

Recensión del libro *El estado de excepción a partir de la Constitución de 1999*, de Gabriel Sira Santana

Antonio SILVA ARANGUREN*
RVLJ, N.º 11, 2018, pp. 459-467.

El Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP) y la Editorial Jurídica Venezolana, como parte de su Colección Monografías, publicaron la obra *El estado de excepción a partir de la Constitución de 1999*, de Gabriel SIRA SANTANA.

Este estudio analiza en tres capítulos y un anexo el derecho de excepción venezolano a la luz de la Constitución de 1999 y en particular sus implicaciones, con ocasión de los múltiples estados de excepción declarados en el país desde el segundo semestre del año 2015, originalmente en la frontera colombo-venezolana y luego en todo el territorio nacional.

Merece ser destacado que una versión ampliada y actualizada de este libro, próxima a publicarse, fue galardonada recientemente con el *Premio Academia de Ciencias Políticas y Sociales para profesionales 2017-2018*, Dr. Ángel Francisco Brice, al considerarla el jurado «un amplio y detallado estudio de un tema de urgente actualidad, muy bien documentado, suficientemente soportado según los usos académicos convencionales, con clara formulación y fácil prosa, que examina con rigurosidad la distorsión de la figura del estado de excepción».

* **Universidad Central de Venezuela**, Profesor de postgrado. **Universidad Monteávila**, Profesor de postgrado. Director Ejecutivo del Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP).

I

El profesor SIRA SANTANA inicia su estudio con los antecedentes constitucionales de los estados de excepción en Venezuela e informa que, si bien en 1999 es la primera ocasión que se usa el término «estado de excepción», es posible encontrar normas que versan sobre el derecho de excepción a lo largo de toda nuestra historia constitucional, es decir, desde 1811.

Para demostrarlo, cita las disposiciones de cada Constitución sobre este tema, relacionándolas entre sí para ilustrar sus cambios, lo que le permite sostener que «el derecho de excepción en Venezuela evolucionó al pasar de ser considerado únicamente para supuestos de conflictos armados –internos y externos, afines en un principio con la lucha por la independencia– a otras circunstancias tales como epidemias, calamidades o condiciones socioeconómicas de gravedad»¹. A ello suma consideraciones sobre el papel del presidente de la República y el resto del Poder Público en la materia y las medidas que podían adoptarse una vez declarada la excepción.

A continuación, SIRA SANTANA ofrece un compendio de conceptos de estado de excepción donde se pasea por la doctrina nacional y extranjera y recoge los dichos de autores como QUESTIAUX, DESPOUY, GOIG, BREWER-CARÍAS, SOSA, CASAL, entre otros, antes de definir al estado de excepción como:

... un mecanismo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela para la protección del orden constitucional que, frente a una circunstancia fáctica determinada que por su gravedad hace insuficiente al ordenamiento jurídico ordinario, faculta al presidente de la República para dictar los actos que sean estrictamente necesarios para lograr una respuesta oportuna que ponga fin a la crisis –o, al menos, la haga manejable–, pudiendo este mandatario incluso restringir determinadas garantías,

¹ SIRA SANTANA, Gabriel: *El estado de excepción a partir de la Constitución de 1999*. Editorial Jurídica Venezolana-Centro para la Integración y el Derecho Público. Caracas, 2017, p. 41.

debiendo su actuar, en todo momento, respetar los principios que rigen al régimen de excepción y estar fundamentado en una emergencia cierta².

De ahí parte el autor para contestar dos interrogantes cuyas respuestas no están exentas de inconvenientes: ¿quién puede decretar un estado de excepción?, y ¿cuándo puede decretarse un estado de excepción?

Respecto a la primera pregunta, el autor estudia la situación de los alcaldes y los gobernadores como cabezas del Poder Ejecutivo municipal y estatal, respectivamente, y la previsión contenida en la Ley Orgánica sobre los Estados de Excepción que faculta al presidente de la República para «delegar» la ejecución del derecho de excepción en diversas autoridades.

En cuanto a la segunda, SIRA SANTANA precisa que, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, la declaratoria demanda tres requisitos concurrentes: i. que exista una circunstancia de orden social, económico, político, natural o ecológico; ii. que esta circunstancia afecte gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones o de los ciudadanos; y iii. que las facultades en el ordenamiento jurídico ordinario resulten insuficientes para hacerles frentes. Todas esas exigencias las examina a través de diversos ejemplos.

Los tipos de estados de excepción y las medidas que pueden adoptarse según cada caso son el siguiente tema en el libro, para o que ante todo nos advierte el autor que la norma constitucional «peca de imprecisa, pues, aunque menciona una serie de circunstancias que pueden dar origen a esta declaratoria (...) de su sola lectura no puede, a ciencia cierta, conocerse los casos concretos o específicos que darían pie a este régimen excepcional (la causa), ni las medidas que podría adoptar el presidente de la República en uno u otro caso (el efecto)»³.

Por ello, SIRA SANTANA considera necesario acudir al Derecho comparado latinoamericano a fin de conocer cómo es regulado el tema en las Constituciones

² *Ibíd.*, p. 49.

³ *Ibíd.*, p. 66.

de la región, que agrupa en: i. Constituciones que no estipulan las causales que dan origen al estado de excepción, ii. Constituciones que estipulan diferentes causales para un régimen de excepción común, sin que ellas sean definidas por el Constituyente, y iii. Constituciones que estipulan diferentes causales para diferentes regímenes de excepción, sin que ellas seas definidas por el Constituyente –por un lado– y por otro: i. Constituciones que no especifican las medidas que pueden adoptarse en un estado de excepción, ii. Constituciones que solo señalan, de modo general, las garantías que podrán o no suspenderse o restringirse como medida a adoptar en un estado de excepción, iii. Constituciones que en adición a las garantías que podrán o no suspenderse o restringirse en un estado de excepción, estipulan, de modo general, otras medidas que podrán tomarse, y iv. Constituciones que especifican las medidas que pueden adoptarse según el estado de excepción que se haya dictado, encontrándose la Constitución venezolana de 1999 en los grupos más laxos⁴.

No obstante, advierte SIRA SANTANA que «Aun cuando la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ni la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción establecen, de modo preciso, cuándo puede decretarse un estado de excepción o las medidas que podrán adoptarse (...) ello no se traduce en que el presidente de la República tenga absoluta libertad para hacer y deshacer el ordenamiento jurídico a su conveniencia»⁵, ya que el derecho de excepción está regido por una serie de principios que le son propios y que analiza con detenimiento en su obra. Nos referimos –entre otros– a la necesidad, proporcionalidad, gradualidad y temporalidad.

Para concluir este capítulo, el autor repara sobre dos temas de especial relevancia: los controles internos sobre los estados de excepción, y cómo opera la restricción de garantías en un estado de excepción según el ordenamiento jurídico interno y los tratados internacionales en la materia.

En cuanto al primer punto, aborda las peculiaridades del control político –por parte de la Asamblea Nacional– y el control jurídico –por la Sala Cons-

⁴ *Ibíd.*, pp. 69-80.

⁵ *Ibíd.*, p. 87.

titucional del Tribunal Supremo de Justicia—, según la legislación nacional, el Derecho comparado latinoamericano y los recientes fallos que, luego de que la oposición se hiciera con la mayoría en el Parlamento, despojaron de cualquier efecto jurídico al acuerdo del Legislativo que desaprobara —o aprobara— el estado de excepción⁶.

Por lo que respecta a la restricción de garantías, después de señalar que no todo estado de excepción conduce a la declaratoria de tal restricción y pronunciarse sobre la distinción entre derechos y garantías, SIRA SANTANA procede a enlistar cuáles garantías no podrían ser restringidas por el presidente de la República en el marco de un estado de excepción de acuerdo con la Constitución de la República, los tratados internacionales en la materia —a saber: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos— y la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, presentando —a modo de recapitulación— un cuadro comparativo en el que se aprecian las garantías que resultan comunes en estos textos.

II

En los capítulos dos y tres de la obra, se examina cómo se implementó el estado de excepción en la frontera colombo-venezolana desde finales del año 2015 —mediante ocho decretos de excepción que fueron prorrogados— y en todo el territorio nacional desde inicios del año 2016 —a través de cuatro decretos de excepción, tres de ellos prorrogados a la fecha de edición del libro⁷—, respectivamente.

⁶ Véase al respecto —entre otros— *Reporte CIDEP: La Sala Constitucional del TSJ vs. la Asamblea Nacional*, en [http://cidep.com.ve/files/reportes/Reporte%20CIDEP%20\(SC%20v.%20AN\).pdf](http://cidep.com.ve/files/reportes/Reporte%20CIDEP%20(SC%20v.%20AN).pdf).

⁷ Nótese que ante la permanencia del estado de excepción nacional producto de prórrogas y declaratorias sucesivas, SIRA SANTANA —quien es investigador del CIDEP— continuó el estudio del tema como se constata en los *Reportes CIDEP* dedicados al cuarto, quinto, sexto y séptimo estado de excepción —y sus prórrogas—, *vid.* <http://cidep.com.ve/reportes>.

En todos estos casos, el autor se refiere al contenido de los decretos de excepción, el control político y jurídico y su prórroga, agregándose en el caso de los decretos nacionales el estudio de los «decretos derivados del régimen de excepción».

En este sentido, SIRA SANTANA sistematiza la motivación de los decretos indicando su fundamento jurídico (artículos 226, 236.7, 337, 338 y 339 de la Constitución de la República, en adición a disposiciones de la Ley Orgánica sobre los Estados de Excepción) y fáctico, referido principalmente a la llamada «guerra económica» y la necesidad de garantizar que la población pudiese acceder a bienes y servicios de calidad en virtud de lo previsto en el artículo 117 de la Constitución de la República.

Esta situación le lleva a afirmar que «para lograr ese objetivo no era necesario que se decretará un estado de excepción», ya que «la obligación del Estado de garantizar ‘el acceso oportuno de la población a bienes y servicios básicos y de primera necesidad’ (...) no se configuraría, en primer término, como una circunstancia (...) que afecte gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos, a cuyo respecto resulten insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos»⁸, por cuanto «el ordenamiento jurídico ordinario dota al Ejecutivo Nacional de herramientas suficientes para garantizar el derecho en cuestión y atacar los hechos supuestamente constatados»⁹; para probar tal aserto SIRA SANTANA cita leyes y decretos-leyes que permitirían la adopción de las medidas que se pretendían implementar por vía excepcional¹⁰.

Justamente, las medidas implementadas en virtud de los decretos de excepción son el siguiente punto en el libro, distinguiéndose, según se trate, de los decretos de la frontera o nacionales:

En el primer caso, estas medidas consistieron en la restricción –al menos formal– de seis garantías constitucionales, como lo son la inviolabilidad del

⁸ *Ibíd.*, p. 164.

⁹ *Ibíd.*, pp. 164 y 165.

¹⁰ Entre otras, las regulaciones de precios justos, antidrogas, antiterrorismo, contrataciones públicas, inversiones extranjeras y sector agroindustrial.

hogar y las comunicaciones privadas, el libre tránsito, la reunión, la manifestación y la libertad económica; mientras que, en el segundo, tal como expone el autor, los decretos de excepción se asemejaron más a leyes habilitantes por medio de las cuales el presidente de la República se dotó de un conjunto de facultades para regular –a discreción y sin intervención del Poder Legislativo– un universo de situaciones socioeconómicas y políticas para detener la «guerra económica».

En ambos casos, SIRA SANTANA precisa las irregularidades en que incurrieron estos decretos no solo al vulnerar los principios de necesidad y proporcionalidad característicos del derecho de excepción, sino garantías que no pueden ser restringidas siquiera en caso de verdadera excepción, como lo son el debido proceso y la responsabilidad del Estado, o el hecho que, como expone el último aparte del artículo 339 de la Constitución de la República, «La declaratoria del estado de excepción no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público».

Posteriormente, toma protagonismo el control sobre los decretos que le permite otra comparación relevante entre los decretos fronterizos (año 2015) y nacionales (año 2016 en adelante), producto del cambio de fuerzas en la Asamblea Nacional:

Tal como se desprende de la investigación que reseñamos, el control político de los decretos fronterizos los aprobó con frases grandilocuentes sin que constase real «control» o revisión de la situación. Cuando lo hizo con los decretos de alcance nacional, los improbó en su totalidad aludiendo a que no satisfacían los principios del derecho de excepción. No obstante, los primeros acuerdos surtieron efectos jurídicos mientras los segundos fueron desprovistos de cualquier valor jurídico por la Sala Constitucional.

No conforme con esta irregularidad, SIRA SANTANA reporta otra de igual o mayor gravedad, esta vez en cuanto al control jurídico, ya que, si bien la Sala Constitucional ha sido «diligente» en la publicación de los fallos que declaran la constitucionalidad de los decretos de excepción, su lectura revela que en

ellos no hay ningún tipo de control –es decir, no hay un «examen de hecho (presupuestos fácticos que fundamentan los estados de excepción según la motivación de los decretos) y de derecho (cumplimiento de los principios constitucionales y legales en la materia, así como el haberse cerciorado que las restricciones de garantías operasen sobre aquellas disponibles)»¹¹– sino que la Sala se limita a repetir lo ya dicho en el decreto o fallos anteriores, algo que nosotros también tuvimos ocasión de denunciar¹².

Esas contrariedades las constata, a su vez, en los decretos que prorrogaron los diferentes estados de excepción agregándose nuevas distorsiones como, por ejemplo, que se publicasen prórrogas cuando ya habían cesado los efectos del decreto original –caso del municipio Atures de Amazonas– o que la Asamblea Nacional no ejerciera su control político –caso de los decretos fronterizos que no versaron sobre municipios del estado Táchira–.

La parte final del capítulo tercero se dedica a estudiar un tema que no ocurrió en la excepción fronteriza, pero sí en la nacional y que tiene que ver con los decretos que, en su fundamento jurídico, invocaron el estado de excepción.

Así, repasa las tres primeras emergencias a nivel nacional –reiteramos que al momento de su publicación nos encontrábamos en la prórroga de la cuarta– y sistematiza estos decretos según versaran sobre materia presupuestaria, tributaria, de planificación, organización administrativa, misiones, jornada laboral, huso horario, mociones de censura, salario y bono de alimentación, ambiente, agricultura y ganadería o el cono monetario, precisando en todo caso cómo estos decretos podían fácilmente adoptarse sin necesidad del estado de excepción, pues el ordenamiento jurídico ordinario así lo permitía, o cómo consistieron en artimañas a través de las cuales el presidente de la República pretendió abstraerse –con éxito, vale decir– del control político que corresponde a la Asamblea Nacional, que ahora le era adversa.

¹¹ *Ibíd.*, p. 189.

¹² SILVA ARANGUREN, Antonio: «El Tribunal Supremo de Justicia y los decretos de estado de excepción de 2015: ningún control y numerosos excesos». En: *Revista de Derecho Público*. N.ºs 143-144. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015, pp. 109-118.

III

El profesor SIRA SANTANA concluye su obra con un anexo en el que enlista la totalidad de actos publicados en *Gaceta Oficial* que guardan relación con los ocho estados de excepción fronterizos¹³ y tres a nivel nacional cuyas prórrogas habían concluido al momento de editarse el libro y que, sin lugar a dudas, permite tener una visión general del asunto y conocer cómo se ha implementado el estado de excepción en nuestro país desde agosto de 2015 y los efectos prácticos de estas declaratorias que van desde créditos por cuantiosas sumas de dinero que no pasaron por los controles de la Asamblea Nacional hasta el cambio del huso horario de la República y la modificación del cono monetario nacional.

La segunda edición de esta obra que pronto podremos tener a disposición nos mostrará cómo está situación no ha hecho sino empeorar.

¹³ El texto de estos actos puede consultarse en el libro digital del mismo autor: SIRA SANTANA, Gabriel: *El estado de excepción fronterizo y la Gaceta Oficial. Recopilación de los actos publicados en la Gaceta Oficial que guardan relación con los ocho estados de excepción decretados en la frontera colombo-venezolana durante el año 2015*. Centro para la Integración y el Derecho Público. Caracas, 2017, <http://cidep.com.ve/files/libros/GSS.%20El%20estado%20de%20excepcion%20fronterizo%20y%20la%20gaceta%20oficial.pdf>.