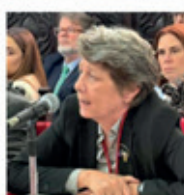
Académico
Gabriel Ruan Santos



Académico
Jesús María Casal



Académico
Enrique Urdaneta Fontiveros



Académico
Colette Capriles Sandner



Edgardo Mondolfi
Individuo de Número de la
Academia Nacional de la Historia



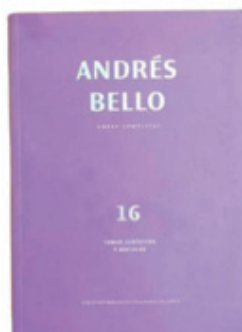
Académico
Julio Rodríguez Berrizbeitia



Académico
Cecilia Sosa Gómez

Ingreso de nuevos libros a la Biblioteca Andrés Aguilar Mawdsley

1. Donación del Dr. Iván Jaksic Andrade, Miembro de la Academia Chilena de la Lengua
"Obras Completas de Andrés Bello. Tomo 16.
Temas jurídicos y sociales"



2. Donación de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.
"Estudios de derecho civil, año 2024"
y "Estudios sobre la persona humana
en homenaje al académico Guillermo A. Borda"



Clase especial dictada a los estudiantes de 3er. y 5to. año de Derecho de la UCV
Andrés Eloy Blanco, jurista, a 70 años de su luz
Recorrido por las instalaciones del Palacio de las Academias
Prof. Eugenio Hernández-Bretón

[Ver más](#)



Estudiantes de 5to. año de la UCV y profesores de las diferentes especialidades de la Facultad de Derecho, hicieron a una visita por las instalaciones del Palacio de las Academias guiada por el Prof. Eugenio Hernández-Bretón

[Ver más](#)



2da Edición Modelo Colaborativo Interuniversitario

Universidad Católica Andrés Bello

Viernes 30 de Mayo de 2025

En este evento participaron los académicos Jesús María Casal, decano de la Facultad de derecho, Eugenio Hernández-Bretón, César Carballo Mena y Nayibe Chacón Gómez



BOLETÍN DIGITAL ACIENPOL JUNIO 2025



Presentación del Boletín N° 176 (julio-diciembre 2024)

Homenaje al Dr. Isidro Morales Paúl. Tomos I y II

3 de junio de 2025

El acto se celebró en el salón de sesiones de la Aciempol y fue presidido por el dr. Rafael Badell Madrid, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Las palabras de presentación del Boletín N° 176, estuvieron a cargo del académico dr. Humberto Romero-Muci. Los académicos: Héctor Faúndez Ledesma, Julio Rodríguez Berrizbeitia, Gabriel Ruan Santos y Cecilia Sosa Gómez, hicieron consideraciones sobre la obra del académico homenajeado Isidro Morales Paúl. La Sra. María Eugenia Morales Landaeta, hija del dr. Morales Paúl agradeció la edición del boletín dedicado a su padre.

El bautizo de la obra tuvo la participación de los académicos Rafael Badell Madrid, Humberto Romero-Muci, Gabriel Ruan Santos y Doña Lolita Landaeta de Morales, Ana Mercedes, María Isabel, y María Eugenia Morales Landaeta.

[Pulse aquí para ver el evento](#)



Académico
Rafael Badell Madrid



Académico
Humberto Romero-Muci



Académico
Héctor Faúndez Ledesma



Académico
Julio Rodríguez Berrizbeitia



Académico
Gabriel Ruan Santos



Académica
Cecilia Sosa Gómez



Hija del dr. Morales Paúl
María Eugenia Morales Landaeta



[Boletín N° 176](#)

[Oprima aquí para descargar el libro](#)



Jornadas de reflexión en conmemoración de los 450 años del templo de San Francisco y el Palacio de las Academias, antigua sede de la UCV y antiguo Convento de San Francisco

Del 2 al 5 de junio recibimos en este recinto a los estudiantes de la Escuela de Arte de la Universidad Central de Venezuela, con ocasión de la conmemoración de los 450 años del templo de San Francisco y Palacio de las academias, antigua sede de la UCV y antiguo Convento de San Francisco. "Las Jornadas de Reflexión" fue el momento propicio para celebrar la historia que envuelve a esta edificación en el casco histórico de Caracas, el Palacio de las Academias y el Templo de San Francisco. Sus espacios fueron el lugar de encuentro para abordar temas de arte, historia, ciencia y cultura.



Sesión Solemne en conmemoración del centésimo décimo aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Lunes 16 de junio de 2025

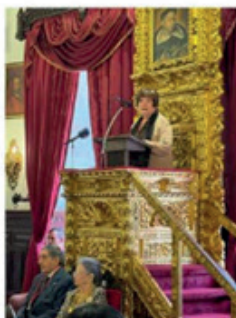
En el Paraninfo del Palacio de las Academias se celebró la sesión solemne con ocasión de conmemorar el 110º aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, creada por ley del 16 de junio de 1915. Estuvo presidida por el académico Rafael Badell Madrid, Presidente. Participaron, además, los miembros de la Junta Directiva académicos Cecilia Sosa Gómez, Primer Vice-presidente, Salvador Yannuzzi Rodríguez, Secretario, Juan Cristóbal Carmona Borjas, Tesorero y Juan Carlos Pró-Rísquez, Bibliotecario. Asimismo, asistieron los numerarios Gabriel Ruan Santos, Humberto Romero-Muci, Julio Rodríguez Berrizbeitia, Luis Ugalde, s.j., Margarita Escudero León, Enrique Urdaneta Fontiveros, Alberto Arteaga Sánchez, Jesús María Casal, Ramón Guillermo Aveledo, César Carballo Mena, Héctor Faúndez Ledesma, Colette Capriles Sandner, Nayibe Chacón Gómez, César Carballo Mena, Magaly Vásquez González, Pedro Rondón Haaz (e) y Humberto Villasmil Prieto (e).

Los discursos de orden estuvieron a cargo de los académicos: Enrique Urdaneta Fontiveros, Cecilia Sosa Gómez y Rafael Badell Madrid, Individuos de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Al acto asistieron los académicos Doña María Elena González Deluca, directora de la Academia Nacional de la Historia, Dres. Isis Nézer de Landaeta, Enrique López Loyo, Claudio Aoun, Rafael Muci-Mendoza, Individuos de Número y ex-presidentes de la Academia Nacional de Medicina, Andrés Soyano, secretario y Enriqueta Silco, Bibliotecaria de esa corporación, Dra. Liliana López, presidente y Dr. Claudio Bifano, vice- presidente y los Dres. Alicia Ponte Sucre y Eduardo Buroz de la Academia de Ciencias Físicas Matemáticas y Naturales, el Dr. Carlos Hernández Delfino, Individuo de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y los Ing. José Ochoa Iturbe, vice-presidente y Gonzalo Morales, expresidente de la Academia Nacional de Ingeniería y el Hábitat. El Consejero económico y comercial de la Embajada del Reino de España Econ. Fernando Valera Carid, el Sr. Daniel Ferreira Magrini, Segundo Secretario de la Embajada de Brasil y el Rector de la Universidad Católica Andrés Bello R.P. Arturo Peraza, S.J.

[Pulse aquí para ver el evento.](#)

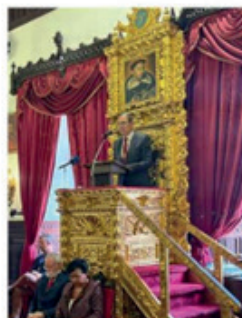
Sesión Solemne en conmemoración del centésimo décimo aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales



Académico
Cecilia Sosa Gómez



Académico
Enrique Urdaneta Fontiveros



Académico
Rafael Badell Madrid



Conmemoración del 25° aniversario de la Biblioteca "Andrés Aguilar Mawdsley"
Academia de Ciencias Políticas y Sociales

El 16 de junio, celebramos 25 años desde que nuestra biblioteca abrió sus puertas en el año 2000. Durante un cuarto de siglo, hemos tenido el honor de ser un pilar fundamental en el ámbito de las Ciencias Jurídicas en Venezuela.

Honramos el nombre del Profesor, Embajador y Magistrado Andrés Aguilar Mawdsley, cuya trayectoria ejemplar en el derecho inspira nuestra constante búsqueda de la excelencia.

Nuestra visión es clara: ser la biblioteca líder en servicios de información jurídica del país, apoyando a académicos, investigadores, profesionales y estudiantes de postgrado con un fondo bibliográfico especializado, con calidad de atención, procesos técnicos eficientes e infraestructura tecnológica de vanguardia.



Conversatorio
**EL RÉGIMEN SOCIO-ECONÓMICO PARA LA LIBERTAD
Y LA DEMOCRACIA**

en conmemoración del 110º aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales
17 de junio de 2025



El evento se celebró en el salón de sesiones de la Aciempol bajo la coordinación de la académica **Cecilia Sosa Gómez**, la moderación del académico **Humberto Romero-Muci** y contó con la participación de los académicos Rafael Badell Madrid, Jesús María Casal, Margarita Escudero León y César Carballo Mena como ponentes.

[Pulsa aquí para ver el evento](#)



Académico
Rafael Badell Madrid



Académica
Cecilia Sosa Gómez



Académico
Humberto Romero-Muci



Académico
Jesús María Casal



Académica
Margarita Escudero León



Académico
César Carballo Mena

Conversatorio
**EL RÉGIMEN SOCIO-ECONÓMICO PARA LA LIBERTAD
Y LA DEMOCRACIA**
en conmemoración del 110º aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales
17 de junio de 2025



Bautizo de la Obra “Doctrina Académica Institucional”
Instrumento de reinstitucionalización democrática
Índices cronológico, temático y analítico
Pronunciamientos 2019-2025
Tomo III

Editor-Compilador: académico Humberto Romero-Muci



Académico
Rafael Badell Madrid



Tomás Straka
Individuo de Número de la
Academia Nacional de la Historia



Conversatorio
DERECHO DEL TRABAJO Y RELACIONES LABORALES
en conmemoración del 110° aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales
18 de junio de 2025



Este conversatorio fue coordinado y moderado por el académico **César Carballo Mena** y contó con la participación de los ponentes académicos Rafael Badell Madrid, Juan Carlos Pró-Risquez, Luis Napoleón Goizueta, Oscar Hernández Álvarez, Humberto Villasmil Prieto, Individuo de Número (e) de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, los profesores Clemencia Abad, Directora de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, Asdrúbal Oliveros, Director de Ecoanalítica, Irma Bontes, Profesora de la Universidad Católica Andrés Bello, Federico Rosenbaum Carli.

[Pulse aquí para ver el evento.](#)



Académico
Rafael Badell Madrid



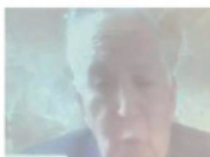
Académico
César Carballo Mena



Académico
Juan Carlos Pró-Risquez



Clemencia Abad
Directora de la escuela
de Ciencias Sociales de la UCAB



Académico
Luis Napoleón Goizueta



Irma Bontes
Profesora de la UCAB



Académico
Oscar Hernández Álvarez



Federico Rosenbaum Carli
Profesor de la Universidad
Católica de Uruguay



Académico (e)
Humberto Villasmil Prieto

Conversatorio
DERECHO DEL TRABAJO Y RELACIONES LABORALES
en conmemoración del 110º aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales
18 de junio de 2025



Bautizo de la Obra “Derecho Constitucional del Trabajo”
(2025)
Autor: académico Oscar Hernández Álvarez



Académico
Rafael Badell Madrid



Conversatorio DESAFÍOS DEL SISTEMA PENAL VENEZOLANO

en conmemoración del 110º aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales
19 de junio de 2025



El conversatorio fue coordinado y moderado por el académico **Alberto Arteaga Sánchez** y participaron los académicos **Rafael Badell Madrid**, **Magaly Vázquez González** y los profesores **Franco Puppio**, **Universidad Católica Andrés Bello**, **Daniel Badell Porras**, **Universidad Católica Andrés Bello**, **Fernando Fernández F.**, **Universidad Monteávila** y **Carlos Simón Bello R.**, **Universidad Central de Venezuela**.

[Pulse aquí para ver el evento](#)



Académico
Rafael Badell Madrid



Académico
Alberto Arteaga Sánchez



Académica
Magaly Vázquez González



Franco Puppio
Profesor de la Universidad
Católica Andrés Bello



Daniel Badell Porras
Profesor de la Universidad
Católica Andrés Bello



Fernando Fernández F.
Profesor de la Universidad
Monteávila



Carlos Simón Bello R.
Profesor de la Universidad Central
de Venezuela



El evento fue coordinado y moderado por el académico **Juan Cristóbal Carmona Borjas** y participaron los académicos **Rafael Badell Madrid**, **Magaly Vásquez González**, **Humberto Romero-Muci**, **Gabriel Ruan Santos**, **José Manuel Puente**, Individuo de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, **Juan Esteban Korody Tagliaferro**, Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario y los profesores **Franco Puppio**, Universidad Católica Andrés Bello, **Daniel Badell Porras**, Universidad Católica Andrés Bello, **Fernando Fernández F.**, Universidad Monteávila y **Carlos Simón Bello R.**, Universidad Central de Venezuela.

[Pulse aquí para ver el evento.](#)



Académico
Rafael Badell Madrid



Académico
Juan Cristóbal Carmona Borjas



José Manuel Puente
Individuo de Número de la Academia
Nacional de Ciencias Económicas



Académico
Humberto Romero-Muci



Juan Esteban Korody Tagliaferro
Presidente de la Asociación Venezolana
de Derecho Tributario



Académico
Gabriel Ruan Santos





Conversatorio coordinado y moderado por el académico **José Antonio Muci-Borjas** en el cual participaron los académicos Rafael Badell Madrid y Margarita Escudero León y los profesores Rafael Chavero Gazdik, Universidad Central de Venezuela, José Valentín González, Universidad Católica Andrés Bello, María Elena Toro, Universidad Central de Venezuela, Miguel Mónaco, Universidad Católica Andrés Bello, Carlos Luis Carrillo, Universidad Central de Venezuela, Alfredo Parés, Universidad Católica Andrés Bello y de la Universidad Metropolitana, Antonio Canova, Universidad Católica Andrés Bello, Miguel Ángel Torrealba, Universidad Monteávila y Gustavo Urdaneta Troconis, Universidad Central de Venezuela

[Pulse aquí para ver el evento](#)



Académico
Rafael Badell Madrid



Académico
José Antonio Muci-Borjas



Rafael Chavero Gazdik
Profesor de la UCV



José Valentín González
Profesor de la UCAB



María Elena Toro
Profesora de la UCAB y UMA



Miguel Mónaco
Profesor de la UCAB



Académica
Margarita Escudero
León



Carlos Luis Carrillo
Profesor de la UCV



Miguel Ángel Torrealba
Profesor de la UMA



Gustavo Urdaneta
Troconis
Profesor de la UCV



Académico
Gabriel Ruan Santos



El evento se realizó bajo la coordinación del académico **Gerardo Fernández Villegas** y actuó como moderador el académico **Carlos Ayala Corao**. La apertura del conversatorio estuvo a cargo del académico Rafael Badell Madrid, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y contó con la participación del académico Allan R. Brewer-Carías y de los Membros Correspondientes Extranjeros de la Corporación profesores Juan Carlos Cassagne, República Argentina, Claudio Grossman, República de Chile y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Estados Unidos Mexicanos.

[Pulsa aquí para ver el evento](#)



Académico
Rafael Badell Madrid



Académico
Gerardo Fernández Villegas



Académico
Carlos Ayala Corao



Académico
Allan R. Brewer-Carías



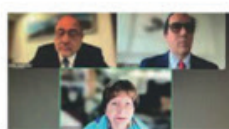
Juan Carlos Cassagne
Miembro Correspondiente Extranjero-
República Argentina



Claudio Grossman
Miembro Correspondiente Extranjero-
República de Chile



Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Miembro Correspondiente Extranjero-
Estados Unidos Mexicanos



Conversatorio DERECHO PRIVADO

en conmemoración del 110º aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales
25 de junio de 2025



Bajo la coordinación del académico **Salvador Yannuzzi Rodríguez**, se realizó este conversatorio en el cual participaron los académicos Rafael Badell Madrid, Enrique Urdaneta Fontiveros, Ramón Escovar León, Nayibe Chacón Gómez y Edgar Núñez Alcántara, Colaborador Especial de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, por el Estado Carabobo.

[Pulsa aquí para ver el evento](#)



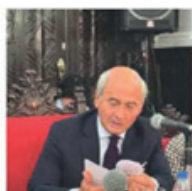
Académico
Rafael Badell Madrid



Académico
Salvador Yannuzzi Rodríguez



Académico
Enrique Urdaneta Fontiveros



Académico
Ramón Escovar León



Académica
Nayibe Chacón Gómez



Edgar Núñez Alcántara
Colaborador Especial - Estado Carabobo



Conversatorio
**LA VIDA VENEZOLANA DE HOY, VISTA DESDE LA SOCIEDAD
CIVIL, INQUIETUDES Y RESPUESTAS**
en conmemoración del 110º aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales
26 de junio de 2025



Coordinado por el académico **Ramón Guillermo Aveledo**, se celebró el conversatorio, en el cual participaron los académicos Rafael Badell Madrid, Colette Capriles Sandner, Luis Ugalde s.j. y Félix Seijas, Profesor de la Universidad Central de Venezuela.

[Pulse aquí para ver el evento.](#)



Académico
Rafael Badell Madrid



Académico
Ramón Guillermo Aveledo



Académica
Colette Capriles Sandner



Académico
Luis Ugalde s.j.



Félix Seijas
Profesor de la UCV





El conversatorio fue coordinado por el académico **Héctor Faúndez Ledesma** y participaron como ponentes el académico **Rafael Badell Badell Madrid**, y los profesores **Víctor Rodríguez Cedeño** Embajador, ex miembro de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, **Angelina Jaffé Carbonell**, Universidad Central de Venezuela, **Juan Carlos Sainz Borgo**, Vicerrector de la Universidad para La Paz de Naciones Unidas, **Jesús Ollarves Irazábal**, Director del Centro de Estudios de Postgrado de la Universidad Central de Venezuela y **Milagros Betancourt Catalá**, Universidad Católica Andrés Bello

[Pulsar aquí para ver el evento](#)



Académico
Rafael Badell Madrid



Académico
Héctor Faúndez Ledesma



Víctor Rodríguez Cedeño
Embajador



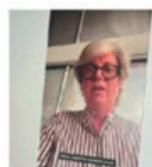
Juan Carlos Sainz Borgo
Profesor de la UCV y Vicerrector
de la Universidad de La Paz
de Naciones Unidas



Milagros Betancourt Catalá
Profesora de la UCAB



Jesús Ollarves Irazábal
Director del Centro de Estudios
de Postgrado de la UCV



Angelina Jaffé Carbonell
Profesora de la UCV

Conmemoración del 110° aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales
27 de junio de 2025



Ingreso de nuevos libros a la Biblioteca Andrés Aguilar Mawdsley

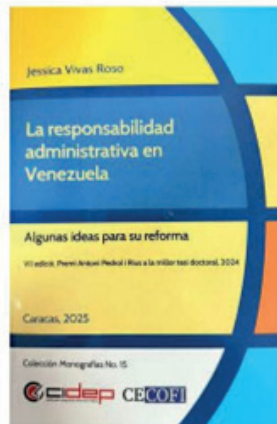
1. Donación del dr. Pedro Rengel Núñez, de la obra
“Jurisprudencia sobre nulidad de laudos arbitrales en Venezuela”.



- 2.- Donación del dr. Jesús Ollarves Irazábal, de la obra “El terrorismo y los derechos humanos en el derecho internacional (estudio histórico-jurídico)” 2024.



3.- Donación de la obra "La responsabilidad administrativa en Venezuela: algunas ideas para su reforma" 2025, autora Jessica Vivas Roso.



4.- Donación de la obra "Tendencias regulatorias aplicables a la actividad empresarial, en la era digital" autor Fred Aarons P.



NÓMINAS

MIEMBROS FUNDADORES DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Sillón N°

1. Dr. Alejandro Urbaneja
2. Dr. Francisco A. Guzmán Alfaro
3. Dr. Domingo Antonio Coronil
4. Dr. Diego Bautista Urbaneja
5. Dr. Pedro M. Brito González
6. Dr. Francisco Gerardo Yanes
7. Dr. Alejandro Pietri hijo
8. Dr. Carlos F. Grisanti
9. Dr. Juan Francisco Bustillos
10. Dr. Cristóbal L. Mendoza
11. Dr. José Santiago Rodríguez
12. Dr. Esteban Gil Borges
13. Dr. Carlos Jiménez Rebolledo
14. Dr. Manuel Alfredo Vargas
15. Dr. Juan de Dios Méndez y Mendoza

Sillón N°

16. Dr. Juvenal Anzola
17. Dr. José Loreto Arismendi
18. Dr. Raúl Crespo Vivas
19. Dr. Pedro Miguel Reyes
20. Dr. Arminio Borjas
21. Dr. Juan José Mendoza
22. Dr. Jesús Rojas Fernández
23. Dr. José Gil Fortoul
24. Dr. Guillermo Tell Villegas
25. Dr. Pedro Hermoso Tellería
26. Dr. Pedro Manuel Arcaya
27. Dr. Pedro Itriago Chacín
28. Dr. Emilio Constantino Guerrero
29. Dr. Lorenzo Herrera Mendoza
30. Dr. Carlos Alberto Urbaneja

INDIVIDUOS DE NÚMERO DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Sillón N° 1

Dr. Luis Ugalde, S.J.

Sillón N° 2

Dra. Margarita Escudero León

Sillón N° 3

Dr. Juan Carlos Pró-Rísquez

Sillón N° 4

Dr. José Muci-Abraham

Sillón N° 5

Prof. Enrique Urdaneta Fontiveros

Sillón N° 6

Prof. Luciano Lupini Bianchi

Sillón N° 7

Dr. Alberto Arteaga Sánchez

Sillón N° 8

Dr. Jesús María Casal

Sillón N° 9

Dr. León Henrique Cottin

Sillón N° 10

Dr. Allan Randolph Brewer-Carías

Sillón N° 11

Dr. Eugenio Hernández-Bretón

Sillón N° 12

Dr. Carlos Eduardo Acedo Sucre

Sillón N° 13

Dr. Luis Cova Arria

Sillón N° 14

Dr. Humberto Romero-Muci

Sillón N° 15

Prof. Ramón Guillermo Aveledo

Sillón N° 16

Dr. Pedro Rondón Haaz (e)

Sillón N° 17

Dr. Rafael Badell Madrid

Sillón N° 18

Prof. Colette Capriles Sandner

Sillón N° 19

Dra. Nayibe Chacón Gómez

Sillón N° 20

Prof. Guillermo Gorrín Falcón

Sillón N° 21

Prof. Gerardo Fernández Villegas

Sillón N° 22

Dr. James-Otis Rodner

Sillón N° 23

Dr. Ramón Escovar León

Sillón N° 24

Dra. Cecilia Sosa Gómez

Sillón N° 25

Dr. Humberto Villasmil Prieto (e)

Sillón N° 26

Prof. Gabriel Ruan Santos

Sillón N° 27

Prof. José Antonio Muci Borjas

Sillón N° 28

Dr. Carlos Ayala Corao

Sillón N° 29

Dr. César Augusto Carballo Mena

Sillón N° 30

Dr. Juan Cristóbal Carmona Borjas

Sillón N° 31

Prof. Salvador Yannuzzi Rodríguez

Sillón N° 32

Prof. Julio Rodríguez Berrizbeitia

Sillón N° 33

Dra. Magaly Vásquez González

Sillón N° 34

Dr. Héctor Faúndez Ledesma

Sillón N° 35

Dr. Carlos Leañez Sievert (+)

Dr. Luis Guillermo Govea U., h

Dr. Oscar Hernández Álvarez

Dr. Fortunato González Cruz

Dr. Luis Napoleón Goizueta H.

INDIVIDUOS DE NÚMERO DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES POR ORDEN DE SUCESIÓN

SILLÓN N° 1

Dr. Alejandro Urbaneja

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 6 de abril de 1944.

Dr. Alonso Calatrava

Electo en sesión ordinaria del 30 de septiembre de 1944. Se incorporó el 16 de noviembre de 1949. Murió el 9 de enero de 1966.

Dr. Efrain Schacht Aristeguieta

Electo en sesión ordinaria del 30 de marzo de 1966. Se incorporó el 24 de mayo de 1968. Murió el 6 de febrero de 2007.

Dr. Luis Ugalde, S.J.

Electo en sesión ordinaria del 7 de agosto de 2007. Se incorporó el 8 de julio de 2008.

SILLÓN N° 2

Dr. Francisco A. Guzmán Alfaro

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 5 de septiembre de 1932.

Dr. Tomás Liscano

Electo en sesión ordinaria de 31 de julio de 1933. Se incorporó el 3 de julio de 1935. Murió el 10 de marzo de 1951.

Dr. Rafael Caldera

Electo en sesión ordinaria del 30 de abril de 1951. Se incorporó el 6 de agosto de 1953. Murió el 24 de diciembre de 2009.

Dr. José Guillermo Andueza

Electo en sesión ordinaria del 6 de abril de 2010. Se incorporó el 19 de junio de 2011. Murió el 25 de abril de 2022.

Dra. Margarita Escudero León

Se incorporó el 2 de abril de 2024.

SILLÓN N° 3

Dr. Domingo Antonio Coronil

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 27 de marzo de 1925.

Dr. Pablo Godoy Fonseca

Electo en sesión ordinaria del 15 de octubre de 1925. Se incorporó el 29 de octubre de 1926. Murió el 21 de febrero de 1937.

Dr. Carlos Morales

Electo en sesión ordinaria del 31 de mayo de 1937. Se incorporó el 23 de enero de 1954. Murió el 11 de marzo de 1971.

Dr. Luis Felipe Urbaneja Blanco

Electo en sesión ordinaria de 15 de julio de 1971. Se incorporó el 27 de octubre de 1972. Murió el 9 de agosto de 1994.

Dr. Aristides Rengel Romberg

Electo en sesión ordinaria del 17 de enero de 1995. Se incorporó el 6 de junio de 1995. Murió el 22 de julio de 2019.

Dr. Juan Carlos Pró-Rísquez

Electo en sesión ordinaria del martes 6 de octubre de 2020. Se incorporó el 28 de junio de 2022.

SILLÓN N° 4

Dr. Diego Bautista Urbaneja

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 6 de abril de 1946.

Dr. Ángel Francisco Brice

Electo en sesión ordinaria del 15 de noviembre de 1946. Se incorporó el 27 de diciembre de 1946. Murió el 18 de junio de 1969.

Dr. René Lepervanche Parpacén

Electo en sesión ordinaria del 30 de septiembre de 1969. No se incorporó. Murió el 7 de diciembre de 1969.

Dr. José Muci-Abraham

Electo en sesión ordinaria del 15 de abril de 1970. Se incorporó el 22 de septiembre de 1971.

SILLÓN N° 5

Dr. Pedro M. Brito González

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 22 de julio de 1922.

Dr. Francisco Arroyo Parejo

Electo en sesión ordinaria de 15 de noviembre de 1922. Se dio por incorporado en sesión extraordinaria del 10 de septiembre de 1924 por ordenarlo así el artículo 1° de la Ley de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de 30 de junio de 1924. Murió el 4 de abril de 1950.

Dr. Arturo Usclar Pietri

Electo en sesión ordinaria del 16 de octubre de 1950. Se incorporó el 22 de septiembre de 1955. Murió el 26 de febrero de 2001.

Dra. Tatiana B. de Maekelt

Electa en sesión ordinaria del 19 de junio de 2001. Se incorporó el 18 de junio de 2002. Murió el 17 de agosto de 2009.

Prof. Enrique Urdaneta Fontiveros

Electo en sesión ordinaria del 6 de abril de 2010. Se incorporó el 1° de diciembre de 2010.

SILLÓN N° 6

Dr. Francisco Gerardo Yanes

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 3 de agosto de 1946.

Dr. Pablo Ruggieri Parra

Electo en sesión ordinaria del 15 de enero de 1947. Se incorporó el 11 de abril de 1957. Murió el 25 de marzo de 1963.

Dr. Luis Gerónimo Pietri

Electo en sesión ordinaria del 17 de junio de 1963. Se incorporó el 15 de noviembre de 1968. Murió el 4 de julio de 1969.

Dr. Julio Díez

Electo en sesión ordinaria del 17 de noviembre de 1969. Se incorporó el 21 de abril de 1970. Murió el 30 de marzo de 1985.

Dr. José Mélich Orsini

Electo en sesión ordinaria del 30 de septiembre de 1985. Se incorporó el 15 de octubre de 1986. Murió el 13 de junio de 2011.

Prof. Luciano Lupini Bianchi

Electo en sesión de 1 de noviembre de 2011. Se incorporó el 15 de octubre de 2013.

SILLÓN N° 7

Dr. Alejandro Pietri, hijo

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 17 de septiembre de 1976.

Dr. Pedro José Lara Peña

Electo en sesión de 17 de enero de 1977. Se incorporó el 26 de julio de 1978. Murió el 21 de junio de 2001.

Dr. Alberto Arteaga Sánchez

Electo en sesión ordinaria de 6 de noviembre de 2001. Se incorporó el 8 de octubre de 2002.

SILLÓN N° 8

Dr. Carlos F. Grisanti

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 23 de mayo de 1938.

Dr. Carlos Sequera

Electo en sesión ordinaria del 15 de septiembre de 1938. No se incorporó. Murió el 25 de marzo de 1963.

Dr. Félix S. Angulo Ariza

Electo en sesión ordinaria del 30 de septiembre de 1949. Se incorporó el 15 de julio de 1971. Murió el 26 de diciembre de 1971.

Dr. Francisco López Herrera

Electo en sesión ordinaria del 17 de abril de 1972. Se incorporó el 4 de diciembre de 1974. Murió el 26 de agosto de 2015.

Dr. Jesús María Casal.

Electo en sesión ordinaria del 7 de junio de 2016. Se incorporó el 18 de julio de 2017.

SILLÓN N° 9

Dr. Juan Francisco Bustillos

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 16 de noviembre de 1929.

Dr. José Ramón Ayala

Electo en sesión ordinaria de 31 de julio de 1933. Se incorporó el 14 de diciembre de 1942. Murió el 9 de septiembre de 1966.

Dr. Tito Gutiérrez Alfaro

Electo en sesión ordinaria del 15 de diciembre de 1966. Se incorporó el 22 de diciembre de 1967. Murió el 29 de octubre de 1977.

Dr. Andrés Aguilar Mawdsley

Electo en sesión ordinaria del 15 de marzo de 1978. Se incorporó el 29 de febrero de 1980. Murió el 24 de octubre de 1995.

Dr. Pedro Nikken

Electo en sesión ordinaria del 5 de marzo de 1996. Se incorporó el 18 de noviembre de 1997. Murió el 09 de diciembre de 2019.

Dr. León Henrique Cottin

Electo en sesión ordinaria del martes 6 de octubre de 2020. Se incorporó el 27 de octubre de 2022.

SILLÓN N° 10

Dr. Cristóbal L. Mendoza

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 26 de febrero de 1978.

Dr. Allan Randolph Brewer-Carías

Electo en sesión ordinaria del 31 de mayo de 1978. Se incorporó el 3 de noviembre de 1978.

SILLÓN N° 11

Dr. José Santiago Rodríguez

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 9 de mayo de 1945.

Dr. Rafael Caldera

Electo en sesión ordinaria del 16 de julio de 1945, no ocupó este Sillón, sino el N° 2, por haberlo acordado así la Academia en sesión ordinaria del 30 de abril de 1951.

Dr. Francisco Manuel Mármol

Electo en sesión ordinaria del 31 de mayo de 1951. Se incorporó el 29 de noviembre de 1957. Murió el 25 de febrero de 1985.

Dr. José Santiago Núñez Aristimuño

Electo en sesión ordinaria del 31 de mayo de 1985. Se incorporó el 29 de octubre de 1986. Murió el 21 de febrero de 2005.

Dr. Eugenio Hernández-Bretón

Electo en sesión ordinaria del 4 de octubre de 2005. Se incorporó el 15 de mayo de 2007.

SILLÓN N° 12

Dr. Esteban Gil Borges

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 3 de agosto de 1942.

Dr. Néstor Luis Pérez

Electo en sesión ordinaria del 2 de diciembre de 1942. Se incorporó el 15 de marzo de 1944. Murió el 5 de febrero de 1949.

Dr. Manuel Maldonado

Electo en sesión ordinaria del 30 de junio de 1949. Se incorporó el 23 de febrero de 1951. Murió el 14 de septiembre de 1966.

Dr. Tomás Enrique Carrillo Batalla

Electo en sesión ordinaria del 16 de enero de 1967. Se incorporó el 7 de diciembre de 1972. Murió el 13 de octubre de 2015.

Dr. Carlos Eduardo Acedo Sucre

Electo en sesión ordinaria del 7 de junio de 2016. Se incorporó el 23 de marzo de 2017.

SILLÓN N° 13

Dr. Carlos Jiménez Rebolledo

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 11 de enero de 1951.

Dr. Silvestre Tovar Lange

Electo en sesión ordinaria del 15 de marzo de 1951. No se incorporó. Murió el 5 de octubre de 1957.

Dr. Héctor Cuenca

Electo en sesión ordinaria del 15 de diciembre de 1958. No se incorporó. Murió el 14 de abril de 1961.

Dr. Ezequiel Monsalve Casado

Electo en sesión ordinaria del 17 de julio de 1961. Se incorporó el 9 de junio de 1965. Murió el 11 de septiembre de 1999.

Dr. Luis Cova Arria

Electo en sesión ordinaria del 21 de marzo de 2000. Se incorporó el 20 de junio de 2000.

SILLÓN N° 14

Dr. Manuel Alfredo Vargas

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 21 de junio de 1936.

Dr. Félix Montes

Electo en sesión ordinaria del 15 de diciembre de 1936. No se incorporó. Murió el 26 de octubre de 1942.

Dr. Luis I. Bastidas

Electo en sesión ordinaria del 18 de enero de 1943. Se incorporó el 29 de abril de 1944. Murió el 3 de enero de 1950.

Dr. Pedro Pablo Guzmán, hijo

Electo en sesión ordinaria del 15 de mayo de 1950. Se incorporó el 30 de mayo de 1953. Murió el 24 de diciembre de 1981.

Dr. Isidro Morales Paúl

Electo en sesión ordinaria del 30 de abril de 1982. Se incorporó el 2 de agosto de 1982. Murió el 18 de junio de 2005.

Dr. Humberto Romero-Muci

Electo en sesión ordinaria del 15 de noviembre de 2005. Se incorporó el 27 de junio de 2006.

SILLÓN N° 15

Dr. Juan de Dios Méndez y Mendoza

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 25 de abril de 1941.

Dr. Gustavo Herrera

Electo en sesión ordinaria del 15 de octubre de 1941. No se incorporó. Murió el 1° de febrero de 1953.

Dr. Carlos Siso

Electo en sesión ordinaria del 15 de abril de 1953. No se incorporó. Murió el 9 de mayo de 1954.

Dr. Pascual Venegas Filardo

Electo en sesión ordinaria del 1° de julio de 1954. Se incorporó el 5 de marzo de 1969. Murió el 4 de junio de 2003.

Dr. Humberto Njaim

Electo en sesión ordinaria del 7 de octubre de 2003. Se incorporó el 29 de marzo de 2005. Murió el 5 de abril de 2018.

Prof. Ramón Guillermo Aveledo

Electo en sesión ordinaria el 17 de julio de 2018. Se incorporó el 6 de diciembre de 2018.

SILLÓN N° 16

Dr. Juvenal Anzola

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 14 de junio de 1928.

Dr. Cristóbal Benítez

Electo en sesión de 30 de septiembre de 1933. Se incorporó el 30 de diciembre de 1933. Murió el 31 de octubre de 1945.

Dr. Alejandro Urbaneja Achelpohl

Electo en sesión ordinaria del 16 de enero de 1946. Se incorporó el 18 de septiembre de 1951. Murió el 1° de febrero de 1988.

Dra. Hildegard Rondón de Sansó

Electa en sesión ordinaria del 7 de junio de 1988. Se incorporó el 14 de marzo de 1989. Murió el 3 de septiembre de 2023.

Dr. Pedro Rondón Haaz

Electo en sesión ordinaria del 6 de agosto de 2024.

SILLÓN N° 17

Dr. José Loreto Arismendi

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 24 de mayo de 1925

Dr. Juan B. Bance

Electo en sesión ordinaria del 15 de octubre de 1925. Se incorporó el 29 de octubre de 1926. Murió el 15 de julio de 1965.

Dr. Jesús Leopoldo Sánchez

Electo en sesión ordinaria del 15 de noviembre de 1965. Se incorporó el 23 de octubre de 1971. Murió el 26 de marzo de 1991.

Dr. José Gabriel Sarmiento Núñez

Electo en sesión ordinaria del 16 de julio de 1991. Se incorporó el 22 de octubre de 1991. Murió el 13 de noviembre de 1996.

Dr. Gonzalo Pérez Luciani

Electo en sesión ordinaria del 6 de mayo de 1997. Se incorporó el 1° de diciembre de 1998. Murió el 23 de marzo de 2013.

Dr. Rafael Badell Madrid

Electo en sesión ordinaria del 2 de julio de 2013. Se incorporó el 1° de julio de 2014.

SILLÓN N° 18

Dr. Raúl Crespo Vivas

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 10 de abril de 1920.

Dr. Enrique Urdaneta Maya

Electo en sesión ordinaria de 31 de enero de 1921. Se dio por incorporado en sesión extraordinaria de 10 de septiembre de 1924 por ordenarlo así el artículo 1° de la Ley de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de 30 de junio de 1924. Murió el 19 de enero de 1928.

Dr. José Antonio Tagliaferro

Electo en sesión ordinaria del 16 de abril de 1928. No se incorporó. Murió el 21 de enero de 1932 .

Dr. Francisco Vetancourt Aristiguieta

Electo en sesión ordinaria de 16 de junio de 1932. Se incorporó el 15 de enero de 1935. Murió el 3 de diciembre de 1953.

Dr. José Loreto Arismendi, hijo

Electo en sesión ordinaria de 15 de marzo de 1954. Se incorporó el 28 de junio de 1954. Murió el 20 de diciembre de 1979.

Dr. José Luis Aguilar Gorrondona

Electo en sesión ordinaria del 30 de abril de 1980. Se incorporó el 30 de abril de 1982. Murió el 20 de abril de 2011.

Prof. Henrique Iribarren Monteverde

Electo en sesión de 20 de septiembre de 2011. Se incorporó el 7 de mayo de 2013. Murió el 2 de mayo de 2022.

Prof. Colette Capriles Sandner

Electa en sesión ordinaria el 18 abril de 2023. Se incorporó el 19 de noviembre de 2024.

SILLÓN N° 19

Dr. Pedro Miguel Reyes

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 7 de junio de 1949.

Dr. Héctor Parra Márquez

Electo en sesión ordinaria del 15 de mayo de 1950. Se incorporó el 16 de enero de 1951. Murió el 24 de mayo de 1978.

Dr. Carlos Mendoza Goiticoa

Electo en sesión ordinaria del 30 de septiembre de 1978. No se incorporó. Murió el 15 de febrero de 1980.

Dr. Rafael Pizani

Electo en sesión ordinaria del 31 de julio de 1980. Se incorporó el 15 de junio de 1982. Murió el 16 de diciembre de 1997.

Dra. Nayibe Chacón Gómez

Electa en sesión ordinaria el 7 de mayo de 2024. Se incorporó el 28 de enero de 2025.

SILLÓN N° 20

Dr. Arminio Borjas

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 2 de noviembre de 1942.

Dr. Edgar Sanabria

Electo en sesión ordinaria del 15 de febrero de 1943. Se incorporó el 31 de octubre de 1946. Murió el 24 de abril de 1989.

Dr. Enrique Tejera París

Electo en sesión ordinaria del 1° de agosto de 1989. Se incorporó el 21 de noviembre de 1989. Murió el 11 de noviembre de 2015.

Prof. Guillermo Gorrín Falcón

Electo en sesión ordinaria del 7 de junio de 2016. Se incorporó el 16 de octubre de 2018.

SILLÓN N° 21

Dr. Juan José Mendoza

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 28 de abril de 1959.

Dr. René De Sola

Electo en sesión ordinaria del 15 de octubre 1959. Se incorporó el 27 de octubre de 1966. Murió el 19 de enero de 2018.

Prof. Gerardo Fernández Villegas

Electo en sesión ordinaria el 2 de octubre de 2018. Se incorporó el 2 de abril de 2019.

SILLÓN N° 22

Dr. Jesús Rojas Fernández

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 25 de noviembre de 1927.

Don Rafael Martínez Mendoza

Electo en sesión ordinaria del 16 de abril de 1928. Se incorporó el 15 de agosto de 1932. Murió el 6 de noviembre de 1961.

Dr. Víctor M. Álvarez

Electo en sesión ordinaria del 31 de enero de 1962. Se incorporó el 25 de noviembre de 1964. Murió el 15 de noviembre de 2000.

Dr. James-Otis Rodner

Electo en sesión ordinaria del 20 de febrero de 2001. Se incorporó el 4 de diciembre de 2001.

SILLÓN N° 23

Dr. José Gil Fortoul

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 15 de junio de 1943.

Dr. Juan Penzini Hernández

Electo en sesión ordinaria del 3 de septiembre de 1943. Se incorporó el 23 de septiembre de 1950. Murió el 11 de julio de 1974.

Dr. Ramón Escovar Salom

Electo en sesión ordinaria del 2 de diciembre de 1974. Se incorporó el 14 de junio de 1976. Murió el 9 de septiembre de 2008.

Dr. Ramón Escovar León

Electo en sesión ordinaria del 21 de abril de 2009. Se incorporó el 21 de julio de 2009.

SILLÓN N° 24

Dr. Guillermo Tell Villegas Pulido

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 25 de junio de 1949.

Dr. Tulio Chiossone

Electo en sesión ordinaria del 15 de enero de 1951. Se incorporó el 7 de octubre de 1953. Murió el 26 de diciembre de 2001.

Prof. Jesús Ramón Quintero

Electo en sesión ordinaria del 7 de mayo de 2002. Se incorporó el 5 de mayo de 2003. Murió el 1° de febrero de 2016.

Dra. Cecilia Sosa Gómez

Electa en sesión ordinaria del 21 de junio de 2016. Se incorporó el 21 de noviembre de 2017.

SILLÓN N° 25

Dr. Pedro Hermoso Tellería

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 8 de octubre de 1935.

Dr. Julio Blanco Ustáriz

Electo en sesión ordinaria del 31 de marzo de 1936. Se incorporó el 18 de diciembre de 1937. Murió el 27 de agosto de 1952.

Dr. Eduardo Arroyo Lamedá

Electo en sesión ordinaria del 15 de enero de 1953. Se incorporó el 28 de mayo de 1953. Murió el 4 de junio de 1977.

Dr. José Román Duque Sánchez

Electo en sesión ordinaria del 15 de noviembre de 1977. Se incorporó el 4 de abril de 1978. Murió el 9 de diciembre de 1999.

Dr. Román J. Duque Corredor

Electo en sesión ordinaria del 21 de marzo de 2000. Se incorporó el 9 de noviembre de 2001. Murió el 22 de septiembre de 2023.

Dr. Humberto Villasmil Prieto

Electo el 6 de mayo de 2025.

SILLÓN N° 26

Dr. Pedro M. Arcaya

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 12 de agosto de 1958.

Prof. Augusto Mijares

Electo en sesión ordinaria del 15 de diciembre de 1958. Se incorporó el 15 de agosto de 1960. Murió el 29 de junio de 1979.

Dr. Tomás Polanco Alcántara

Electo en sesión ordinaria del 15 de noviembre de 1979. Se incorporó el 2 de junio de 1980. Murió el 22 de diciembre de 2002.

Prof. Gabriel Ruan Santos

Electo en sesión ordinaria del 6 de mayo de 2003. Se incorporó el 18 de mayo de 2004.

SILLÓN N° 27

Dr. Pedro Itriago Chacín

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 19 de mayo de 1936.

Dr. Carlos Álamo Ybarra

Electo en sesión ordinaria del 15 de agosto de 1936. Se incorporó el 14 de octubre de 1938. Murió el 24 de febrero de 1958.

Dr. Alfonso Espinoza

Electo en sesión ordinaria del 16 de diciembre de 1959. Se incorporó el 27 de febrero de 1961. Murió el 14 de diciembre de 1969.

Dr. Oscar García-Velutini

Electo en sesión ordinaria del 30 de abril de 1970. Se incorporó el 25 de mayo de 1971. Murió el 12 de junio de 1991.

Dr. Pedro Tinoco

Electo en sesión ordinaria del 17 de septiembre de 1991. Se incorporó el 10 de diciembre de 1991. Murió el 30 de marzo de 1993.

Dr. Luis Ignacio Mendoza

Electo en sesión ordinaria del 7 de diciembre de 1993. Se incorporó el 22 de noviembre de 1994. Murió el 24 de enero de 2017.

Prof. José Antonio Muci Borjas

Electo en sesión ordinaria el 19 de septiembre de 2017. Se incorporó el 6 de febrero de 2018.

SILLÓN N° 28

Dr. Emilio Constantino Guerrero

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 9 de octubre de 1920.

Dr. Rafael Cabrera Malo

Electo en sesión ordinaria del 15 de noviembre de 1922. Se dio por incorporado en sesión extraordinaria del 10 de septiembre de 1924 por ordenarlo así el artículo 1° de la Ley de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales del 30 de junio de 1924. Murió el 3 de julio de 1935.

Dr. Ezequiel Urdaneta Braschi

Electo en sesión ordinaria del 30 de octubre de 1935. No se incorporó. Murió el 12 de mayo de 1959.

Dr. Carlos Montiel Molero

Electo en sesión ordinaria del 30 de septiembre de 1949. Se incorporó el 12 de febrero de 1954. Murió el 6 de marzo de 1981.

Dr. Leopoldo A. Borjas Hernández

Electo en sesión ordinaria del 15 de julio de 1981. Se incorporó el 31 de mayo de 1982. Murió el 29 de septiembre de 2001.

Dr. José Andrés Octavio

Electo en sesión ordinaria de 19 de febrero de 2002. Se incorporó el 30 de julio de 2002. Murió el 23 de enero de 2009.

Dr. Juan Francisco Porras Rengel

Electo en sesión ordinaria del 6 de octubre de 2009. No se incorporó. Murió el 12 de agosto de 2010.

Dr. Carlos Ayala Corao

Electo en sesión ordinaria de 18 de enero de 2011. Se incorporó el 8 de mayo de 2012.

SILLÓN N° 29

Dr. Lorenzo Herrera Mendoza

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 20 de septiembre de 1966.

Dr. Gonzalo Parra-Aranguren

Electo en sesión ordinaria del 31 de enero de 1967. Se incorporó el 16 de octubre de 1968. Murió el 3 de diciembre de 2016.

Dr. Cesar Augusto Carballo Mena

Electo en sesión ordinaria del 16 de mayo de 2017. Se incorporó el 5 de diciembre de 2017.

SILLÓN N° 30

Dr. Carlos Alberto Urbaneja

Nombrado mediante Resolución Ejecutiva del 19 de diciembre de 1916 de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de 1915. Murió el 16 de agosto de 1917.

Dr. Victorino Márquez Bustillos

Electo en sesión ordinaria del 15 de enero de 1918. Se dio por incorporado en sesión extraordinaria del 10 de septiembre de 1924 por ordenarlo así el artículo 1° de la Ley de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de 30 de junio de 1924. Murió el 10 de enero de 1941.

Dr. José Manuel Hernández Ron

Electo en sesión ordinaria del 15 de abril de 1941. Se incorporó el 30 de mayo de 1942. Murió el 28 de agosto de 1957.

Dr. Darío Parra

Electo en sesión del 16 de diciembre de 1957.
Se incorporó el 17 de abril de 1964. Murió el
26 de septiembre de 1997.

Dr. Boris Bunimov Parra

Electo en sesión ordinaria del 20 de enero de
1998. Se incorporó el 16 de noviembre
de 1999. Murió el 21 de junio de 2004.

Prof. Alberto Baumeister Toledo

Electo en sesión ordinaria del 2 de noviembre
de 2004. Se incorporó el 23 de junio de 2005.
Murió el 26 de enero de 2018.

Dr. Juan Cristóbal Carmona Borjas

Electo en sesión ordinaria el 5 de junio de
2018. Se incorporó el 6 de noviembre de 2018.

SILLÓN N° 31

Dr. Gustavo Manrique Pacanins

Electo de acuerdo con el artículo 1° de la Ley
de 30 de junio de 1924 en sesión extraordinaria
del 25 de marzo de 1925. Se dio por incorpora-
do en sesión ordinaria del 15 de abril de 1925.
Murió el 2 de marzo de 1967.

Dr. Eloy Lares Martínez

Electo en sesión ordinaria del 15 de junio de
1962. Se incorporó el 11 de octubre de 1967.
Murió el 4 de febrero de 2002.

Dr. Emilio Pittier Sucre

Electo en sesión ordinaria del 7 de mayo de
2002. Se incorporó el 4 de mayo de 2004.
Murió el 9 de agosto de 2017.

Prof. Salvador Yannuzzi Rodríguez

Electo en sesión ordinaria el 17 de abril de
2018. Se incorporó el 05 de febrero de 2019.

SILLÓN N° 32

Dr. Celestino Farrera

Electo de acuerdo con el artículo 1° de la Ley
de 30 de junio de 1924 en sesión extraordinaria
del 25 de marzo de 1925. Se dio por incorpora-
do en sesión ordinaria del 15 de abril de 1925.
Murió el 6 de mayo de 1939.

Dr. Pedro Arismendi Lairet

Electo en sesión ordinaria del 31 de julio de
1939. Se incorporó el 15 de marzo de 1956.
Murió el 30 de abril de 1961.

Dr. José López Borges

Electo en sesión ordinaria del 2 de octubre de
1961. No se incorporó. Murió el 21 de junio
de 1973.

Dr. Luis Loreto Hernández

Electo en sesión ordinaria del 31 de enero de
1974. Se incorporó el 20 de febrero de 1976.
Murió el 28 de junio de 1987.

Dr. Gustavo Planchart Manrique

Electo en sesión ordinaria del 17 de noviembre
de 1987. Se incorporó el 3 de noviembre de
1989. Murió el 8 de diciembre de 2012.

Prof. Julio Rodríguez Berrizbeitia.

Electo en sesión ordinaria del 2 de abril de
2013. Se incorporó el 22 de octubre de 2013.

SILLÓN N° 33

Dr. Rafael Marcano Rodríguez

Electo de acuerdo con el artículo 1° de la Ley
de 30 de junio de 1924 en sesión extraordinaria
del 25 de marzo de 1925. Se dio por incorpora-
do en sesión ordinaria del 15 de abril de 1925.
Murió el 5 de septiembre de 1945.

Dr. Antonio Pulido Villafañe

Electo en sesión ordinaria del 1° de diciembre
de 1945. Se incorporó el 4 de junio de 1965.
Murió el 6 de febrero de 1973.

Dr. José Joaquín González Gorrondona

Electo en sesión ordinaria del 31 de mayo de
1973. Se incorporó el 14 de agosto de 1975.
Murió el 15 de agosto de 1988.

Dr. Alfredo Morles Hernández

Electo en sesión ordinaria del 21 de febrero
de 1989. Se incorporó el 30 de abril de 1991.
Murió el 26 de mayo de 2021.

Dra. Magaly Vásquez González

Electa en sesión ordinaria el 17 de enero de
2023. Se incorporó el 9 de julio de 2024.

SILLÓN N° 34

Monseñor Nicolás E. Navarro

Electo de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 30 de junio de 1924 en sesión ordinaria del 25 de marzo de 1925. Se dio por incorporado en sesión ordinaria del 15 de abril de 1925. Murió el 6 de noviembre de 1960.

Dr. Luis Villalba Villalba

Electo en sesión ordinaria del 15 de marzo de 1961. Se incorporó el 25 de marzo de 1963. Murió el 24 de enero de 1999.

Dr. Enrique Lagrange

Electo en sesión ordinaria del 20 de abril de 1999. Se incorporó el 6 de marzo de 2001. Murió el 9 de octubre de 2018.

Dr. Héctor Faúndez Ledesma

Electo en sesión ordinaria el 07 de mayo de 2019. Se incorporó el 01 de octubre de 2019.

SILLÓN N° 35

Don Laureano Vallenilla Lanz

Electo de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 30 de junio de 1924 en sesión extraordinaria del 25 de marzo de 1925. Se dio por incorporado en sesión ordinaria del 15 de abril de 1925. Murió el 16 de noviembre de 1936.

Dr. Simón Planas Suárez

Electo en sesión ordinaria del 15 de marzo de 1937. Se incorporó el 15 de julio de 1938. Murió el 3 de marzo de 1967.

Dr. Numa Quevedo

Electo en sesión ordinaria del 31 de mayo de 1967. Se incorporó el 3 de octubre de 1968. Murió el 6 de febrero de 1981.

Dr. Carlos Sosa Rodríguez

Electo en sesión ordinaria del 15 de julio de 1981. Se incorporó el 15 de julio de 1982. Murió el 30 de junio de 1997.

Dr. Carlos Leáñez Sievert

Electo en sesión ordinaria del 18 de noviembre de 1997. Se incorporó el 5 de octubre de 1999. Murió el 13 de septiembre de 2024.

INDIVIDUOS DE NÚMERO FALLECIDOS

A

Dr. Juvenal Anzola
Dr. Francisco Arroyo Parejo
Dr. José Ramón Ayala
Dr. Carlos Álamo Ybarra
Dr. Pedro Arismendi Lairet
Dr. José Loreto Arismendi
Dr. José Loreto Arismendi, hijo
Dr. Pedro M. Arcaya
Dr. Félix S. Angulo Ariza
Dr. Eduardo Arroyo Lamedá
Dr. Andrés Aguilar Mawdsley
Dr. Víctor M. Álvarez
Dr. José Luis Aguilar Gorrondona
Dr. José Guillermo Andueza

B

Dr. Juan Bautista Bance
Dr. Luis I. Bastidas
Dr. Julio Blanco Ustáriz
Dr. Cristóbal Benítez
Dr. Ángel Francisco Brice
Dr. Arminio Borjas
Dr. Pedro M. Brito González
Dr. Juan Francisco Bustillos
Dr. Leopoldo Borjas Hernández
Dr. Boris Bunimov Parra
Dr. Alberto Baumeister Toledo

C

Dr. Rafael Cabrera Malo
Dr. Alonso Calatrava
Dr. Domingo Antonio Coronil

Dr. Raúl Crespo Vivas
Dr. Tulio Chiossone
Dr. Rafael Caldera
Dr. Tomás Enrique Carrillo Batalla
Dra. Josefina Calcaño de Temeltas

D

Dr. Julio Díez
Dr. José Román Duque Sánchez
Dr. René De Sola
Dr. Román J. Duque Corredor

E

Dr. Ramón Escovar Salom
Dr. Alfonso Espinoza

F

Dr. Celestino Farrera
Dr. Luis H. Farías Mata

G

Dr. Pablo Godoy Fonseca
Dr. Tito Gutiérrez Alfaro
Dr. Pedro Pablo Guzmán, h.
Dr. José Joaquín González Gorrondona
Dr. Oscar García Velutini
Dr. Esteban Gil Borges
Dr. José Gil Fortoul
Dr. Carlos F. Grisanti
Dr. Emilio Constantino Guerrero
Dr. Francisco Guzmán Alfaro

H

Dr. José Manuel Hernández Ron
Dr. Pedro Hermoso Tellería
Dr. Gustavo Herrera
Dr. Lorenzo Herrera Mendoza

I

Dr. Pedro Itriago Chacín
Dr. Henrique Iribarren Monteverde

J

Dr. Carlos Jiménez Rebolledo

L

Dr. Tomás Liscano
Dr. José Antonio López Borges
Dr. Luis Loreto Hernández
Dr. René Lepervanche Parpacén
Dr. Pedro José Lara Peña
Dr. Eloy Lares Martínez
Dr. Francisco López Herrera
Dr. Enrique Lagrange
Dr. Carlos Leáñez Sievert

M

Dr. Félix Montes
Dr. Rafael Marcano Rodríguez
Dr. Gustavo Manrique Pacanins
Dr. Juan de Dios Méndez y Mendoza
Dr. Juan José Mendoza
Don Rafael Martínez Mendoza
Dr. Manuel Maldonado
Dr. Carlos Morales
Dr. Cristóbal L. Mendoza
Prof. Augusto Mijares
Dr. Carlos Mendoza Goiticoa
Dr. Carlos Montiel Molero

Dr. Francisco Manuel Mármol
Dr. Victorino Márquez Bustillos
Dr. Ezequiel Monsalve Casado
Dr. Isidro Morales Paúl
Dra. Tatiana de Maekelt
Dr. José Mélich Orsini
Dr. José Rafael Mendoza
Dr. Luis I. Mendoza
Dr. Alfredo Morles Hernández

N

Monseñor Nicolás E. Navarro
Dr. José S. Núñez Aristimuño
Dr. Humberto Njaim
Dr. Pedro Nikken

O

Dr. José Andrés Octavio

P

Dr. Néstor Luis Pérez
Dr. Simón Planas Suárez
Dr. Luis Gerónimo Pietri
Dr. Juan Penzini Hernández
Dr. Alejandro Pietri, hijo
Dr. Antonio Pulido Villafañe
Dr. Darío Parra
Dr. Rafael Pizani
Dr. Tomás Polanco Alcántara
Dr. Juan Porras Rengel
Dr. Gustavo Planchart Manrique
Dr. Gonzalo Pérez Luciani
Dr. Gonzalo Parra Aranguren
Dr. Emilio Pittier Sucre

Q

Dr. Numa Quevedo
Prof. Jesús Ramón Quintero

R

Dr. Pedro Miguel Reyes
Dr. Jesús Rojas Fernández
Dr. José Santiago Rodríguez
Dr. Pablo Ruggeri Parra
Dr. Aristides Rengel Romberg
Dra. Hildegard Rondón de Sansó

S

Dr. Edgard Sanabria
Dr. Jesús Leopoldo Sánchez
Dr. Carlos Sequera
Dr. Carlos Siso
Dr. José Gabriel Sarmiento Núñez
Dr. Carlos Sosa Rodríguez
Dr. Efraín Schacht Aristeguieta

T

Dr. José Antonio Tagliaferro
Dr. Pedro Tinoco
Dr. Enrique Tejera París

U

Dr. Carlos Alberto Urbaneja
Dr. Alejandro Urbaneja
Dr. Alejandro Urbaneja Achelpohl
Dr. Diego Bautista Urbaneja
Dr. Luis Felipe Urbaneja Blanco
Dr. Enrique Urdaneta Maya
Dr. Ezequiel Urdaneta Braschi
Dr. Arturo Uslar Pietri

V

Dr. Guillermo Tell Villegas Pulido
Dr. Manuel Alfredo Vargas
Don Laureano Vallenilla Lanz
Dr. Francisco Vetancourt Aristeguieta
Dr. Luis Villalba Villalba
Dr. Pascual Venegas Filardo

Y

Dr. Francisco Gerardo Yanes

PRESIDENTES DE LA ACADEMIA DESDE SU FUNDACIÓN

Dr. Pedro M. Arcaya, Presidente de la Academia desde la sesión de instalación del 19 de marzo de 1917 hasta la sesión ordinaria de 30 de septiembre de 1922.	Dr. Héctor Parra Márquez
Dr. Guillermo Tell Villegas Pulido	Dr. Tito Gutiérrez Alfaro
Dr. José Gil Fortoul	Dr. Efraín Schacht Aristeguieta
Dr. Arminio Borjas	Dr. Eloy Lares Martínez
Dr. José Gil Fortoul	Dr. Julio Diez
Dr. Juan Bautista Bance	Dr. Oscar García-Velutini
Dr. Guillermo Tell Villegas Pulido	Dr. Tomás Enrique Carrillo Batalla
Dr. Francisco Arroyo Parejo	Dr. Pascual Venegas Filardo
Dr. Celestino Farrera	Dr. Andrés Aguilar Mawdsley
Dr. Juan Bautista Bance	Dr. José Muci-Abraham
Dr. José Gil Fortoul	Dr. Tomás Polanco Alcántara
Dr. Juan Bautista Bance	Dr. Isidro Morales Paúl
Dr. Francisco Arroyo Parejo	Dr. Leopoldo Borjas Hernández
Dr. Guillermo Tell Villegas Pulido	Dr. Víctor M. Álvarez
Dr. J.J. Mendoza	Dr. Gonzalo Parra Aranguren
Dr. Néstor Luis Pérez	Dra. Hildegard Rondón de Sansó
Dr. Tomás Liscano	Dr. Allan R. Brewer-Carías
Dr. José Manuel Hernández Ron	Dr. José Luis Aguilar Gorrondona
Dr. Simón Planas Suárez	Dr. José Mélich Orsini
Dr. Tulio Chiossone	Dr. Gustavo Planchart Manrique
Dr. Héctor Parra Márquez	Dr. Alfredo Morles Hernández
Dr. Alejandro Urbaneja Achelpohl	Dra. Tatiana B. de Mackelt
Dr. Eduardo Arroyo Lameda	Dr. Román J. Duque Corredor
Dr. Francisco Manuel Mármol	Dr. Enrique Lagrange
Dr. Ángel Francisco Brice	Dr. Luis Cova Arria
Dr. José Loreto Arismendi, h.	Dr. Eugenio Hernández-Bretón
Dr. René De Sola	Prof. Gabriel Ruan Santos
	Dr. Humberto Romero-Muci
	Prof. Julio Rodríguez Berrizbeitia
	Dr. Luciano Lupini Bianchi
	Dr. Rafael Badell Madrid

SECRETARIOS DE LA ACADEMIA DESDE SU FUNDACIÓN

Dr. Cristóbal L. Mendoza	Dr. Boris Bunimov Parra
Dr. Juan de Dios Méndez y Mendoza	Dr. Luis Cova Arria
Dr. Diego Bautista Urbaneja	Prof. Alberto Baumeister Toledo
Dr. Juvenal Anzola	Dr. Eugenio Hernández-Bretón
Dr. Francisco Vetancourt Aristeguieta	Prof. Gabriel Ruan Santos
Don Rafael Martínez Mendoza	Dr. Humberto Romero-Muci
Prof. Augusto Mijares	Prof. Julio Rodríguez Berrizbeitia
Dr. Carlos Montiel Molero	Prof. Luciano Lupini Bianchi
Dr. Víctor M. Álvarez	Dr. Rafael Badell Madrid
Dra. Hildegard Rondón de Sansó	Dra. Cecilia Sosa Gómez
Dr. José Gabriel Sarmiento Núñez	Prof. Gerardo Fernández Villegas
Dr. Gustavo Planchart Manrique	Dr. Salvador Yannuzzi Rodríguez
Dr. Gonzalo Pérez Luciani	

COMISIONES PERMANENTES Y COMISIONES ESPECIALES LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

I. Se designan las siguientes Comisiones Permanentes de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, conforme a lo previsto en el artículo 11 de la Ley de la ACPS.

Derecho Civil y Mercantil

Luciano Lupini Bianchi
Carlos Eduardo Acedo Sucre
Ramón Escovar León
Luis Guillermo Govea U.
Guillermo Gorrín Falcón
Nayibe Chacón Gómez
Pedro Rondón Haaz (*e*)

James-Otis Rodner
Luis Cova Arria
Enrique Urdaneta Fontiveros
Julio Rodríguez Berrizbeitia
León Henríque Cottin
Salvador Yannuzzi Rodríguez

Derecho Público Eclesiástico, Derecho Español y Derecho Administrativo

Alberto Arteaga Sánchez
Gabriel Ruan Santos
Margarita Escudero León
Luis Ugalde
Jesús María Casal
Gerardo Fernández Villegas

Allan R. Brewer-Carías
Rafael Badell Madrid
Carlos Ayala Corao
Cecilia Sosa Gómez
José Antonio Muci Borjas

Derecho Romano, Principios de Legislación, Sociología y Legislación Comparada

Eugenio Hernández-Bretón
Luis Ugalde
Fortunato González Cruz
Colette Capriles Sandner
Humberto Villasmil Prieto (*e*).

Luciano Lupini Bianchi
Carlos Eduardo Acedo Sucre
Enrique Urdaneta Fontiveros
Oscar Hernández Álvarez

Economía Política, Leyes de Hacienda y Leyes Especiales

Humberto Romero-Muci

James-Otis Rodner

José Antonio Muci Borjas

Juan Carlos Pró- Rísquez

Gabriel Ruan Santos

Juan Cristóbal Carmona Borjas

Ramón Guillermo Aveledo

Derecho Constitucional y Derecho Internacional Público y Privado

Allan R. Brewer-Carías

Eugenio Hernández Bretón

Rafael Badell Madrid

Ramón Guillermo Aveledo

Cecilia Sosa Gómez

Gerardo Fernández Villegas

Margarita Escudero León

Carlos Ayala Corao

Fortunato González Cruz

Humberto Romero-Muci

Jesús María Casal

José Antonio Muci Borjas

Héctor Faúndez Ledesma

Derecho Penal, Procedimiento Civil, Enjuiciamiento Criminal, Medicina Legal y Antropología

Alberto Arteaga Sánchez

Ramón Escovar León

Salvador Yannuzzi Rodríguez

León Enrique Cottin

Luis Napoleón Goizueta

Julio Rodríguez Berrizbeitia

Eugenio Hernández-Bretón

Guillermo Gorrín Falcón

Magaly Vásquez González

Pedro Rondón Haaz (*e*).

II Conformación de las Comisiones Especiales

Comisión Especial de Derecho Social

César A. Carballo Mena

Ramón Escovar León

Juan Carlos Pró-Rísquez

Luis Napoleón Goizueta

Oscar Hernández Álvarez

Humberto Villasmil Prieto (*e*)

Comisión Especial de Ciencias Políticas y Análisis del Entorno

Ramón Guillermo Aveledo

Carlos Ayala Corao

Jesús María Casal

Fortunato González Cruz

Allan R. Brewer-Carías

Gerardo Fernández Villegas

Luis Ugalde

Cecilia Sosa Gómez

Ramón Escovar León

Colette Capriles Sandner

Gabriel Ruan Santos

Julio Rodríguez Berrizbeitia

Comisión Especial de Ética, Filosofía del Derecho, Lógica Jurídica e Historia del Derecho

Luis Ugalde	Rafael Badell Madrid
Julio Rodríguez Berrizbeitia	Luciano Lupini Bianchi
Ramón Guillermo Aveledo	Ramón Escovar León
Fortunato González Cruz	Cecilia Sosa Gómez
Alberto Arteaga Sánchez	Gabriel Ruan Santos
Luis Cova Arria	Enrique Urdaneta Fontiveros
Eugenio Hernández-Bretón	

Comisión Especial de Proyectos Académicos

Rafael Badell Madrid	Salvador Yannuzzi Rodríguez
Ramón Escovar León	Cecilia Sosa Gómez
Juan Cristóbal Carmona Borjas	César A. Carballo Mena
Nayibe Chacón Gómez	

En esta comisión participaron también los ex presidentes de la Academia

Comisión Especial sobre la Reclamación del Territorio Esequibo

Miembros de la Junta Directiva	Héctor Faúndez Ledesma
Allan R. Brewer-Carías	Gabriel Ruan Santos
Luis Cova Arria	Luis Ugalde
Ramón Escovar León	Eugenio Hernández-Bretón
Humberto Romero-Muci	Carlos Ayala Corao
La Comisión será presidida por el presidente de la Corporación y coordinada por el secretario.	

Comisión Especial de Derechos Humanos

Carlos Ayala Corao	Héctor Faúndez Ledesma
Allan R. Brewer-Carías	Alberto Arteaga Sánchez
Jesús María Casal	Cecilia Sosa Gómez
Margarita Escudero León	Magaly Vásquez González
Humberto Villasmil Prieto (<i>e</i>)	

Comisión Especial de avances tecnológicos aplicables al Derecho

Rafael Badell Madrid	Juan Carlos Pró-Rísquez
Juan Cristóbal Carmona Borjas	Allan R. Brewer-Carías
Luis Cova Arria	Humberto Romero-Muci
Gerardo Fernández Villegas	Salvador Yannuzzi Rodríguez
Nayibe Chacón Gómez	Julio Rodríguez Berrizbeitia
Colette Capriles Sandner	



Academia de Ciencias Políticas y Sociales

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS A SER PUBLICADOS EN EL BOLETÍN Y EN LA PÁGINA WEB DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales ha considerado conveniente adoptar normas destinadas a uniformar el contenido de los trabajos y artículos presentados tanto para su publicación en el Boletín de la Academia, como para la página web, así como los trabajos expuestos en los foros, conferencias, concursos y cualquiera otros eventos coauspiciados por la ACIENPOL.

Las normas que ha acogido la ACIENPOL son las que corresponden al Manual de Estilo de Chicago, dictadas por la *University of Chicago* con el objetivo estandarizar los métodos de investigación, referidos a la documentación y referencias bibliográficas, y que se considera una de las guías de estilo, uso y gramática más aceptadas y accesibles. El Manual de Estilo de Chicago fue publicado, por primera vez, en el año 1906 y en la actualidad se encuentra en su décimo séptima edición (2017), y se ha convertido en una referencia fundamental para editores, escritores, redactores y diseñadores. Hemos efectuado algunas adaptaciones respecto de la forma de citar bibliografía, para facilitar el método.

Las referidas normas se han adoptado con el propósito de dar al cuerpo del Boletín, a la página web de la ACIENPOL y a cualquiera

otra de sus publicaciones, una apariencia uniforme y una presentación acorde con las funciones académicas de la Corporación, así como para facilitar y agilizar el proceso de compilación, revisión, corrección y publicación del Boletín de la ACIENPOL.

En el sentido anterior, estas normas deberán ser cumplidas por todos los que deseen realizar algún aporte documental para su incorporación en el Boletín de la ACIENPOL, así como por las ponencias que consignen los participantes en los Foros y demás eventos que realiza la Corporación, incluidos los trabajos de incorporación de los académicos y demás conferencias, estudios o investigaciones de interés académico que se pretendan publicar en el Boletín de la ACIENPOL, o presentar en los certámenes científicos organizados por la Corporación. Se aplicarán también a todo el material que se publique en la página web de la Academia.

1. Criterios tipográficos (Tipo y tamaño de letra)

1.1. Título

La primera línea del documento contendrá el título en formato centrado, en letra Times New Roman, tamaño 12 y en negritas.

1.2. Identificación del autor

Inmediatamente después del título, aparecerán los nombres y apellidos del autor, alineado a la derecha del documento. Igualmente en letra Times New Roman, tamaño 12 y en cursivas (sin negritas).

Se utilizará llamado a pie de página (*) junto a la identificación del autor para incluir un breve currículum del autor (no superior a 5 líneas), en el cual figurará grado académico, afiliación institucional, entre otros.

1.3. Del cuerpo del documento

El texto contentivo del cuerpo del documento deberá presentarse en letra Times New Roman, tamaño 12 y en formato justificado.

Los diferentes apartados de la publicación irán en negrita, en mayúscula sólo la primera letra con el mismo tipo y tamaño de fuente que el cuerpo del texto.

Los párrafos llevarán sangría en la primera línea.

Las palabras en idioma diferente al original del trabajo deben ir en cursiva.

1.4. De las notas al pie de página

El texto contentivo de las notas al pie de página deberá presentarse en letra Times New Roman, tamaño 10.

Las notas de pie de página deberán ser insertadas en la página correspondiente al llamado de pie de página (no al final de todo el documento) y en formato de número (1, 2, 3...).

1.5. Interlineado

El interlineado del texto del cuerpo del documento, como de las notas al pie de página, será el mínimo (1 punto).

2. Número y tamaño de páginas

Los trabajos a ser publicados en el Boletín deberán ser presentados en formato Word, hoja tamaño carta y no deberán exceder de cuarenta (40) páginas. Este límite máximo de 40 páginas no se aplicará a los trabajos de incorporación de los académicos y a las respuestas de los beneficiarios de los trabajos de incorporación; Tampoco se aplicará a los trabajos de investigación presentados por los académicos que se consideren de relevancia fundamental ni a los trabajos de investigación presentados para participar en los certámenes científicos realizados por la ACIENPOL y en cualquier otro caso en que así sea decidido por la Comisión de Publicaciones de la ACIENPOL.

3. Referencias bibliográficas

3.1. Incluidas en notas al pie de página

Las notas bibliográficas incluidas en pie de página deberán tener el siguiente formato:

3.1.1. Para libros:

Nombres y apellidos del autor o los autores, título de la obra (en formato cursiva), volumen o tomo, edición, editorial, lugar de publicación, fecha de publicación. Número de página(s).

Ej.: José Guillermo Andueza, *El Congreso. Estudio jurídico*, tercera edición, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1975. p. 17.

3.1.2. Para revistas u obras colectivas:

Nombres y apellidos del autor o los autores, título del trabajo (entre comillas), nombre de la revista o de la obra colectiva (en letra cursiva), volumen o tomo, edición, editorial, lugar de publicación fecha de publicación. Número de página(s).

Ej.: Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la naturaleza y alcance de la intervención del Procurador General de la República en juicios en los que esta tenga interés”, en *Revista de Derecho Público*, Nro. 21, enero-marzo 1985, Editorial Jurídica venezolana, Caracas, 1985. pp. 44-61.

Ej.: Luis Cova Arria, “El arbitraje marítimo”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 153, enero-diciembre 2014, Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2014. pp. 117-132.

- Nota: Cuando en notas siguientes se cite la misma obra de un autor, se utilizará la abreviatura ob. cit. (Obra citada), luego del nombre del autor, y, si se han citado más de dos obras del mismo autor, será necesario repetir el nombre de la obra.

Ej.: Allan R. Brewer-Carías, ob.cit., p. 50.

- Nota 2: Se utilizará la abreviatura *Ibíd.* o *Ibídem*, si en la nota inmediatamente siguiente se cita el mismo libro pero distinto pasaje.

Ej.: ¹Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, XIII Edición, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2010. p.39.

²*Ibíd.* p. 318.

- Nota 3: Se utilizará la abreviatura *Ídem*, si en la nota inmediatamente siguiente se cita el mismo libro, distinto pasaje pero misma página.

Ej.: ¹Aristides Rengel Romberg, *Tratado de derecho procesal civil venezolano*, Tomo I: Teoría General del Proceso, XIII Edición, Ediciones Paredes, Caracas, 2013. p.63.

²*Ídem*.

3.2. Incluidas en la bibliografía

Las referencias bibliográficas incluidas en la bibliografía deberán limitarse a las fuentes citadas en el texto, deberán ser colocadas al final del trabajo, en orden alfabético y tener el siguiente formato:

3.2.1. Para libros:

Apellidos (en mayúsculas), nombres del autor o los autores, título de la obra (en formato cursiva), volumen o tomo, edición, editorial, lugar de publicación, fecha de publicación.

Ej.: MORLES HERNÁNDEZ, Alfredo, *Curso de derecho mercantil*, Tomo I, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1986.

3.2.2. Para revistas u obras colectivas:

Apellidos (en mayúsculas), nombres del autor o los autores, título del trabajo (entre comillas), nombre de la revista o de la obra colectiva (en letra cursiva), volumen o tomo, edición, editorial, lugar de publicación fecha de publicación.

Ej.: FARÍAS MATA, Luis H., “Acto administrativo, materia del recurso contencioso de anulación”, en *XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”, Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela*, Tomo II, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 1993.

4. Referencias jurisprudenciales

Identificación de la Sala/Tribunal/Juzgado/Corte, número de sentencia, fecha de la sentencia. Lugar de consulta, fecha de consulta (en caso de consulta en línea).

Ej.: Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 207 del 31 de marzo de 2014. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/162546-207-31314-2014-14-0286.HTML> , consultado en fecha 12 de julio de 2019.

Ej.: Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 2 de noviembre de 1982, caso “Depositaria judicial”, consultada en *XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”, Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela*, Tomo III, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Colegio de Abogados del Estado Lara, Barquisimeto 1993. Pp. 70-93.

5. Legislación

Los documentos normativos deberán ser identificados en el siguiente orden: País. *Título*. Publicación, fecha de publicación.

Ej.: Venezuela. *Ley Constitucional sobre la Creación de la Unidad Tributaria Sancionatoria*, publicada en Gaceta Oficial No. 41.305, del 21 de diciembre de 2017.

6. Referencias electrónicas

En el caso de libros o artículos consultados en línea (página web), es preciso citar como se indica en los puntos anteriores (3.1 y 3.2), e incluir, al final de la cita: Disponible en: (dirección web), consultado en fecha: ...

Ej.: Gabriel Ruan Santos, “La presunción de legitimidad de los actos administrativos”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 152, enero-diciembre 2013, Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2013. pp. 117-132. Disponible en: <http://www.acienpol.org.ve/cmacionpol/Resources/Noticias/Boletin%20152.pdf>; consultado en fecha 17 de julio de 2014.

Ej.: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, “*Pronunciamiento de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales ante la “Ley Constitucional contra el odio, por la convivencia pacífica y la tolerancia”, dictada por la Asamblea Nacional Constituyente*”, Caracas, diciembre, 2017. Disponible en: <http://www.acienpol.org.ve/cmacionpol/Resources/Pronunciamientos/Pronunciamiento%20Ley%20Contra%20el%20Odio.%20Acienpol.pdf>, consultado en fecha 8 de mayo de 2018.

7. De la publicación de estas normas

Las presentes normas se publicarán en el Boletín de la ACIENPOL y en la página web de la Academia.

