

ISSN 2343-6352 / Depósito Legal ppi 201402ZU4462  
Vol. 14, Núm. 2 Julio - Diciembre 2020

# *Cuestiones Jurídicas*

*Revista de Ciencias Jurídicas*  
*Universidad Rafael Urdaneta*  
*Maracaibo, Venezuela*



**Universidad Rafael Urdaneta**

## ***Cuestiones Jurídicas***

Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta.

ISSN 2343-6352 / Depósito Legal ppi 201402ZU4462

### **Universidad Rafael Urdaneta**

Av. 2 c/Calle 86, entrada Sur del Parque Vereda del Lago,

Maracaibo, Venezuela. Teléf. (58) (261) - 2000887, Fax (58)(261) 2000868.

Web: <https://uru.edu>

2020© Los Autores.

De esta edición: Universidad Rafael Urdaneta, Fondo Editorial Biblioteca.  
Maracaibo, Venezuela.

Diseño y maquetación: Mibsay Contreras

Revisión de traducción de abstract: Manuela Paola Rodriguez Boscan.



Web Cuestiones Jurídicas: <http://uruojs.insiemp.com/ojs/index.php/cj>

Web de Revista Arbitradas URU: <http://uruojs.insiemp.com/ojs/index.php/index>

Teléfono: (58) (261) - 2000892.

Correo Electrónico: [cuestionesjuridicas@uru.edu](mailto:cuestionesjuridicas@uru.edu)



Los contenidos están bajo una licencia ***Creative Commons Atribución 4.0 Internacional***. Esta licencia permite que los contenidos de los artículos de ***Cuestiones Jurídicas: Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta***, se puedan copiar y redistribuir en cualquier medio y formato, así como su adaptación (remezclando, transformando o construyendo a partir del material) para cualquier propósito, incluso para un uso comercial. En cualquier caso, el usuario que utilice sus contenidos debe citar de forma adecuada, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Los términos de la licencia se encuentran disponibles en: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

## ***Cuestiones Jurídicas***

Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta  
ISSN 2343-6352 / Depósito Legal ppi 201402ZU4462

### **Comité Editorial**

Dra. Ana Viloría  
Mgs. Mariaeugenia Mas y Rubí  
Mgs. José Alexy Farias

Dr. Alberto Jurado  
Dr. Juan Berrios  
Dr. Ronald Chacín

Dra. Innes Faría  
Editora-Jefe

Esp. Hosglas Sanchez  
Editora asociada

### **Comité de Asesores**

Dra. Marisela Párraga de Esparza  
Dr. Victor Hernández Mendible  
Dr. Jesús María Casal  
Dra. Fabiola Tavares

Mgs. Anabella del Moral  
Dr. José Manuel Guanipa  
Dr. Wilmer Carmona

*Cuestiones Jurídicas* es un instrumento de divulgación científica adscrito a la Escuela de Derecho de la Universidad Rafael Urdaneta, Maracaibo, Venezuela. Es una revista arbitrada con periodicidad semestral, contentiva de artículos científicos originales no publicados en el área de las ciencias jurídicas y otras disciplinas directamente relacionadas con éstas, de autoría individual o colectiva, que cumplan con las normas de publicación. Al mismo tiempo cuenta con una sección que reseña la legislación y jurisprudencia más reciente y de mayor trascendencia en el mundo jurídico, con los comentarios respectivos, provenientes de especialistas en la materia.

La correspondencia debe ser enviada a: Editora Jefe, *Cuestiones Jurídicas*.

**Dirección:** Universidad Rafael Urdaneta, Av. 2 c/Calle 86, entrada Sur del Parque Vereda del Lago, Maracaibo, Venezuela.

Tlfnos. (58) (261) - 2000URU (878), Fax (58)(261) 2000843

Correo electrónico: [cuestionesjuridicas@uru.edu](mailto:cuestionesjuridicas@uru.edu)

*Cuestiones Jurídicas* se encuentra indizada en el Índice y Biblioteca Electrónica de Revistas Venezolanas de Ciencia y Tecnología REVENCYT (Código RVC021), y en Latindex.

## **Universidad Rafael Urdaneta**

Dr. Jesús Esparza Bracho, Rector  
Ing. Maulio Rodríguez, Vicerrector Académico  
Ing. Salvador Conde, Secretario

Econ. Alfredo León  
Decano de la Facultad de Ciencias Políticas,  
Administrativas y Sociales

Dra. Tania Méndez de Alemán  
Directora de la Escuela de Derecho

## Contenido

### Doctrinas

Amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la administración pública.

**Constitutional protection against abstentions or omissions of the public administration.**

*Ana María Viloria Abzueta.*

8

Ilegitimidad de la membresía de Venezuela en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

**Ilegitimacy of the membership of Venezuela in the United Nations Human Rights Council.**

*Aaron Vinicio Huerta Fernández.*

25

### Artículos en Ciencias Jurídicas

Aplicación de la responsabilidad de proteger en Venezuela.

**Application of the responsibility to protect in Venezuela.**

*Alejandra Beatriz León Díaz-Viana y Innes Faría Villarreal.*

36

Inmediación Judicial frente a la Recusación del Juez Contencioso Administrativo.

**Judicial Immediation facing the Recusation of the Contentious Administrative Judge.**

*Jhonny Rafael Guerra Medina y Ana María Viloria Abzueta.*

50

### Artículos en Ciencia Política

Gobierno exponencial con base a las Organizaciones Exponenciales.

**Exponential Government based on Exponential Organizations.**

*Anamaría Caldera Ferrer.*

63

### Contribuciones estudiantiles

Introducción a la aplicación de la hermenéutica jurídica.

*Daniel Malham.*

79

# Amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la Administración Pública

*Ana María Viloría Abzueta<sup>1</sup>*

## Resumen

La presente investigación tiene por objetivo general analizar el amparo constitucional contra las abstenciones u omisiones de la Administración Pública. El método de investigación empleado fue el deductivo. La investigación fue netamente documental por sustentarse principalmente en fuentes bibliográficas. Los resultados indican la eficacia del amparo constitucional para hacer cesar la violación constitucional y restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida por la conducta omisiva administrativa, a diferencia del contencioso administrativo por abstención o carencia, que en ocasiones no resulta idónea para satisfacer la pretensión de condena que exige prontitud y urgencia en la resolución judicial.

**Palabras clave:** Amparo constitucional, abstenciones, omisiones, Administración Pública.

## Constitutional protection against abstentions or omissions of the public administration

### Abstract

The general objective of this research is to analyze the constitutional protection against abstentions or omissions of the Public Administration. The research method used was deductive. The research was purely documentary as it was based mainly on bibliographic sources. The results indicate the effectiveness of the constitutional protection to stop the constitutional violation and immediately reestablish the legal situation infringed by administrative omission, unlike administrative litigation due to abstention or lack, that sometimes it is not suitable to satisfy the claim of conviction that requires promptness and urgency in the judicial resolution

**Keywords:** constitutional protection, abstentions, omissions, Public Administration.

---

<sup>1</sup>Admitido: 14-02-2020      Aceptado: 10-05-2020

Abogada en ejercicio egresada de la Universidad del Zulia - LUZ (Maracaibo-Venezuela 18-12-1996), Especialista en Derecho Administrativo egresada de la Universidad Católica Andrés Bello – UCAB (Caracas – Venezuela 17-11-2000), Certificada con Diploma de Estudios Avanzados (DEA) por la Universidad de Educación a Distancia de España – UNED (Madrid, España 10-11-2009), Magíster Scientiarum en Derecho Procesal Civil egresada de la Universidad del Zulia - LUZ (Maracaibo, Venezuela 11-12-2009), Diplomada DEA por la Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED (Madrid, España 10-10-2009), Doctora en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED (Madrid, España 12-02-2016), Profesora de pre-grado de la Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín - URBE (Maracaibo, Venezuela durante los años 2001 - 2019), Profesora de pre y post grado de la Universidad del Zulia - LUZ (Maracaibo, Estado Zulia desde el año 2014), Profesora de pre-grado de la Universidad Rafael Urdaneta – URU (Maracaibo, Estado Zulia desde el año 2004), Miembro del Comité Editorial de la Revista Cuestiones Jurídicas de la URU (Maracaibo, Estado Zulia desde el 10-10-2018), Asesora jurídica de la Consultoría Jurídica de la Gobernación del Estado Zulia (Maracaibo, Estado Zulia, durante los años 2001-2003 y 2013-2016) y de la Procuraduría General del Estado Zulia (Maracaibo, Estado Zulia, durante los años 2016 y 2017). ORCID: 0000-0003-4805-4537. Direcciones de correo electrónico: [anamvilab@hotmail.com](mailto:anamvilab@hotmail.com) / [anamvilab1@gmail.com](mailto:anamvilab1@gmail.com).

## Introducción

El Estado de Derecho impone a los ciudadanos y al Estado el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, con respeto y obediencia a los principios y garantías establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las Declaraciones de Derechos.

Sin embargo, en ocasiones, el actuar de la Administración Pública se aparta de esa realidad, en el momento que su falta de actuación y de respuesta, transgrede los derechos y garantías constitucionales de los particulares, frente a lo cual, éstos encuentran en el amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la Administración Pública, el mecanismo judicial idóneo para hacer cesar la violación de sus derechos constitucionales.

Así, el presente trabajo tiene por objeto analizar el amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la Administración Pública en Venezuela, en lo que respecta a su concepto, naturaleza jurídica, objeto, procedencia y diferencia con la acción contenciosa administrativa por abstención o carencia.

El método de investigación empleado fue el deductivo-inductivo. La investigación es de tipo documental por sustentarse principalmente en fuentes bibliográficas y documentales. La técnica utilizada fue el análisis de contenido sobre la base de la información hallada en la Constitución, leyes y jurisprudencia venezolanas, así como en textos, revistas y otros instrumentos consultados, lo que permitirá ampliar el modelo teórico del tipo de amparo constitucional bajo estudio y reafirmar su idoneidad práctica para el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida por la Administración Pública que con su abstención u omisión viola o amenaza violar de forma inminente los derechos constitucionales de las personas.

## 1. Fundamento jurídico

La Constitución ocupa el lugar más elevado dentro de la normativa jurídica positiva y en su parte dogmática prevé los derechos fundamentales de las personas, que son una cosa, y las garantías de protección para el efectivo goce y ejercicio de tales derechos, lo cual es otra cosa, considerando que esta última se encuentra conformada una serie de principios y mecanismos que permiten asegurar el desarrollo de los primeros. Así, “las garantías constitucionales protegen los derechos declarados en la Constitución” (Brewer Carías, 1989: 53).

Es a través de la Justicia Constitucional, con la acción de amparo constitucional que resplandece el Derecho, se delimita la competencia y se garantiza el cumplimiento de la Constitución, la cual prevalece sobre la norma ordinaria, entendido, por Delgado como la tutela jurídica genérica, breve, restablecedora e informal de la parte dogmática de la Constitución, es decir, de los derechos y garantías constitucionales (Delgado Ocando, 2000).

Así pues, el amparo constitucional se presenta en el artículo 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en lo sucesivo CRBV, como el derecho de toda persona de ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de sus derechos y garantías constitucionales, incluso de aquellos que sin estar establecidos expresamente en la Constitución como en los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, son inherentes a la persona y por tal susceptibles de protección por el Estado y órganos internacionales creados al efecto, conforme a los artículos 22 y 31 de la CRBV; 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)<sup>2</sup>; 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)<sup>3</sup>; artículo 2, inciso 3 del Pacto

<sup>2</sup>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del 2 de mayo de 1948: “Artículo 18: Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia la ampara contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, algunos de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”. En [https://www.oas.org/dil/esp/declaraci%C3%B3n\\_americana\\_de\\_los\\_derechos\\_y\\_deberes\\_del\\_hombre\\_1948.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/declaraci%C3%B3n_americana_de_los_derechos_y_deberes_del_hombre_1948.pdf). Fecha de consulta 30 de septiembre de 2020.

<sup>3</sup>Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 establece: “Artículo 8: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”. En <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. Fecha de consulta 30 de septiembre de 2020.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)<sup>4</sup>; y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José (1969)<sup>5</sup>.

Legalmente, se encuentra regulado en Venezuela, en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (1988), en lo adelante LOADGC, en virtud de la cual, el amparo constitucional constituye un derecho de toda persona natural o jurídica domiciliada en la República que haya sido lesionada en sus derechos constitucionales o amenazada de violación, para poder instar a los Tribunales competentes en el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella.

Incluso, las abstenciones u omisiones de las ramas del Poder Público a cumplir con sus funciones administrativas, puede dar lugar a la interposición de la referida acción de amparo por violación del derecho constitucional a obtener una decisión o respuesta oportuna y adecuada –artículo 51 CRBV-, considerando que la abstención u omisión tiene su origen en la obligación de proceder que tiene cualquiera de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal, entre los cuales se ubica la Administración Pública, como de decidir o responder las peticiones administrativas en virtud de lo previsto en los artículos 2 y 5 de la LOADGC.

La LOADGC que en su artículo 5 establece dos modalidades de ejercicio del amparo constitucional, autónomo como acción principal, y accesorio como medida cautelar solicitada de modo conjunto con la acción contencioso administrativo por abstención o carencia, reuniéndose así en un solo proceso dos medios de control de la Administración Pública, uno para garantizar la constitucionalidad y otro la legalidad de su actuación, conforme a los principios de supremacía constitucional y legalidad administrativa establecidos en los artículos 7, 137 y 141 de la CRBV, 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, seguidamente denominado LOAP y 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en lo siguiente LOPA.

## 2. Naturaleza jurídica

El amparo constitucional, puede ser entendido como un “derecho y a la vez como una garantía judicial para asegurar el goce y ejercicio del resto de los derechos constitucionales” (Brewer Carías, 1989: 8), y como tal ha sido reconocido por la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria núm. 5.453 del 24 de marzo de 2000<sup>6</sup>, con la finalidad de tutelar judicialmente los derechos inherentes a la persona humana que figuren o no expresamente en la Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, considerando que “la importancia del amparo es tal que se ha proclamado y consagrado *urbi et orbi*” (Escobar Fornos, 1990:35).

Así, el amparo como garantía constitucional, es una acción judicial sumaria que pretende el restablecimiento inmediato de los derechos constitucionales infringidos, incluso, por actos, hechos u omisiones provenientes de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal. Como señala (Escobar Fornos, 1990:35) “es un medio rápido y efectivo que tienen los ciudadanos para defenderse de las arbitrariedades de las autoridades”, el cual puede ejercerse directamente ante el tribunal competente sin necesidad de interposición previa de recurso alguno, en virtud del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 26 de la CRBV.

<sup>4</sup>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966: “Artículo 2, inciso 3: Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aún cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades del recurso judicial; c) las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. En <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Fecha de consulta 30 de septiembre de 2020.

<sup>5</sup>Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) del 22 de noviembre de 1969: “Artículo 25: Protección Judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. En [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm). Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2020.

<sup>6</sup>Según la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Título III De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes, Capítulo I Disposiciones generales: “El amparo se reconoce como una garantía del derecho constitucional, cuya finalidad es la tutela judicial reforzada de los derechos humanos, aun de aquellos inherentes a la persona humana que no figuren expresamente en la Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Al respecto, se dispone que el procedimiento que deberá establecer la ley correspondiente en materia de amparo constitucional, será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, todo ello con el objeto de garantizar su eficacia”.

De ahí que, se trate de una acción y no de un recurso, tal y como lo afirma Linares Benzo según el cual “solicitud de amparo es una verdadera acción, no trata de revisar acto previo alguno, sino de ventilar una cuestión de derechos subjetivos; supone el inicio de un proceso y permite al agraviado establecer una verdadera *litis* con el presunto agresor” (Linares Benzo, 1987: 106). Por lo que siguiendo al mencionado autor, el amparo es una acción autónoma al no depender de ningún proceso anterior. De hecho con ella se inicia el proceso y no se pretende la revisión de acto alguno, lo que conduce inexorablemente a categorizarlo como una acción (Linares Benzo, 1996).

En igual sentido, lo ha calificado la jurisprudencia venezolana de la extinta Corte Suprema de Justicia, cuando en sentencia de la Sala Política Administrativa del 10 de julio de 1991, caso Tarjetas Banvenez, señaló:

En efecto, [...], al ser una acción que se ejercita en forma autónoma, independiente, no vinculada no subordinada a ningún otro recurso o procedimiento, es indudable que esa acción, así ejercida, debe ser, por naturaleza restablecedora, capaz, suficiente y adecuada para lograr que el mandamiento de amparo que se otorgue se baste por sí solo, sin necesidad de acudir a otro u otros procedimientos judiciales, para volver las cosa al estado en que se encontraban para el momento de la vulneración y hacer desaparecer definitivamente el acto o hecho lesivo o perturbador<sup>7</sup>. (Sala Política Administrativa, 1991: Caso Tarjetas Banvenez)

Por otra parte, el amparo constitucional es un mecanismo judicial, dado que debe tramitarse por ante el Tribunal de la República competente para conocerlo, sustanciarlo y decidirlo, que al efecto seguirá el procedimiento judicial previsto en la decisión vinculante de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 1 de febrero de 2000, caso José Amado Mejía Betancourt y José Sánchez Villavicencio<sup>8</sup> y producirá, en el supuesto del amparo constitucional previsto en el artículo 5 de la LOADGC, una sentencia condenatoria para la Administración Pública, ordenándole la ejecución inmediata e incondicional del acto incumplido, conforme a lo establecido en el artículos 30 *eiusdem*.

De ahí que, la decisión del amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la Administración tiene un carácter restitutorio de los derechos constitucionales de las personas y de condena para la Administración Pública, conminándola al cumplimiento de su deber de proceder y de dar respuesta oportuna y adecuada a las peticiones administrativas.

Y finalmente, la acción de amparo constitucional es sumaria, en atención al contenido del artículo 27 de la CRBV y su Exposición de Motivos, considerando que está informado, “por la celeridad y brevedad que requiere su tramitación, caracterizado por su extrema sencillez, brevedad y economía” (Urdaneta, 1986:35), sin formalismos excesivos y reposiciones inútiles, con vista en lo establecido en los artículos 26 de la CRBV, 5 de la LOADGC y la citada sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 1º de febrero de 2000.

En tal sentido, resulta oportuno referenciar el criterio de Borjas Romero<sup>9</sup> quien destacó que el amparo es “un procedimiento breve que por razones de urgencia o por tener un carácter sumario, se hace preciso prescindir de toda dilación que no sea absolutamente inevitable y de cuantas formalidades embarquen su curso rápido y expedito” (Borjas Romero citado en Linares Benzo, 1999: 307), lo que supone para Lazzarini<sup>10</sup> que el proceso de amparo reúna las siguientes características:

-Debe ser sumario en el sentido de que sus lapsos y la intervención de las partes se ven reducidas con relación a los procesos ordinarios.

<sup>7</sup>En Ramírez & Garay. Jurisprudencia Venezolana. Tomo CXVIII. Tercer Trimestre. Editado por Ramírez & Garay, S.A. Caracas. Venezuela. 1991. p. 733.

<sup>8</sup>En <https://www.tsj.gov.ve>. Fecha de consulta: 09 de noviembre de 2000.

<sup>9</sup>Borjas, Arminio. 1947. Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano. Editorial Biblioamerica. Tomo IV. Buenos Aires. p.157, citado por Linares Benzo, Gustavo. 1999. El Proceso de Amparo. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, Venezuela, p. 307.

<sup>10</sup>Lazzarini, José Luis.1967. El Juicio de Amparo. La Ley. Buenos Aires. pp. 326 y 327, citado en citado por Linares Benzo, Gustavo. 1999. Op. cit. p. 308.

- Debe ser simple, sin reglas que entorpezcan el logro de su finalidad, con plazos improrrogables y brevísimos, y en el cual el Juez goce de amplios poderes de ordenación del proceso y de investigación.
- No debe sufrir detenciones: si las partes no lo impulsan debe hacerlo el Juez.
- Deben respetarse los principios de concentración y economía procesal.
- El Juez tiene que estar en contacto inmediato con las partes y vigilar personalmente la prueba.
- No pueden existir incidentes que retrasen el juicio: cuestiones previas, apelación de interlocutores, recusaciones, etc. (Lazzarini citado en Linares Benzo, 1999: 308)

### 3. Objeto

La violación de un derecho constitucional por parte de cualquier persona e incluso por parte de la Administración Pública, significa entonces, una lesión a un sujeto determinado o a un número indeterminado de sujetos, que invita al empleo necesario de la garantía constitucional que proteja el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales, es decir, el amparo constitucional.

Por lo que, la acción de amparo, según Escobar Fornos, constituye “un medio procesal que tiene por objeto velar por el cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales y demás disposiciones de la Constitución y leyes constitucionales” (Escobar Fornos, 1990:35), tanto en un esquema de normal funcionamiento de Gobierno, como bajo la declaratoria de estado de excepción o de restricción de garantías constitucionales, en atención a lo establecido en el aparte *in fine* del artículo 27 de la CRBV.

Así, frente a la Administración Pública que viola o amenaza de violación los derechos constitucionales de las personas por su inactividad, se presenta el amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la Administración Pública, que tiene por objeto el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella y con ello el cese de la violación de los derechos constitucionales, conminando a la Administración Pública al cumplimiento de su deber de proceder y de responder expresamente lo solicitado.

Considerando que el derecho de petición tiene como correlativa obligación el decidir de la Administración Pública, el cual es sin lugar a dudas una garantía fundamental del interesado, siendo que este tiene derecho a que la Administración emita un acto administrativo, cuando ante ella se ha presentado una instancia o solicitud, en virtud de lo establecido en el artículo 51 de la CRBV.

### 4. Procedencia

La acción de amparo constitucional, como todas las acciones judiciales, se encuentra sometida al cumplimiento de una serie de presupuestos procesales necesarios para entenderse válidamente instaurada la relación procesal existente en todo juicio, conocido como requisitos procesales de admisibilidad, constituidos estos por el cumplimiento de los requisitos de la demanda establecidos en los artículos 18 y 19 de la LOADGC y no estar incurso la misma en las causales de inadmisibilidad establecidas en el artículo 6 *eiusdem*.

Entre los cuales destaca que el agraviado no haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes, según lo previsto en el numeral 5 del mencionado artículo 6°, y que podría confundirse con uno de los supuestos de procedencia del amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la Administración Pública establecidos en el artículo 5 de la LOADGC.

De ahí que, resulte idóneo distinguir la admisión, de la procedencia del amparo constitucional contra abstenciones u omisiones administrativas, dado que esta última sucede al final del juicio, cuando el juez, en la etapa de terminación del procedimiento, declara con lugar el amparo constitucional en la sentencia definitiva, luego de verificar el cumplimiento de los siguientes supuestos: 1) La existencia de abstenciones u omisiones de

la Administración; 2) que tales abstenciones u omisiones violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucional de los particulares; y 3) que no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional.

Sobre el primer supuesto, Badell distingue dos modalidades de inactividad administrativa, la formal y la material, sucediendo la primera con el silencio administrativo que acaece en alguna de las fases del procedimiento administrativo, y la segunda cuando la Administración Pública omite la realización de una determinada actividad administrativa de carácter preceptivo, que comporta una actuación inmediata, no procedimentalizada, de la Administración Pública, como por ejemplo vigilancia en la vía pública, el suministro de servicios médico-asistenciales, la asistencia al niño, niña y el adolescente en situación de abandono, el resguardo de las personas y sus bienes (Badell, 2011).

La abstención u omisión de la Administración Pública de dar respuesta a las peticiones administrativas (omisión formal) o de proceder (omisión material) genera violación del derecho constitucional establecido en el artículo 51 de la CRBV, lo cual corresponde al segundo supuesto de procedencia establecido en el artículo 5 de la LOADGC, y que se verifica por la ausencia de respuesta a la petición administrativa que ha formulado el particular, pues el derecho de petición tiene como contrapartida el deber de la Administración de responder oportuna y adecuadamente la misma, por lo que la ausencia de respuesta se traduce en la violación del derecho estipulado en el artículo 51 de la CRBV.

Considerando que el derecho de petición comporta, según Araujo Juárez “el reconocimiento de la facultad que tienen los particulares de presentar solicitudes ante los Poderes Públicos, y el deber de éstos de dar respuesta” (Araujo Juárez, 1993:133), sea de forma afirmativa o negativa, debido que, según criterio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, vertido en las sentencias del 4 de abril de 2001, caso Sociedad Mercantil Estación de Servicios Los Pinos S.R.L. y del 15 de agosto de 2002, caso William Vera, lo que intenta proteger la Constitución a través del artículo 51, “es que la autoridad o funcionario responsable responda oportunamente y que dicha respuesta se refiera específicamente al planteamiento realizado por el solicitante”<sup>11</sup>.

En razón de lo cual, la mencionada Sala, en sentencia del 5 de abril de 2006, dictada en el caso ZMO Comercial, C.A., determinó que “la acción de amparo constitucional contra omisiones de la Administración Pública sólo estará dirigida a que se le dé respuesta a quien invoca la tutela, sin que dicha decisión pueda ordenar el sentido y alcance de la respuesta”<sup>12</sup>.

Así, con la petición administrativa, se requiere de la Administración Pública una decisión expresa, lo que faculta la exigencia de una respuesta no solamente de manera oportuna, es decir tempestiva, dictada dentro de los lapsos o términos determinados, sino también adecuada, esto es, congruente y relacionada directamente con la solicitud<sup>13</sup>, a fin de evitar la violación del derecho constitucional de petición y la aparición del silencio administrativo que en modo alguno subsana la vulneración de tal derecho, debido que, con el silencio-rechazo no se obtiene la pretensión ni se satisface el derecho constitucional contemplado en el artículo 51 de la CRBV.

Por lo que, el silencio administrativo no es, ni sustituye al acto administrativo al cual tienen derecho las personas. Y en tal sentido, es oportuno resaltar el criterio de según Brewer Carías, el cual:

...frente a la carencia administrativa ha quedado claramente establecido que el silencio administrativo-rechazo es sólo un beneficio adjetivo que se concede al interesado para poder recurrir contra un acto administrativo tácito (la falta de respuesta), pero ello no libera a la Administración de su obligación de decidir (o de cumplir determinados actos a que tiene derecho un particular), ni impide al interesado, aún sin haber utilizado el beneficio adjetivo de recurrir por las vías ordinarias, de solicitar amparo cuando la abstención administrativa

<sup>11</sup>Léase sentencias del 4 de abril de 2001, caso Sociedad Mercantil Estación de Servicios Los Pinos S.R.L. y del 15 de agosto de 2002, caso William Vera, citadas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia n° 547 del 06 de abril de 2004, caso Ana Beatriz Madrid. En [https://: www.tsj.gob.ve](https://www.tsj.gob.ve). Fecha de consulta: 11 de abril de 2020.

<sup>12</sup>Sentencia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 5 de abril de 2006, caso ZMO Comercial, C.A., en Amparo. En Ramírez & Garay. Jurisprudencia venezolana. Tomo CCXXXII. Abril. 2006. Editado por Ramírez & Garay, S.A. Caracas. Venezuela. p. 201.

<sup>13</sup>Léase sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 706 del 31 de marzo de 2006. Caso: E.J. Roa en amparo. En Ramírez & Garay. Jurisprudencia Venezolana. Tomo CCXXXI. Marzo. 2006. Editado por Ramírez & Garay, S.A. Caracas. Venezuela. pp. 305-306.

lesiona un derecho fundamental, que no resulta satisfecho en caso alguno por el acto tácito denegatorio resultante del silencio administrativo. (Brewer Carías, 1998:162)

En tal sentido, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia núm. 547 del 06 de abril de 2004, caso Ana Beatriz Madrid, expresó:

El silencio administrativo es, se insiste, una garantía del derecho constitucional a la defensa, pues impide que el particular vea obstaculizadas las vías ulteriores de defensa –administrativas y jurisdiccionales- ante la pasividad formal de la Administración, mas no garantiza el derecho fundamental de petición, porque la decisión presunta no cumple, ni mucho menos, con los requisitos de una oportuna y adecuada respuesta en los términos de la jurisprudencia de esta Sala que antes se señalaron, y de allí precisamente que la Administración mantenga la obligación de decidir expresamente aún si opera el silencio y de allí, también, que esta Sala haya considerado en anteriores ocasiones, que ante la falta de respuesta oportuna y expresa sea posible la pretensión de protección del derecho fundamental de petición a través de la vía del amparo constitucional. (Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 2004: Setencia núm. 547)

De esta manera, frente a las abstenciones u omisiones de la Administración Pública, se presenta la acción de amparo constitucional, como mecanismo judicial que propende la emisión de una sentencia de carácter restitutorio, restablecedora de la situación jurídica infringida y de condena a la Administración Pública para que cumpla con su deber de proceder y de dar respuesta a las peticiones administrativas, sin que pueda el Juez subrogarse en la Administración Pública, en resguardo al principio de separación del Poder Público y respeto al principio de discrecionalidad que orienta las actuaciones de la Administración Pública.

Así pues, la solicitud de amparo, según criterio de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, del 11 de julio de 1991, caso José Emisael Durán Díaz, “va dirigida a que el juez ordene el pronunciamiento de la Administración sin que le corresponda a aquél precisar la forma concreta cómo debe actuar la Administración; simplemente la obliga a actuar a fin de evitar la violación de algún derecho constitucional”<sup>14</sup> (Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, 1991: Caso José Emisael Durán Díaz).

Siendo así las cosas, es menester señalar que “el único objetivo lógico del amparo constitucional contra la violación del derecho de petición y a obtener una oportuna respuesta es el obligar al presunto agravante a dar curso a la solicitud planteada y a emitir un pronunciamiento, sin que ello implique necesariamente una respuesta favorable”, tal y como lo señaló la mencionada Sala Constitucional en sentencia núm. 2109/2002<sup>15</sup>.

Y sobre el tercer supuesto de procedencia, “que no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional” la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 30 de junio de 2000, dictada en el caso Nora Eduvigis Graterol<sup>16</sup>, precisó que es:

...imperativo el análisis de cada caso concreto para la determinación de si, en el mismo, es procedente el amparo constitucional ante la violación del derecho de petición, análisis que dependerá de si existen o no, frente a este caso, vías contencioso-administrativas ordinarias capaces de dar satisfacción al derecho de petición y oportuna y adecuada respuesta. (Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 2000: caso Nora Eduvigis Graterol)

Considerando que del ordenamiento jurídico venezolano, se observó la existencia de la acción contencioso administrativa por abstención o carencia, como mecanismo judicial para hacer frente a la actuación omisa de la Administración Pública causante de agravio a los derechos de los particulares, la cual con fundamento constitucional

<sup>14</sup> Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, del 11 de julio de 1991, caso José Emisael Durán Díaz. En Ramírez & Garay. Jurisprudencia venezolana. Tomo CXVIII. Tercer Trimestre 1991. Editado por Ramírez & Garay, S.A. Caracas. Venezuela. pp. 743 – 747.

<sup>15</sup> Léase sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 2109/2002 citada en la sentencia N° 1875 del 15 de octubre de 2007, dictada por la misma Sala, en el caso: Empresas ELPAS Internacional, C.A., y otros en amparo. En Ramírez & Garay. Jurisprudencia venezolana. Tomo CCXLVIII. Octubre. 2007. Editado por Ramírez & Garay, S.A. Caracas. Venezuela. p. 313.

<sup>16</sup> Citada por la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia n° 547 del 6 de abril 2004. Caso Ana Beatriz Madrid. En [https://: www.tsj.gob.ve](https://www.tsj.gob.ve). Fecha de consulta 11 de abril de 2020.

en el artículo 259 y legal en el artículo 9, numeral 2 de la LOJCA, riñe con el amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la Administración Pública en el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Más considerando que, según sentencia núm. 446 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 24 de marzo de 2004, caso O.C.S.A.<sup>17</sup>, tal acción contenciosa tiene igualmente por labor la protección de derechos constitucionales, sobre todo si conjuntamente con ella se solicita el decreto de la medida de amparo cautelar, de conformidad con lo establecido en el párrafo único del artículo 5 de la LOADGC en concordancia con el 103 de la LOJCA. Y en tal sentido, la mencionada Sala, señaló:

Importante es recalcar, que de conformidad con el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa,..., son competentes para restablecer las situaciones jurídicas infringidas por las acciones u omisiones de la Administración Pública, incluso por la violación o amenaza a derechos o garantías constitucionales,...

Sentencia que junto con otras de la Sala Constitucional<sup>18</sup>, ha generado una incertidumbre en torno a la procedencia del amparo constitucional contra abstenciones u omisiones administrativas, por lo cual resulta pertinente destacar el cambio de criterio que ha tenido el Máximo Tribunal de la República, dado que inicialmente, con base en la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 28 de mayo de 1985, dictada en el caso Eusebio Igor Vizcaya y ratificada por décadas<sup>19</sup>, se entendía la procedencia del amparo en cuestión, en caso de constatarse la violación directa y flagrante de un derecho constitucional de los particulares, por la abstención u omisión absoluta de la Administración Pública de cumplir con su deber genérico de proceder según lo previsto en la Constitución<sup>20</sup>.

Mientras que, la acción contencioso administrativa por abstención o carencia, procedía en caso de verificarse la abstención o negativa de los funcionarios públicos de cumplir determinados actos a que están obligados por las leyes. Debía, entonces, tratarse de una omisión específica de actuar de la Administración Pública, la cual debía estar inscrita en la norma legal correspondiente.

Criterio tradicional de la jurisprudencia contencioso administrativa, que interpretando la procedencia del entonces llamado recurso por abstención o carencia, frente a una obligación específica de la Administración de actuar conforme a la Ley, y la del amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la Administración Pública, cuando la obligación genérica de actuar de la Administración Pública y de responder oportuna y adecuadamente a las peticiones administrativas de particulares devenía de la Constitución, hoy no es compartido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, por no adaptarse a los actuales cánones constitucionales que enmarcan al contencioso administrativo, lo cual hizo saber, entre otras, en la sentencia núm. 547 del 06 de abril de 2004, caso Ana Beatriz Madrid, según la cual:

En abundancia, tiene la Sala en cuenta que el artículo 42, cardinal 23, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, base legal del recurso por abstención o carencia, no distingue entre obligaciones administrativas específicas o deberes genéricos cuando preceptúa que la Sala Político-Administrativa tiene competencia para “Conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas”, y de allí que esa distinción jurisprudencial no tenga sustento legal, al menos a raíz de la Constitución de 1999.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> Sentencias Sala Constitucional n° 547 de fecha 06 de abril de 2004, caso Ana Beatriz Madrid y n° 93 de fecha 1° de febrero de 2006, caso asociación civil Bokshi Bibari Karaja Akachinanu (BOGSIVICA). En [https:// www.tsj.gob.ve](https://www.tsj.gob.ve). Fecha de consulta: 03 de abril de 2020.

<sup>19</sup> como lo demuestran, entre otras, las sentencias de Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 29 de octubre de 1987 (caso Alfredo Yanucci Fuciardi) y del 19 de febrero de 1987 (caso Inmacolata Lambertini de De Pérzola); de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 13 de junio de 1991 (caso Rangel Bourgoing y Elías José Sarquis Ramos); del 10 de agosto de 1995 (caso Sucesión Hernández Pacheco); de 28 de septiembre de 1995 (caso Androcelis Palenzuela Bravo); de 14 de febrero de 1996 (caso Héctor Antonio Díaz Vázquez), así como las más recientes de esa misma Sala del 10 de abril de 2000 (caso Instituto Educativo Henry Clay); de 23 de mayo de 2000, (caso Sucesión Aquiles Monagas Hernández); de 29 de junio de 2000 (caso Francisco Pérez De León y otros) y de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo del 23 de febrero de 2000 (caso José Moisés Motato).

<sup>20</sup> Véase sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Supremo de Justicia del 28 de febrero de 1985, caso: Eusebio Igor Vizcaya Paz. Exp. 3433. En XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar” Avances Jurisprudenciales del Contencioso administrativo en Venezuela. Tomo III. Barquisimeto, Estado Lara. Venezuela. pp. 223-237.

Las anteriores consideraciones llevan a la Sala a la consideración de que el recurso por abstención o carencia es un medio contencioso administrativo que puede –y debe– dar cabida a la pretensión de condena al cumplimiento de toda obligación administrativa incumplida, sin que se distinga si ésta es específica o genérica. En consecuencia, puede incluso tener como objeto la pretensión de condena a que la Administración decida expresamente una petición administrativa –con independencia de que otorgue o rechace el derecho solicitado– en garantía del derecho de petición. (Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 2004: Sentencia núm. 547)

Y, en sentencia núm. 93 de fecha 1 de febrero de 2006, caso asociación civil Bokshi Bibari Karaja Akachinanu (BOGSIVICA), señala:

En efecto, no considera la Sala que la obligación administrativa de dar respuesta a las solicitudes administrativas sea un ‘deber genérico’. En primer lugar, porque toda obligación jurídica es, per se, específica, sin perjuicio de que su cumplimiento haya de hacerse a través de una actuación formal (vgr. por escrito) o material (vgr. actuación física) y sin perjuicio, también, de que sea una obligación exclusiva de un sujeto de derecho o bien concurrente a una pluralidad de sujetos, colectiva o individualmente considerados. (Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 2006: Sentencia núm. 93)

...*omissis*...

De allí que esta Sala Constitucional considera que el deber constitucional de los funcionarios públicos de dar oportuna y adecuada respuesta a toda petición es una obligación objetiva y subjetivamente específica.

...*omissis*...

Ahora bien, con independencia de que, ..., esta Sala considere contrario al Texto Constitucional el criterio de distinción entre obligaciones específicas y obligaciones genéricas como delimitador de la procedencia del “recurso por abstención”, ...

...*omissis*...

... los fundamentos constitucionales del contencioso administrativo venezolano exigen la observancia del principio de integralidad de la tutela judicial, en el sentido de que toda pretensión fundada en Derecho Administrativo que se plantee contra cualquier forma de actuación u omisión administrativa debe ser atendida por los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que sea óbice la inexistencia de medios procesales especiales respecto de determinada forma de actuación.

..., pues de lo contrario se llega a la perversa situación de que determinadas formas de omisión administrativa... queden exentas de control contencioso administrativo porque no existe medio procesal tasado que le dé cabida. Incluso, esa rigidez de criterio lleva a una consecuencia más grave aún, y es que al impedirse en sede contencioso-administrativa el planteamiento de pretensiones contra formas de inactividad administrativa distintas de la clásica “abstención”, se desemboca en una absoluta denegación de justicia, pues las mismas quedan, además, exentas –en principio– de control por la vía del amparo constitucional porque, de conformidad con el criterio reiterado de esta Sala, según se expuso anteriormente, la justicia administrativa cuenta con medios suficientes para el amparo de toda pretensión procesal frente a la actuación de la Administración Pública...

... y, en consecuencia, el amparo constitucional sólo procede excepcionalmente por razones de urgencia,...

De modo pues, que según la sentencia antes citada, “el amparo constitucional sólo procede excepcionalmente por razones de urgencia” y que según sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia n° 1782, dictada el 18 de noviembre de 2008 en el caso Carmen Judy Jiménez, resulta viable en caso de injuria constitucional por ser el medio idóneo para restablecer de forma breve y efectiva la situación jurídica infringida, por lo que “el amparo mal puede proponerse cuando la legislación disponga de medios que logren satisfacer la pretensión que se busca obtener con la acción de amparo”. En razón de lo cual, si bien el amparo constitucional no es la única vía idónea para restituir la situación jurídica infringida, es la más breve y efectiva para hacer cesar la violación de derechos constitucionales de forma inmediata.

De ahí que deba demostrarse al juez, a los efectos de su procedencia, que la omisión de la Administración Pública constituye una injuria constitucional, que el amparo constitucional es la vía idónea para restituir, de manera oportuna y adecuada la situación jurídica infringida y que, por el contrario, la acción contencioso administrativa por abstención o carencia no es el medio idóneo para restablecer la situación jurídica infringida por la violación del derecho constitucional, por resultar tardía para satisfacer la pretensión de condena que exige prontitud y urgencia en la resolución judicial.

Con relación a lo anterior, el doctrinario venezolano Brewer Carías, señala que el amparo constitucional:

... procede también contra conductas omisivas de la Administración que violen o amenacen violar un derecho o garantía constitucionales, pero siempre que no exista “un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional. En consecuencia, si dicho medio existe no procede la acción de amparo; y es la propia Ley Orgánica de Amparo la que se ocupa de prever dicho “medio procesal breve, sumario y efectivo, acorde con la protección constitucional”. (Brewer Carías, 2010: 94)

De manera pues, que la efectividad es el punto clave para determinar la procedencia del amparo constitucional contra abstenciones u omisiones administrativas, lo cual se deduce del contenido de la sentencia núm. 547 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dictada el 06 de abril de 2004, en el caso Ana Beatriz Madrid, según el cual:

Asunto distinto es que el recurso por abstención sea un medio procesal no ya idóneo por su alcance, sino idóneo en tanto satisfaga con efectividad la pretensión procesal porque sea lo suficientemente breve y sumario para ello. Es evidente que la satisfacción de toda pretensión de condena y, en especial, la condena a actuación, exige prontitud y urgencia en la resolución judicial, a favor de la salvaguarda del derecho a la tutela judicial efectiva, bajo riesgo de que el sujeto lesionado pierda el interés procesal en el cumplimiento administrativo por el transcurso del tiempo. **De allí que, en muchos casos, sí será el amparo constitucional el único medio procesal que, de manera efectiva, satisfaga estas pretensiones, cuando no sea idónea, en el caso concreto, la dilatada tramitación del recurso por abstención** (Destacado propio). (Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 2004: Caso Ana Beatriz)

En todo caso, lo que verdaderamente es importante, a los efectos de identificar la procedencia del amparo constitucional contra abstenciones de la Administración Pública, es que se le demuestre al juez, que la mencionada acción constituye el mecanismo procesal breve con el que se logra de manera efectiva la tutela judicial deseada, dado que no hay otra vía judicial que restituya inmediatamente la situación jurídica infringida, pues el uso de los medios procesales ordinarios resultan insuficientes al restablecimiento del disfrute del bien jurídico lesionado.

## **5. Diferencia con la acción contencioso administrativa por abstención o carencia**

El amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la Administración y la acción contencioso administrativa por abstención o carencia, constituyen las vías judiciales de mayor uso contra las conductas omisivas de la Administración Pública ante los deberes que le son impuestos por la Constitución y las leyes.

En tal sentido, es importante determinar la diferencia existente entre ambos mecanismos judiciales con respecto a su procedencia, lo cual hoy resulta difícil precisar, más cuando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha admitido la utilidad de la acción contencioso administrativa por carencia para restablecer la situación jurídica infringida por la violación constitucional generada por la abstención u omisión administrativa y con ello reconoce la constitucionalización de la mencionada acción, que es tramitada por el procedimiento breve establecido en los artículos 65 y siguientes de la LOJCA, y junto con la cual puede solicitarse medida de amparo cautelar, de conformidad con lo establecido en el párrafo único del artículo 5 de la LOADGC y 103 de la LOJCA.

Así, lo consideró la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la sentencia núm. 2629 del 23 de octubre de 2002, dictada en el caso Gisela Anderson y otros, cuando a tenor de lo consagrado en el artículo 259 de la CRBV, señaló que la jurisdicción contenciosa administrativa posee la potestad para restablecer situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad o inactividad de la Administración, potestad que integra en igual medida el sistema de protección de los derechos y garantías constitucionales, en virtud de lo establecido en el artículo 334 constitucional, según el cual todos los jueces están en la obligación de asegurar la integridad de la Constitución.

Por ello, señala la referida sentencia “la específica acción de amparo constitucional a que se contrae el inciso segundo del artículo 27 de la Carta Magna, constituye un medio adicional a los ordinarios en la tarea de salvaguardar los derechos fundamentales” y agrega sobre el párrafo único del artículo 5 de la LOADGC:

La norma trascrita acentúa que a la luz del carácter vinculante de la Constitución todos los órganos judiciales devienen tutores de los derechos fundamentales, esto es, les corresponde ejercer sus atribuciones en orden a un goce efectivo por las personas de los bienes que la comunidad política ha elevado a rango constitucional. (LOADGC, 1988: Art.5)

Asimismo, la Sala Constitucional en la sentencia núm. 93 del 1 de febrero de 2006, emitida en el caso Bokshi Bibari Karaja, interpretando el artículo 259 de la CRBV, señaló que del mismo emerge un real asidero constitucional de control de la actuación u omisiones de las autoridades administrativas y que:

Del contexto del precepto transcrito, se evidencia que los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa detentan las potestades de control sobre toda la universalidad de posibilidades de actuación correspondiente a la actividad administrativa, siendo ese control extensible a toda manifestación perteneciente al espectro de actuación de la Administración, no sólo en lo concerniente a los actos expresos viciados de inconstitucionalidad o ilegalidad, sino que va más allá, abarcando cualquier situación contraria a derecho, en las que la Administración sea incontrovertiblemente la causante de la lesión, infringiendo o perturbando la esfera de los derechos subjetivos de los justiciables con motivo de inactividades u omisiones ilegítimas. (Sala Constitucional, 2006: Sentencia núm. 93)

De ahí, que la referida Sala, haya declarado la constitucionalización de la jurisdicción con competencia en lo contencioso administrativo y delimitado los principios de integralidad y eficacia que orientan sus acciones, lo que permite la satisfacción de pretensiones ante situaciones subjetivas, y en tal sentido, expresó en la citada sentencia núm. 93:

La constitucionalización de la justicia administrativa, a partir de la Constitución de 1961, implicó la adición de su función subjetiva o de tutela judicial de los administrados a su función tradicional u objetiva de control de la legalidad de la Administración Pública. De conformidad con esa premisa y la correcta lectura de las normas constitucionales que se transcribieron, la justicia contencioso-administrativa venezolana debe garantizar los atributos de integralidad y efectividad del derecho a la tutela judicial. De esa manera, y en lo que se refiere a la integralidad, toda pretensión fundada en Derecho Administrativo o que tenga como origen una relación jurídico-administrativa, debe ser atendida o amparada por los tribunales con competencia contencioso-administrativa, pues el artículo 259 constitucional no es, en modo alguno, taxativo, sino que, por el contrario, enumera algunas –las más comunes– de las pretensiones que proceden en este orden jurisdiccional (pretensión anulatoria y pretensión de condena a la reparación de daños) y enunciativamente permite,

como modo de restablecimiento de las situaciones que sean lesionadas por la actividad o inactividad administrativa, la promoción de cuantas pretensiones sean necesarias para ello. Integralidad o universalidad de procedencia de pretensiones procesales administrativas que, además, son admisibles con independencia de que éstas encuadren o no dentro del marco de medios procesales tasados o tipificados en la Ley, pues, se insiste, es el Texto Constitucional el que garantiza la procedencia de todas ellas. Pero en atención a la cláusula constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 259), ésta no sólo ha de dar cabida a toda pretensión, sino que, además, debe garantizar la eficacia del tratamiento procesal de la misma y en consecuencia, atender al procedimiento que más se ajuste a las exigencias de la naturaleza y urgencia de dicha pretensión. (Sala Constitucional, 2006: Sentencia núm. 93)

Todo lo anterior, en opinión de esta autora, representa una exacerbación de la jurisdicción contencioso administrativa, en despropósito de la garantía del amparo constitucional, pues con las sentencias núm. 547 de fecha 06 de abril de 2004 y núm. 93 de fecha 1 de febrero de 2006, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia deja prácticamente inexistente la posibilidad de admisión y consecuente procedencia de la acción de amparo constitucional fundamentada en el artículo 5 de la LOADGC y con ello su derogatoria pragmática, tal y como lo afirma Canova González:

Ciertamente, la jurisprudencia de la Sala Constitucional, desde el inicio, parece haber pretendido dar un impulso al contencioso administrativo, pero al hacerlo por medio de los fallos de amparo, el resultado obtenido no ha sido nada eficaz, sino, al contrario, perverso. Y es que, al ser desechadas de plano las solicitudes de amparo que se presentan contra la Administración Pública con el argumento que el contencioso es garantía suficiente para la protección de los ciudadanos (...), lo que ocurre, a fin de cuentas, es que se cierra el mecanismo del amparo constitucional y se condena al afectado a “morir” en un sistema contencioso administrativo reaccionario que, en práctica, no ofrece suficiente garantía por no haber evolucionado al ritmo de la Constitución. (Canova González, 2006:209)

Es así como estas decisiones judiciales se separan, en criterio de esta autora, de la propia Constitución que deben resguardar, sobre todo del principio de progresividad que envuelve a los derechos fundamentales del amparo y tutela judicial efectiva, como del artículo 257 de la CRBV conforme al cual “el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia”, lo que supone conteste con (Canova González, 2006:210), en un Estado Derecho y de Justicia venezolano -artículo 2 de la CRBV-, “además de la separación de poderes y el acatamiento del principio de legalidad, que toda controversia jurídica debe ser resuelta, definitivamente, por los tribunales, los cuales, a fin de cuenta, son los encargados de darle carácter coercible a las normas jurídicas”, no de diseñarlas o modificarlas, en desatención al principio de reserva legal fundamentado en el artículo 156, numeral 32 de la CRBV.

Práctica contraria de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que en materia de amparo constitucional no es nueva, dado que se inició con la sentencia dictada en fecha 1º de febrero de 2001, en el caso José Amado Mejía Betancourt y José Sánchez Villavicencio<sup>21</sup>, en el momento que en ejercicio de su llamada “jurisdicción normativa”, fijó el procedimiento judicial del amparo constitucional autónomo, sustituyendo y dejando sin efecto el establecido en la LOADGC, justificado por la necesaria actualización del procedimiento judicial de amparo a los nuevos postulados que en la materia introdujo el artículo 27 de la CRBV.

Así, de la posición asumida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en las sentencias núm. 547 de fecha 06 de abril de 2004 y núm. 93 de fecha 1 de febrero de 2006, que restringen y prácticamente dejan sin efecto práctico el artículo 5 de la LODGC, cuando sólo dan cabida al mismo “por razones de urgencia”, se deduce el carácter casuístico y excepcional de su procedencia, revestido por el poder del juez que se concreta en la emisión de una sentencia volitiva que declara con lugar la acción de amparo constitucional, cuando a su juicio, el amparo interpuesto resulta procedente por “razones de urgencia”.

<sup>21</sup>Léase sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 1º de febrero de 2001. caso José Amado Mejía Betancourt y José Sánchez Villavicencio, con ponencia del Magistrado Jesús Eduardo Cabrera Romero. Exp. n° 00-0010. En [https://: www.tsj.gov.ve](https://www.tsj.gov.ve). Fecha de consulta: 09 de noviembre de 2000.

Ahora bien, ¿Cuáles son esas “razones de urgencia”? ¿Quién las determina?, preguntas con inciertas respuestas que crean un ambiente de inseguridad jurídica, sobre todo al momento de identificar la procedencia del amparo constitucional contra abstenciones u omisiones administrativas, debido que puede suceder que lo que para el juez constituyen “razones de urgencia”, no lo sean para el accionante y viceversa, lo cual genera una situación jurídica indeterminada lo cual genera una situación jurídica indeterminada que no se justifica en un Estado que se constituye democrático y social de Derecho y de Justicia, conforme al principio constitucional contenido en el artículo 2 de la CRBV y que trae como consecuencia la procedencia casuística de la acción de amparo constitucional contra abstenciones u omisiones administrativas.

No obstante, al tratamiento restringido, por no decir mínimo, que el Máximo Tribunal de la República, le ha dado a la admisión y posterior procedencia del amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la Administración Pública, se ha verificado la existencia de sentencias que han marcado su retorno y que lucen orientadas por los fenómenos de la politización de la justicia en el momento que, según Ferenjohn “la toma de decisiones judiciales se convierte en política hecha por otros medios” (Ferenjohn, 2002:43) y del activismo judicial, considerando por Berríos Ortigoza, como la práctica de:

...los magistrados de la Sala Constitucional –al igual que otros jueces (Segal y Spaeth, 2002)- deciden de acuerdo al resultado de las interacciones entre ellos y las presiones de otros actores, o bien de acuerdo a sus propias convicciones ideológicas, creencias y valores, y no tanto con sujeción a la ley, la intensión del legislador o los precedentes. (Berríos Ortigoza, 2013:473)

Tal es el caso de la sentencia núm. 5 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dictada el 19 de enero de 2017, en el caso de trabajadores de la Asamblea Nacional, quienes interpusieron acción de amparo constitucional contra presuntas vías de hecho y omisiones de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, por falta en el pago sus salarios correspondientes al año 2017, y que sin mayor explicación y en uso de la sentencia vinculante n° 993 del 16 de julio de 2013, caso Daniel Guédez Hernández y otros, admitió y declaró procedente *in limine litis*, sin la celebración de la audiencia oral por tratarse de un asunto de mero derecho, el amparo constitucional ejercido con fundamento en los artículos 2, 5 y 8 de la LOASGC.

Como también, de la sentencia núm. D-2020-01 del Juzgado Superior Primero Estadal en lo Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia del 06 de febrero de 2020, asunto VP31-O-2020-000002, que acordó el amparo constitucional interpuesto por Clotilde Navarro contra hechos y omisiones de la Universidad del Zulia que le impedían tomar posesión del cargo de Vicerrector Administrativo de LUZ, -para el cual fue designado por el Consejo Nacional de Universidades según nombramiento publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela núm. 41.790 del 30 de diciembre de 2019-, y que le violaba sus derechos constitucionales al trabajo y al libre desenvolvimiento de la personalidad consagrados en los artículos 87 y 20 de la CRBV, cuya sentencia generó notificaciones conminatorias a las autoridades de LUZ para su cumplimiento, so pena de incurrir en el delito de desacato.

En cambio la admisibilidad de la acción contencioso administrativa por abstención o carencia se verifica en caso que su libelo cumpla con los requisitos exigidos en el artículo 33 de la LOJCA y no incurra en las causales de inadmisibilidad señaladas en el artículo 35 *eiusdem*, y su posterior procedencia resulta de forma ordinaria para hacer frente a la abstención o negativa de la Administración a cumplir con su deber de producir y cumplir los actos a que está obligada por ley, en atención a lo establecido en los artículos 9 numeral 2; 23 numeral 3; 24 numeral 3; y 25 numeral 4 de la LOJCA, más cuando conjuntamente con ella puede solicitarse decreto de medida de amparo cautelar en pro del cese provisional de la violación del derecho constitucional conforme al párrafo único del artículo 5° de la LOADGC y 103 de la LOJCA, y su tramitación se lleva a cabo a través del procedimiento breve previsto en los artículos 65 y siguientes *eiusdem*.

De ahí que, la Sala Constitucional haya declarado su constitucionalización<sup>22</sup>, por tener competencia para amparar toda pretensión fundada en el derecho administrativo de conformidad con el artículo 259 constitucional.

<sup>22</sup>En sentencias n° 2629 del 23 de octubre de 2002, caso Anderson, y n° 93 del 1° de febrero de 2006, dictada en el caso Bokshi Bibari Karaja (BOGSIVICA). En <https://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>. Fechas de consulta: 09 de septiembre de 2020 y 03 de abril de 2020, respectivamente.

Ahora bien, debe quedar claro que, tal constitucionalización por el reconocimiento a su rango constitucional, en modo alguno puede implicar la sustitución de la acción de amparo contemplado constitucional y convencionalmente<sup>23</sup>, más considerando que el mismo, en muchos casos, es la vía procesal idónea, que de forma breve y efectiva hace cesar inmediatamente la violación del derecho constitucional producto de la inactividad de la Administración Pública y obliga a esta al cumplimiento de sus obligaciones, en satisfacción de las pretensiones del accionante.

Y no la acción contencioso administrativa por abstención o carencia, que por más que, de acuerdo a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia tutele derechos constitucionales de las personas, y su tramitación se lleve por el procedimiento breve previsto en el artículo 65 y siguientes de la LOJCA, en la práctica su dilatada decisión definitiva resulta contraria a la urgencia que el cese de la violación del derecho constitucional y el restablecimiento de la situación jurídica infringida demanda, al rescate del amparo constitucional contra las abstenciones u omisiones de la Administración Pública.

### Conclusiones

La función del derecho consiste en proveer mecanismos para el manejo y solución de los conflictos de la sociedad. Conflictos estos que pueden ser ocasionados tanto por personas privadas como públicas. Aquí destaca la Administración Pública, que frecuentemente incurre en actuaciones negativas que violan o amenazan violar los derechos constitucionales de los particulares, no solo por su falta de respuesta a las peticiones administrativas sino por su absoluta abstención a cumplir con su deber de proceder y de actuar conforme lo ordena la Constitución y las leyes.

Ante esta realidad el derecho positivo venezolano prevé el amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la Administración como mecanismo procesal para hacer frente a la conducta omisiva administrativa y enervar la situación que atenta contra el efectivo goce y ejercicio de los derechos constitucionales, como también a la acción contencioso administrativa por abstención o carencia, ocupando el primero de ellos el objeto de estudio del presente artículo.

En tal sentido, conforme a los artículos 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 5° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el amparo contra abstenciones u omisiones de la Administración es un derecho y garantía constitucional con naturaleza de acción autónoma y otros casos como medida cautelar, cuando se solicita de forma conjunta con la acción contencioso administrativa por abstención o carencia, en cuyo caso se encuentran dos medios de control de la Administración Pública, uno para garantizar la constitucionalidad y otro la legalidad de su actuación.

El amparo constitucional tiene por objeto el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella y con ello el cese de la violación de los derechos constitucionales, conminando, en el caso del amparo contra la Administración Pública, a ésta para que de cumplimiento a sus deberes de proceder y responder expresamente lo solicitado en consonancia con el principio de legalidad administrativa que le orienta, según lo establecido en los artículos 7°, 137, 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 4° del Decreto con Rango, valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

La mencionada acción constitucional, es admisible previo cumplimiento de los requisitos exigidos por los artículos 6, 18 y 19 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y resulta procedente, según criterio actual de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, por “razones de urgencia”, esto es, en caso que se le haya demostrado al juez que el amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la Administración es el medio judicial idóneo para hacer cesar de forma inmediata la violación constitucional generada en los particulares, por la inactividad de la Administración Pública, en contraposición con la acción contencioso administrativa por abstención o carencia que resulta inapropiada para satisfacer la pretensión de condena que exige prontitud y urgencia en la resolución judicial.

<sup>23</sup>Artículo 31 de la CRBV.

Por lo que se afirma, que la acción de amparo constitucional contra abstenciones u omisiones de la Administración Pública, a diferencia de la acción contencioso administrativa por abstención o carencia, constituye la vía judicial idónea para restablecer de forma breve la situación jurídica lesionada por la abstención de la Administración de cumplir con su deber de proceder y la omisión de responder las peticiones administrativas que los particulares le han formulado, por resultar efectiva en la protección de los derechos constitucionales de estos, al momento que su sentencia de carácter condenatorio, conmina al órgano o ente de la Administración Pública a cumplir, de forma inmediata, con su deber de actuar y responder conforme a la Constitución y las leyes.

En razón de lo cual, la acción de amparo constitucional contra las abstenciones de la Administración Pública, es un importante mecanismo procesal constitucional, proteccionista de los derechos fundamentales de todas las personas, cuya admisibilidad y posterior procedencia debe verificarse luego que el juez constate el cumplimiento de los requisitos y supuestos a tal efecto establecidos en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y por tal su retorno práctico debe estar revestido por la estabilidad y el desarrollo progresivo que merece el derecho a la tutela judicial efectiva y la jerarquía institucional del amparo como derecho y garantía constitucional, regulado incluso internacionalmente y, por tal, reconocido *urbe et orbi*.

### Referencias Bibliográficas

ARAUJO JUÁREZ, José. 1993. **Principios Generales del Derecho Administrativo Formal**. Segunda edición. Vadell Hermanos Editores. Valencia, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL. 2010. **Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 39.451, del 22 de junio de 2010. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 2000. **Exposición de Motivos de la Constitución Bolivariana de Venezuela**. Publicada en la Gaceta Oficial de República Bolivariana de Venezuela n° 5.453 Extraordinario, del 24 de marzo de 2000. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1999. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela n° 36.860 del 30 de Diciembre de 1999, reimpresa en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinario, del 24 de marzo de 2000. Caracas, Venezuela.

BADELL & GRAU. 2011. La Acción de Amparo Contra Abstenciones y Conductas Omisivas de la Administración Pública. En <https://www.badellgrau.com/?pag=16%ct=73>. Fecha de consulta 05 de mayo de 2020. Venezuela.

BERRÍOS ORTIGOZA, Juan A. 2013. “El Juez Constitucional y la Política en Venezuela”. En el **Libro homenaje al Dr. José Guillermo Andueza, Desafíos de la República en la Venezuela de hoy**. Memoria del XI congreso venezolano de derecho constitucional. Tomo II. Universidad Católica Andrés Bello. Coordinadores: Jesús María Casal / María Gabriela Cuevas. Venezuela. pp. 461-497.

BREWER CARÍAS, Allan R. 2010. **Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**. Colección Textos Legislativos n° 47. 1° edición. Editorial jurídica venezolana. Caracas, Venezuela.

BREWER CARÍAS, Allan R. 1998. **Derecho y Acción de Amparo**. Tomo V de Instituciones Políticas y Constitucionales. Universidad Católica del Táchira. Editorial jurídica venezolana. Caracas, Venezuela.

BREWER CARÍAS, Allan R. 1989. **Consideraciones sobre la Suspensión o Restricción de las Garantías Constitucionales**. Revista de Derecho Público n° 37. Enero-marzo. Editorial jurídica venezolana. Caracas, Venezuela.

CANOVA GONZÁLEZ, Antonio. 2006. “Nuevos criterios jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela”. En el **Congreso Internacional de Derecho Administrativo en homenaje al Prof. Luis H. Farías Mata**. Tomo II. Universidad Católica Andrés Bello. Coordinador: Rafael Badell Madrid. Venezuela. pp. 187-212.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa. 1991. Sentencia del 11 de julio de 1991, caso José Emisael Durán Díaz. En Ramírez & Garay. **Jurisprudencia venezolana**. Tomo CXVIII. Tercer Trimestre. 1991. Editado por Ramírez & Garay, S.A. Caracas, Venezuela. pp. 743-747.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa. 1991. Sentencia del 10 de julio de 1991, caso Tarjetas Banvenez. En Ramírez & Garay. **Jurisprudencia venezolana**. Tomo CXVIII. Tercer Trimestre. 1991. Editado por Ramírez & Garay, S.A. Caracas, Venezuela. p. 733.

CORTE SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa. 1985. Sentencia del 28 de febrero de 1985. Caso Eusebio Igor Vizcaya Paz. Exp. 3433. En XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar” **Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela**. Tomo III. Barquisimeto, estado Lara. Venezuela. pp. 223-237.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1988. **Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales**. Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela n° 34.060 Extraordinaria, del 27 de septiembre de 1988. Caracas, Venezuela.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1981. **Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**. Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela n° 2.818 Extraordinaria, del 1° de julio de 1981. Entró en vigencia el 1° de enero de 1982. Caracas, Venezuela.

DELGADO OCANDO, José M. 2000. En **conferencia dictada en las I Jornadas de Derecho Procesal Constitucional**, realizadas durante los días 5 y 6 de mayo de 2000. Maracaibo, estado Zulia, Venezuela.

DUQUE CORREDOR, Román J. 2006. “El control de la constitucionalidad y la teoría del control del poder”. En el **Congreso Internacional de Derecho Administrativo en homenaje al Prof. Luis H. Farías Mata**. Tomo I. Universidad Católica Andrés Bello. Coordinador: Rafael Badell Madrid. Venezuela. pp. 369-395.

ESCOBAR FORNOS, Iván. 1990. **El Amparo**. Editorial Temis. S.A. Bogotá, Colombia.

FEREJOHN, John. 2002. **Judicialización de la Política, Politización de la Ley**. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Año 2002, vol. 45, n° 184, pp. 13-49. En <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/395115>. Fecha de consulta 05 de marzo de 2020.

JUZGADO SUPERIOR PRIMERO ESTADAL EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN JUDICIAL DEL ESTADO ZULIA. 2020. Sentencia n° D-2020-01 del 06 de febrero de 2020. Caso Clotilde Navarro contra LUZ. Asunto VP31-O-2020-000002. Maracaibo, estado Zulia. Venezuela. En <https://aulaabiertavenezuela.org/index.php/2020/01/22/cronica-de-la-designacion-inconstitucional-declotilde-navarro-como-vice-rector-administrativo-de-luz/>. Fecha de consulta 09 de julio de 2020.

LINARES BENZO, Gustavo. 1999. **El Proceso de Amparo**. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, Venezuela.

LINARES BENZO, Gustavo. 1996. **El Proceso de Amparo en Venezuela**. Editorial jurídica venezolana. Caracas, Venezuela.

LINARES BENZO, Gustavo. 1987. **El Proceso de Amparo en Venezuela**. Revista de la Fundación Procuraduría General de la República. Año 2. Número 2. Caracas, Venezuela.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2014. **Decreto n° 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública**. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinario n° 6.147 del 17 de noviembre de 2014. Caracas, Venezuela.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2017. Sentencia n° 5 del 19 de enero de 2017. Caso de trabajadores de la Asamblea Nacional. En [https://: www.tsj.gob.ve](https://www.tsj.gob.ve). Fecha de consulta 04 de junio de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2013. Sentencia n° 1531 del 11 de noviembre de 2013. Caso Wu Yongqiang. En [https://: www.tsj.gob.ve](https://www.tsj.gob.ve). Fecha de consulta 30 de abril de 2019.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2008. Sentencia n° 1782 del 18 de noviembre de 2008. Caso Carmen Judy Jiménez. En [https://: www.tsj.gob.ve](https://www.tsj.gob.ve). Fecha de consulta 30 de junio de 2019.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2007. Sentencia n° 1875 del 15 de octubre de 2007. Caso Empresas ELPAS Internacional, C.A., y otros en amparo. En Ramírez & Garay. **Jurisprudencia venezolana**. Tomo CCXLVIII. Octubre. 2007. Editado por Ramírez & Garay, S.A. Caracas, Venezuela. pp. 312-313.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2006. Sentencia del 5 de abril de 2006, caso ZMO Comercial, C.A., en Amparo. En Ramírez & Garay. **Jurisprudencia venezolana**. Tomo CCXXXII. Abril. 2006. Editado por Ramírez & Garay, S.A. Caracas, Venezuela. p. 201.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2006. Sentencia n° 706 del 31 de marzo de 2006. Caso: E.J. Roa en amparo. En Ramírez & Garay. **Jurisprudencia venezolana**. Tomo CCXXXI. Marzo. 2006. Editado por Ramírez & Garay, S.A. Caracas, Venezuela. pp. 305-306.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2006. Sentencia n° 93 de fecha 1° de febrero de 2006. Caso asociación civil Bokshi Bibari Karaja Akachinanu (BOGSIVICA). En [https://: www.tsj.gob.ve](https://www.tsj.gob.ve). Fecha de consulta 03 de abril de 2020.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2004. Sentencia n° 547 del 6 de abril 2004. Caso Ana Beatriz Madrid. En [https://: www.tsj.gob.ve](https://www.tsj.gob.ve). Fecha de consulta 11 de abril de 2020.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2002. Sentencia n° 2629 del 23 de octubre de 2002. Caso Gisela Anderson y otros. En [https://: www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#](https://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#). Fecha de consulta 09 de septiembre de 2020.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2001. Sentencia del 16 de octubre de 2001. Caso J.R. Villegas y otros en amparo. En Ramírez & Garay. **Jurisprudencia venezolana**. Tomo CLXXXI. Octubre. 2001. Editado por Ramírez & Garay, S.A. Caracas, Venezuela. pp. 225-227.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2000. Sentencia del 1° de febrero de 2000, caso José Amado Mejía Betancourt y José Sánchez Villavicencio. Exp. n° 00-0010. En [https://: www.tsj.gov.ve](https://www.tsj.gov.ve). Fecha de consulta 09 de noviembre de 2000.

URDANETA, J. 1986. **La Acción de Amparo en Materia Tributaria**. Revista de Derecho Público n° 25. Editorial jurídica venezolana. Caracas, Venezuela.

# Ilegitimidad de la membresía de Venezuela en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>1</sup>

*Aaron Vinicio Huerta Fernández<sup>2</sup>*

## Resumen

La elección de catorce (14) nuevos miembros del Consejo de Derechos Humanos, entre ellos destacándose: Venezuela, no han generado más que un aumento dentro de las críticas al sistema de Naciones Unidas, por lo que diversas afirmaciones teóricas abundan sobre la posibilidad del Estado suramericano de ocupar un puesto en referido órgano, con base a ello, se realizó una investigación de carácter documental implementando el método hermenéutico. Se concluyó que Venezuela carece de legitimidad para ser miembro del órgano, pues su postulación y nombramiento son nulos y el asunto debe ser remitido a la Corte Internacional de Justicia.

**Palabras clave:** Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Venezuela, Derecho Administrativo Internacional, anulabilidad.

# Ilegitimacy of the membership of Venezuela in the United Nations Human Rights Council

## Abstract

The election of fourteen (14) new members of the Human Rights Council, among them highlighting: Venezuela, have generated only an increase in criticism of the United Nations system, so various theoretical statements abound on the possibility of the State South American to occupy a position in said body and the validity of the seat awarded, based on this, a documentary investigation was carried out implementing the hermeneutical method. It was concluded that: Venezuela lacks legitimacy to be a member of the body, since its nomination and appointment are void and the matter must be referred to the International Court of Justice.

**Keywords:** United Nations, Human Rights Council, International Administrative Law, voidability.

---

<sup>1</sup>Admitido: 20-02-2020      Aceptado: 06-05-2020

Este Artículo Científico fue realizado por motivación propia en virtud de diagnosticar y hacer frente a afirmaciones teóricas realizadas ante la polémica elección de Venezuela para el Consejo de Derechos Humanos.

<sup>2</sup>Abogado egresado de la Universidad Rafael Urdaneta (2019). Maestrante del Programa de Derecho y Negocios Internacionales de la Universidad Europea del Atlántico (ES) y la Universidad Internacional Iberoamericana de México (MX). Dirección de Correo Electrónico: [aaronvhuertaf@gmail.com](mailto:aaronvhuertaf@gmail.com)

## Introducción

Como humanidad, la protección de las libertades fundamentales, y con ello, de la dignidad humana misma, ha servido como uno de los motores principales para crear medios de organización, especialmente política, que les permita además de defender estas necesidades innatas dentro de su propia esencia como persona, desarrollarlas en cuanto a su fundamento como en su exteriorización de garantías jurídicamente objetivizadas entre los Estados que componen al mundo en un contexto nacional e internacional, esta meta cuyo alcance es considerado posible durante el siglo XX y XXI de una forma más idónea a través de estas fórmulas de convivencia supranacionales llamadas “Organizaciones Internacionales Gubernamentales”.

Ahora bien, estos actores del ámbito internacional juegan un papel trascendental dentro de los tiempos contemporáneos en donde la globalización aparece como un espectro ontológico que trastoca los poderes políticos del Estado dentro de su idealización clásica e impera una sistematización normativa aunado a una Administración Pública multinivel bajo concepto de lo más provechoso y digno para las naciones, por ello, para los humanos también; ejemplos de organizaciones se pueden encontrar a nivel regional como la Organización de Estados Americanos, la Unión Europea, la Unión Africana y la Liga Árabe, entre otros, destacando aquella que marca un antes y un después dentro del Derecho Internacional Público y su ámbito de aplicación es universal: Naciones Unidas.

Sin embargo, las metas propuestas por la Organización de las Naciones Unidas se ponen en tela de juicio cuando se constatan injusticias existentes en el mundo frente a las acciones tomadas por la coordinación de la organización, desencadenando una serie de fuertes críticas y la decadencia de su misma legitimidad por determinados sectores poblacionales, condenándola a una fama de inoperancia y contrariedad entre su razón de ser y la manera como “busca” alcanzar sus fines propuestos.

Situación que puede exaltarse frente a las pasadas elecciones del 17 de octubre de 2019 de los nuevos miembros del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>3</sup> tomadas en Asamblea General, haciendo referencia especialmente a la victoria de la República Bolivariana de Venezuela quien con ciento cinco (105) votos deja atrás a Costa Rica, y junto a Brasil pasará a ocupar un escaño a partir del primero (01) de enero del año entrante, situación muy polémica debido a que por a quien le fue cedida una membresía, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos evidenció graves violaciones de derechos humanos realizadas por el Estado venezolano en su informe sobre la crisis económica, política y social por la cual atraviesa el país en el mes de junio y su posterior actualización en el mes de septiembre, no muy favorable además para la fama del Gobierno detentado por Nicolas Maduro Moros.

De acuerdo a ello, la legitimidad más allá de las votaciones realizadas en el magno foro de la Asamblea General en virtud del procedimiento establecido en la resolución A/RES/60/251, se pone en duda por la contrariedad que puede encontrarse entre quien será el encargado de asumir las obligaciones y deberes inherentes al cargo de miembro del órgano principal del Sistema de Protección Universal de Derechos Humanos y todo el fundamento jurídico axiológico que fungen como cimientos del mismo Consejo, de Naciones Unidas, e incluso, de la Comunidad Internacional misma. Esta serie de oscilaciones sobre la legitimidad de Venezuela de ocupar ese puesto da entradas a instituciones del derecho administrativo, conceptos como el de acto, legitimidad, anulabilidad y demás aparecen posicionándose en un plano internacional, aportando un respaldo a las propuestas *Global Administrative Law* del derecho anglosajón, y el *Internationales Verwaltungsrecht* como postura germánica. Siendo así, esta situación se presta al análisis de la validez de dicha membresía empleando herramientas teóricas y metodológicas no únicamente del Derecho Internacional Público, sino del mismo Derecho Administrativo en una perspectiva internacional y sumamente moderna, en el sentido de la actividad administrativa desempeñada por las organizaciones internacionales, y en este caso, Naciones Unidas.

<sup>3</sup>Véase nota de prensa oficial de Naciones Unidas sobre la elección de catorce (14) nuevos miembros del Consejo de Derechos Humanos <https://www.un.org/press/en/2019/ga12204.doc.htm>. [Consultado el 19 de octubre de 2019].

## 1. Naciones Unidas y la Comunidad Internacional: una promesa para las personas

Las relaciones entre todos los hombres actualmente debe entenderse como una consecuencia histórica del gregarismo, el cual funge como una herencia de las generaciones pasadas, desarrollado en tiempos contemporáneos como el sentimiento cosmopolita anexado a la solidaridad cívica residente en el actuar natural de la humanidad, y llamado por primera vez dentro de su visión clásica medieval como *ius gentium* o derecho de gentes, el cual llevaría como objeto la regulación de las relaciones entre los ciudadanos romanos y los extranjeros por fungir dichas situaciones de orden social de suma importancia para Roma, con esto se presenta un escenario donde el derecho internacional nace con tanta naturalidad como las disciplinas civiles o penales.

Sin embargo, en ese entonces el interés de esta rama no giraba en torno a las necesidades o planteamientos de las personas, sino del gobernante y toda la estructura de su administración a través del Estado, pasando así a una concepción que abre un escenario donde el sentirse humano es de gran importancia y sirve como fundamento donde las personas desde su consideración como un todo son partícipes en el tráfico internacional y sujetos de este, formando un concepto del derecho internacional público moderno donde este actúa como una sistematización u ordenamiento jurídico normativo dedicado a regular las relaciones de todos los hombres en interés de toda la humanidad (De Vitoria, Francisco, 2007).

De esta manera, la aplicación del derecho internacional pasa a tomar un carácter universal y general que se desenvuelve dentro de la sociedad internacional (De Vitoria, Francisco, 2007), como unidad política universal, pudiéndose abstraer dicho postulado a un esquema contemporáneo de la comunidad internacional entendida actualmente como:

[...] un marco social de referencia, un todo social en el que se hayan insertos todos los demás grupos sociales, sea cual sea su grado de evolución y poder. [...] constituye, por tanto, una sociedad de sociedades, o macrosociedad, en cuyo seno surgen y se desenvuelven los grupos humanos, desde la familia hasta las organizaciones [...], pasando por los Estados.” (Calduch, 1991: 63).

Aludiendo entonces a un conjunto de Estados, Organizaciones Internacionales<sup>4</sup> y la humanidad en su generalidad, los cuales como actores buscan un bienestar, un intercambio y el equilibrio a nivel mundial por medio de políticas y/o tratados, convenios y pactos internacionales dirigidos a ese bien mayor, idea que fundamenta el papel del sistema de Naciones Unidas que desempeña dentro de esta comunidad internacional que conforma el orbe, este último concepto comprendido dentro del pensamiento de Vitoria como:

[...] realidad física, geográficamente delimitada gracias a los descubrimientos, jurídica en la medida que es objeto del derecho natural y humana, pues se comprende en un estadio prístino de hermandad y comunidad de todos los hombres, anterior a la división en naciones, que es causa agente del derecho de gentes. [...] (De Vitoria, 2007: 51).

Del fragmento citado se deduce que este orbe no comprende únicamente ese elemento objetivo, físico, superficial, delimitable y determinado por otras ciencias, sino que además debe incluirse la idea de la normativa internacional dictada por los pueblos enlazados por esa autoridad común, los actores del plano jurídico a diagnosticar y además las situaciones que sirven para la aplicación del derecho internacional público, destacándose este por ser quizás la visualización moderna del *ius gentium*, como detentador de la Ley Común de la Civilización que si bien se encuentra totalmente dirigido por el derecho natural, se sujeta a situaciones sociales que lo invisten de una suerte de susceptibilidad a su regulación, de ahí puede derivarse los tratados internacionales así como normativas comunes de índole regional (Maritain, 1982).

Ahora bien, no puede obviarse el hecho de que Naciones Unidas encuentra su naturaleza en lo comprendido por organizaciones internacionales de carácter gubernamental, las cuales son definidas como: “asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la

<sup>4</sup> Ya sean de índole gubernamental como no gubernamental.

de sus miembros” (Sobrino, 2013: 359). De esto deriva la idea de la organización internacional como ese medio que tienen los Estados para resolver y atender necesidades supranacionales cuya voluntad es divisible a la de sus miembros, que desenvolviéndose dentro del derecho internacional poseen personalidad jurídica plena<sup>5</sup>.

Partiendo de ello, nace la interrogante de cuáles intereses son los atendidos por Naciones Unidas, la respuesta podemos encontrarla en el preámbulo y capítulo primero de su acta constitutiva, conforme al primer aparte, el mismo expresa:

Nosotros los pueblos de las naciones unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a 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, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, [...] (Carta de las Naciones Unidas, 1945: Preámbulo).

Evidentemente, en el mandato que ha otorgado la humanidad a través de sus representantes a Naciones Unidas para que actúe en favor de su interés se aprecia una ordenación que instituye una franja ética y moral del actuar de la organización, entendida *a grosso modo* como: [...] saber [...] cuya misión es dirigir la conducta hacia el bien perfecto o fin último de la persona, [...] es propiamente un saber normativo, capaz de establecer fines y normas de conducta de valor absoluto e incondicionado” (Rodríguez Luño, 2010: 27-28), es decir, se trata de una norma más allá de la racionalidad proveniente de lo sublime, por lo que, del derecho natural mismo, que de alguna manera discierne sobre las acciones tomadas en nuestra vida, y las cataloga como buenas o malas, ahora bien, no se trata únicamente de un planteamiento ético particular, sino que debe agregársele su carácter mundial/universal, en cuanto es necesaria de acuerdo a la advertencia realizada por Ortiz:

[...] la necesidad de incorporar al juego internacional la supremacía de los valores que sustentan la paz, es decir, el diálogo genuino, la tolerancia activa, el aprecio a la diversidad y el respeto a la dignidad de la vida, es algo que debe ir más allá de la retórica y un compromiso inacabado que se pierde en el tiempo, a convertirse en una práctica constante de la comunidad internacional, que debe venir acompañada del cumplimiento de los principios, preceptos, normas y conceptos propios del derecho internacional público. (Ortiz, 2015: 47-48).

En este sentido, se observó como esta vorágine internacional frente a la ética mundial vuelve el caso de la integración de la República Bolivariana de Venezuela, dentro del Consejo de Derechos Humanos un asunto altamente controversial e importante para Naciones Unidas, en vista de que la misma pasa de ser un centro de colaboración entre gobernantes como la extinta Sociedad de Naciones, a la autoridad que tiene como norte, defender a los pueblos que integran el orbe de cualquier peligro que los amenace, incluso hacer frente a los Estados que componen la misma, exaltando la sustancia bicéfala que integra la anatomía jurídica de las organizaciones internacionales, por lo que, resulta contradictorio que un Estado que no se encuentra en la posición ni siquiera de cumplir con los deberes y obligaciones dentro del mismo sistema universal, detente un curul en un consejo que verificará la eficacia de las normas que componen el derecho internacional público en materia de derechos fundamentales.

### 1.1 El Consejo de Derechos Humanos.

Retomando las consideraciones establecidas en la Carta de las Naciones Unidas, se observa como esta encuentra uno de sus principales intereses en la defensa, promoción y respeto a los derechos fundamentales del hombre, evolucionando a una estandarización lingüística como «derechos humanos», estas facultades que forman el epicentro del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos el cual encuentra su pilar dentro de los considerandos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual forma una renovación radical en los

<sup>5</sup>Aclaración dada por la Corte Internacional de Justicia en cuanto establece que: “[...] es un sujeto de Derecho internacional vinculado en tanto tal por todas las obligaciones que le imponen las normas generales del Derecho internacional, su acta constitutiva o los acuerdos internacionales de los que es parte [...]” (Opinión Consultiva, 20 de diciembre de 1980, Corte Internacional de Justicia).

planteamientos sobre el respeto de la dignidad humana de las personas, así como los deberes y obligaciones de los Estados frente a sus propios ciudadanos, a la comunidad internacional e inclusive ante la misma organización, formulando dicha primicia en los siguientes términos:

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias, [...], Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, [...], La Asamblea General, Proclama [...] (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948: Preámbulo).

Este preámbulo sirviendo como una extensión de los propósitos establecidos en la carta en cuanto puede verse una imposición por una autoridad de una serie de deberes supranacionales, cuya apreciación es posible de acuerdo al artículo 30 *eiusdem*: “Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, [...], para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados [...]” (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948: Artículo 30), limitando el actuar estatal, y un grado de sometimiento con posterioridad a un órgano rector, o de alguna manera más representativo del sistema mencionado, tratándose del Consejo de Derechos Humanos<sup>6</sup>, compuesto por cuarenta y siete (47) Estados miembros cuya elegibilidad es de carácter rotativo en un lapso de cinco (05) años por los miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Este se crea con el ánimo de continuar con las labores de la extinta Comisión de Derechos Humanos, partiendo de una mejoría dentro del sistema de protección anterior donde se observaba un contexto de anarquía e insatisfacción ante los gobiernos de diversos Estados y la actuación de la organización, es el ejemplo de los atentados del 11 de junio en Bombay, las manifestaciones de Cataluña, la Marcha de los Disidentes, la Segunda Batalla del Ramadi, entre otros. Se encontró la respuesta a través de una nueva forma de gestión basada en lo siguiente:

*Reafirmando* el compromiso de reforzar el mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas a fin de asegurar el disfrute efectivo por todas las personas de todos los derechos humanos, es decir, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, y, con ese objeto, la determinación de establecer un Consejo de Derechos Humanos, (Resolución A/RES/60/251, 2006: Cláusula Preambulatoria).

Sin embargo, frente a esta puntuación de estructura ideal organizativa, la resolución posteriormente articula una serie de disposiciones que vuelven aún más cuestionable la posición de Venezuela dentro del Consejo de Derechos Humanos, tratándose de los numerales 8 y 9 que no únicamente mencionan el derecho a pertenecer a este consejo, sino una serie de cargas a quienes serán los Estados postulados a formar parte dentro del foro, trayendo consigo una serie de características adscritas a la idoneidad de cualquier miembro del Consejo de Derechos Humanos, las mismas se describen de la siguiente manera:

8. [...] la participación en el Consejo estará abierta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas; al elegir a los miembros del Consejo, los Estados Miembros deberán tener en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto; la Asamblea General, por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, podrá suspender los derechos inherentes a formar parte del Consejo de todo miembro de éste que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos;

<sup>6</sup>El cual entra en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la reconstrucción institucional del sistema dada en el año 2006.

9. Decide también que los miembros elegidos al Consejo deberán aplicar las normas más estrictas en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y estarán sujetos al mecanismo de examen periódico universal durante el período en que sean miembros; (Resolución A/RES/60/251, 2006: Numeral 8, 9).

De la resolución se puede desprender un perfil de aquellos Estados que opten por ingresar dentro del Consejo, los cuales puede destacarse que son: a) contribución a la promoción y protección de derechos humanos de forma universal, b) aplicación estricta de la normativa que versa sobre la promoción y protección de derechos humanos, c) posibilidad de cumplimiento y acciones frente a las promesas y compromisos por parte del Estado que se postula y d) cooperación plena con el Consejo de Derechos Humanos, dichas características que su evaluación debe darse desde la recepción de la postulación del Estado hasta antes de la votación, fungiendo como fórmulas de exclusión debido a que en caso contrario estaría presentándose un choque con la razón de ser del mismo Consejo, la Carta de las Naciones Unidas y principios generales del Derecho Internacional Público como el principio *pro homine*.

De acuerdo a ello, se analiza la postura de Venezuela de acuerdo a las siguientes estadísticas, según las cinco (05) recomendaciones más reiteradas por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, concluyéndose que de cada cinco (05) recomendaciones el Estado venezolano de una forma manifiesta incumple cuatro (04), equivaliendo a un 80% de incumplimiento (Defiende Venezuela, 2019). 15.160 es la totalidad de detenidos políticos apresados de forma arbitraria desde 1 de enero del 2014 hasta el 31 de agosto de 2019. (Foro Penal, 2019).

Al menos 15 estudiantes universitarios actuando como defensores de derechos humanos han sido víctimas de represalias por el Estado venezolano entre el 2018 y 2019 (Aula Abierta Venezuela, 2019), la situación venezolana ha sido debatida dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, e incluso, un informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos realizado por orden del Consejo<sup>7</sup> donde de forma expresa y contundente se establece una situación que incluyendo a Venezuela dentro del Consejo, se estaría entrando en contradicción; dicho informe establece lo siguiente:

75. El ACNUDH considera que existen motivos razonables para creer que se han cometido graves violaciones de los derechos económicos y sociales, [...]. El Gobierno se negó a reconocer la magnitud de la crisis hasta hace poco y no adoptó las medidas apropiadas. Conforme se agudizaba la crisis económica, las autoridades empezaron a utilizar los programas sociales de forma discriminatoria, por motivos políticos, y como instrumento de control social. [...].

76. Durante más de un decenio, Venezuela ha adoptado e implementado una serie de leyes, políticas y prácticas que han restringido el espacio democrático, debilitado las instituciones públicas [...]. (Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019: 16).

Una muestra más que Venezuela no mantiene dentro de su agenda de política y gobierno el preservar la dignidad humana de sus ciudadanos, no quedándose el informe del Alto Comisionado únicamente con los dos puntos sobre los derechos sociales, económicos y el entorno jurídico democrático del Estado de Derecho en el que se deben desenvolver, sino va más allá y realiza ciertas aseveraciones conforme a derechos civiles como la vida, la integridad, la seguridad y libre tránsito, menoscabados principales por órganos de seguridad de la Nación, en los siguientes términos:

77. Todo ello ha permitido al Gobierno cometer numerosas violaciones de los derechos humanos. Las autoridades han atacado especialmente a determinadas personas y grupos, entre ellos a miembros de la oposición política [...]. Esta represión selectiva se manifiesta en una multitud de violaciones de los derechos humanos, que pueden constituir persecución por motivos políticos. [...].

<sup>7</sup>Véase Resolución 39/1 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

78. Miles de personas, principalmente hombres jóvenes, han sido matadas en supuestos enfrentamientos con fuerzas estatales en los últimos años. Existen motivos razonables para creer que muchas de esas muertes constituyen ejecuciones extrajudiciales perpetradas por las fuerzas de seguridad [...].

79. Los pueblos indígenas venezolanos son objeto de graves violaciones de sus derechos individuales y colectivos. Al ACNUDH le preocupan especialmente los informes de amenazas y actos de violencia contra autoridades y dirigentes indígenas [...]. (Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019: 16).

Sin embargo, existe una última conclusión dentro del informe que termina transformar al modelo de gobierno ideal bolivariano de Sudamérica, en una realidad de miseria y menoscabo propio de la dignidad humana donde la supervivencia es el día a día conforme a violaciones sistemáticas y generalizadas de derecho humanos de acuerdo a sus omisiones y negativas por parte del gobierno, además, dicho contexto de violencia y subdesarrollo ha generado una de las crisis migratorias más grandes de la historia, el éxodo venezolano, el Alto Comisionado expresándose en los siguientes términos: “80. El Estado ha denegado sistemáticamente los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a la verdad, la justicia y la reparación. [...]” (Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019: 16).

Por lo que, tal situación incluso pondría en curso el empleo del artículo 6 de la Carta de las Naciones Unidas en cuanto expone que: “Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya violado repetidamente los Principios contenidos en esta Carta podrá ser expulsado de la Organización por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.” (Carta de las Naciones Unidas, 1945: Artículo 6), por lo que, resulta enteramente inexplicable como el Estado venezolano logra cubrir el perfil para ser miembro del Consejo, así sea la voluntad de los Estados, si no cumple con sus deberes y obligaciones dentro de la Organización y posee un historial de múltiples violaciones de derechos humanos del cual representa total autoría.

## 2. Cuestiones de Derecho Administrativo Internacional

Desde los momentos clásicos, la Administración Pública ha jugado un papel fundamental dentro de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos<sup>8</sup>, situación que incluso da origen a un llamado «Estado de Bienestar», en el cual se creía que el administrador lo sabía todo, lo podía todo y se encontraba en la capacidad de suplir cualquier tipo de necesidad de las personas que ocupaban el espacio geográfico donde la Administración ejercía el poder, un espejismo de satisfacción que posteriormente es despejado por las realidades socio-políticas que sirven de fundamento para una transición al Estado Constitucional de Derecho y se aprecia una administración ineficiente frente a cualquier tipo de necesidad sin soportes auxiliares (García Pelayo, 1991).

Ahora bien, en el contexto de un mundo globalizado en los tiempos contemporáneos, las necesidades de los humanos van más allá de las que puede ofrecerles el Estado con el que posean un vínculo, conforme a ello, se han trasladado las soluciones de ciertos problemas que afectan a todo el orbe a una autoridad administrativa común, dando origen a la aparición del *Global Administrative Law* o *Internationales Verwaltungsrecht*, posturas anglosajonas y germánicas, el cual puede ser definido como ese conjunto de normativas nacionales e internacionales, bajo otros conceptos como globales, dirigidas a agentes públicos como privados derivadas de acuerdos con fuerza jurídica que substraen la esencia de aplicación legal del derecho administrativo clásico y se encuentra informado por los principios de información, transparencia, razonabilidad, participación y control (Darnaculleta, 2016).

En este sentido, se observa como la actividad realizada por la Organización de Naciones Unidas es indudablemente una actividad administrativa cuya gobernabilidad se encuentra sumergida dentro de la perspectiva del multinivel, en donde una autoridad global es quien tiene la potestad de ejecutar los mandatos y preservar el rango de legalidad internacional que se encuentra integrado por los tratados, convenios y pactos internacionales, de

<sup>8</sup>Anteriormente denominados como administrados, concepto en desuso debido a que pondría en un nivel de inferioridad a las personas de acuerdo al Estado.

esta forma, al dictaminar que las acciones desplegadas por Naciones Unidas son por naturaleza administrativas<sup>9</sup>, por lo que, de ella emanan por excelencia son Actos Administrativos y Reglamentos.

En cuanto a los Actos Administrativos, puede precisarse que los mismos son una: “[...] declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.” (García de Enterría y Fernández, 2006: 587), de acuerdo a ello y conforme al contexto teórico estudiado, puede visualizarse que en el seno de Naciones Unidas, sus actos por excelencia se tratan de todas las resoluciones vinculantes o consultivas, aunado a cualquier elección, nombramiento, destitución o supresión de cualquier cargo que sean provenientes de un órgano adscrito al sistema universal sin distingo alguno.

Ahora bien, bajo este escenario, indudablemente la recepción por parte del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas de la postulación de un Estado miembro que aspire pertenecer al órgano en cuestión, la acción de proceder a la apertura y realización de las elecciones para los miembros del Consejo hasta su nombramiento en virtud del conteo de los votos obtenidos en la Asamblea General se tratan de Actos Administrativos, los cuales siempre deben encontrarse sumidos a la norma que posea fuerza de Ley y el Derecho, en este caso, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, la Resolución que constituye el Consejo de Derechos Humanos, sus reglamentos de procedimiento y principios generales del derecho internacional público y administrativo, de lo contrario cabría exaltar la nulidad que adolece el acto en cuestión.

Conforme a ello, estos actos a pesar de encontrarse en un plano internacional son susceptibles a la anulabilidad, por lo que comprometerían su existencia y validez dentro de la dimensión jurídica de las organizaciones internacionales, cuestión que la teoría de las nulidades sobre los actos resulta común en todas las ramas del derecho, pues el control jurídico sobre la actuación de cualquier tipo de autoridad se muestra desde el inicio de las formas de prevención de violaciones a derechos fundamentales y respeto a las formas procedimentales como sustanciales establecidas que constriñen a esa autoridad a efectuar sus actos de una forma, cabiendo destacar sobre este caso en específico, dicha validez se encuentra instruida por la ética mundial descrita con anterioridad.

La teoría de las nulidades de los Actos Administrativos trae consigo dos conceptos, nulidades absolutas o nulidades relativas, pudiendo caber en este caso a la nulidad absoluta del nombramiento de Venezuela como miembro del Consejo de Derechos Humanos en los siguientes términos, las razones por las cuales se puede pedir la nulidad de un acto son por vicios relativos al autor del acto administrativo, por vicios relativos a la causa que da origen o motivan de alguna manera la razón del acto y por vicios que versan sobre el objeto del Acto Administrativo, es decir, su fin material, de ello, los vicios que podrían afectar al acto son la ilicitud, la imposibilidad y la indeterminación (Araujo-Juárez, 2009).

Estudiando el caso venezolano, se puede diagnosticar que su elección adolece de vicios que versan sobre el objeto, puesto que, en principio el perfil de ingreso descrito en la Resolución A/RES/60/251 de la Asamblea General para el Consejo de Derechos Humanos no concuerdan con la actuación estatal en las últimas dos (02) décadas, lo que genera un choque entre los intereses de la organización y los intereses evidentes del Gobierno venezolano, contrayendo incluso la misma Carta de las Naciones Unidas, de ahí puede originarse la fuente de la ilicitud, sobre la ilicitud se establece que:

Por lo que respecta al objeto ilícito o ilegal de ejecución, o imposibilidad jurídica, no es propiamente la ejecución del acto administrativo lo que resulta ilegal o imposible, sino el contenido del mismo, esto es lo que el autor ha querido disponer, autorizar u ordenar; equivale a ilegalidad del acto administrativo por vicios en el mismo. [...] (Araujo-Juárez, 2009: 30).

Sin embargo, la ilicitud del nombramiento de la República Bolivariana de Venezuela como miembro del Consejo de Derechos Humanos no es únicamente el conflicto que puede encontrarse en esta situación, sino que se observa la imposibilidad de poder ejecutar los deberes y obligaciones que traen consigo el puesto de miembro

<sup>9</sup>Evidentemente pudiendo dejar fuera aquellos actos de carácter judicial emanados por organismos jurisdiccionales internacionales realizados en nombre de la organización, los cuales se estaría hablando de una actividad jurisdiccional, y cuando se está en el proceso de creación de una norma jurídica de carácter internacional pues se está frente a una actividad legislativa.

del Consejo, dicha imposibilidad definida como: “[...] supuesto [...] referido a un problema material del acto y no jurídico; su contenido es de tal naturaleza que no puede ser ejecutado, pues no es un problema de ilegalidad sino de eficacia. [...]” (Araujo-Juárez, 2009: 30).

De ello, se plantea que Venezuela no se encuentra en la capacidad de ni siquiera suplir las obligaciones inherentes a ser un miembro ordinario de Naciones Unidas, mucho menos podrá cumplir con aquellas obligaciones y sobre todo deberes intrínsecos al cargo de miembro del Consejo de Derechos Humanos, exaltando principalmente la capacidad que necesita de poder colaborar plenamente con el Consejo, un Estado denunciado por violaciones de derechos humanos de forma sistemática, atravesando la peor crisis política y económica de la región, inestabilidad política, limitación de libertades y sobre todo, instigaciones a conflictos que pueden afectar la paz internacional, resulta evidente, que no se acopla al modelo y proyección de Naciones Unidas sobre los medios idóneos en el plan de desarrollo de este milenio.

### Conclusiones

Evidentemente, esta problemática presenta un tema de atención y de cuidado para el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas, para sus más altos representantes así como miembros de la Comunidad Internacional, debido a que se le está dando voz a un grupo gubernamental donde incluso su cualidad de gobierno se encuentra cuestionada, acusado de poseer todos los atributos que forman una antítesis de la razón de ser de la Organización de las Naciones Unidas, a un foro donde la meta es preservar la dignidad humana como proyección de la esencia de las personas, marco de las libertades fundamentales y garantía de la igualdad como de la equidad, de no ser así, la responsabilidad podría recaer sobre la misma organización, teniendo como única víctima, la ciudadanía venezolana, y aquellos que también se encuentren en situaciones similares.

A su vez, se concluye que la anulación de la membresía dentro del Consejo puede apreciarse desde el momento de la recepción de la postulación, debido a que la misma no posee las características ni el perfil de un miembro que pueda asumir el papel que le fue conferido sin especial atención al respecto, en virtud de que el perfil se encuentra respaldado por diversas normas internacionales como la Carta de la Organización de las Naciones Unidas como acta constitutiva que informa el actuar del sistema internacional de forma principal, por lo que dichas características han de tomar un carácter excluyente para los Estados que no cumplan con ellas, a pesar de no existir un previo procedimiento para el examen de credenciales al momento de recepción de postulación con promesas y compromisos del postulante, dicho precedente puede servir de utilidad para aquellos mandatarios no representativos de los pueblos no profesen posibilidades de adscribirse al órgano.

Asimismo, el papel del derecho administrativo internacional es trascendental para la aplicación efectiva y eficiente del derecho internacional público dentro de Naciones Unidas, incluso puede llegar a servir como puente para facilitar la aplicación de la normativa internacional a los Estados individualmente considerados, pues es gracias a él que se podría establecer un criterio de anulabilidad con respecto a la membresía de Venezuela en el Consejo de Derechos Humanos, así como el papel desempeñado por otros Estados e incluso órganos de Naciones Unidas, respondiendo dicha nulidad a los principios de razonabilidad y control principalmente.

Al tratarse de la nulidad de la actuación de un órgano de Naciones Unidas, y no existir procedimientos previos conforme a ello, este caso podría ser llevado a las consideraciones de la Corte Internacional de Justicia como órgano jurisdiccional principal del Sistema de Naciones Unidas, el cual detenta de forma primaria el control de la legalidad internacional y posee el equilibrio entre la ejecución de la voluntad de la humanidad, y las normas internacionales que procuran la convivencia y el logro de metas propuestas por todas las naciones consideradas en un conjunto de acuerdo al orbe, para que pueda de acuerdo a los intereses de la humanidad, dilucidar esta situación.

## Referencias Bibliografía

Libros, Capítulos de Libros y Revistas

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 2019. **Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela.** A/HRC/41/18. Ginebra, Suiza.

AULA ABIERTA VENEZUELA. 2019. **Informe preliminar: Represalias contra universitarios en su labor como defensores de derechos humanos (2018- junio 2019).** Edición Aula Abierta Venezuela. Maracaibo, Venezuela.

CALDUCH, Rafael. 1991. **Relaciones Internacionales.** Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, España.

ARAUJO-JUÁREZ, José. 2009. Teoría de las Nulidades del Acto Administrativo. En **Aida. Opera Prima de Derecho Administrativo.** N° 6. Asociación Internacional de Derecho Administrativo. México D.F., México. pp. 13 – 42.

DARNACULLETA, M. Mercè. 2016. El Derecho Administrativo Global ¿Un Nuevo Concepto Clave del Derecho Administrativo?. En **Revista de Administración Pública.** N° 199. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España. pp. 11 – 49.

DE VITORIA, Francisco. 2007. **Sobre el Poder Civil, Sobre los Indios, Sobre el Derecho de la Guerra.** Editorial Tecnos. Madrid, España.

DEFIENDE VENEZUELA. 2019. **Estado de Cumplimiento por parte de Venezuela de las Recomendaciones/Obligaciones emanadas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Informe de Seguimiento.** Edición Defiende Venezuela. Caracas, Venezuela.

FORO PENAL. 2019. **Reporte sobre la Represión en Venezuela.** Edición Foro Penal. Caracas, Venezuela.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. 2006. **Curso de Derecho Administrativo, Tomo I.** Editorial Palestra. Bogotá, Colombia.

GARCÍA PELAYO, Manuel. 1991. Estado Legal y Estado Constitucional de Derecho. En **Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.** N° 82. Ediciones de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. pp. 32 – 45.

MARITAIN, Jacques. 1982. **Los Derechos del Hombre y la Ley Natural.** Editorial Leviatan. Buenos Aires, Argentina.

NACIONES UNIDAS, 1992. **Resúmenes de los Fallos, Opiniones Consultivas y Providencias de la Corte Internacional de Justicia.** Ediciones de Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos de América.

ORTIZ, Humberto. 2015. Vorágine Internacional vs. Ética Mundial y Derecho Internacional Público: una relación más allá del compromiso. En **Cuestiones Jurídicas.** Vol. IX, N° 1. Fondo Editorial Biblioteca Universidad Rafael Urdaneta. Maracaibo, Venezuela. pp. 32 – 49.

RODRÍGUEZ LUÑO, Ángel. 2010. **Ética General.** Ediciones Universidad de Navarra, S.A. Pamplona, España.

SOBRINO HEREDIA, José Manuel. 2013. “La Subjetividad Internacional de las Organizaciones Internacionales”. En **Instituciones de Derecho Internacional Público.** Editorial Tecnos. Madrid, España.

**Instrumentos Normativos**

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. 1948. **Declaración Universal de Derechos Humanos**. Resolución 217 A (III). Entrada en vigor el 10 de diciembre de 1948.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. 2006. **Consejo de Derechos Humanos**. Resolución A/RES/60/251. Entrada en vigor el 06 de abril de 2006.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL. 1945. **Carta de las Naciones Unidas**. Entrada en vigor el 24 de octubre de 1945.

# Aplicación de la responsabilidad de proteger en Venezuela<sup>1</sup>

*Alejandra Beatriz León Díaz-Viana<sup>2</sup>*

*Innes Faría Villarreal<sup>3</sup>*

## Resumen

El presente artículo científico tuvo como objetivo analizar la aplicabilidad de la responsabilidad de proteger a la situación de emergencia humanitaria compleja que atravesó Venezuela en el año 2019. Para darle respuesta se emplearon informes de la Secretaría General de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Organizaciones No Gubernamentales y estudios de teóricos como Bermeo (2018) y García (2018). La investigación fue sociojurídica, documental y el método empleado fue el de análisis y de síntesis. Se concluyó que la responsabilidad de proteger sí era aplicable en el caso Venezuela por la comisión de crímenes de lesa humanidad que ocasionaron la Emergencia señalada.

**Palabras clave:** Responsabilidad de proteger, emergencia humanitaria compleja, crímenes de lesa humanidad, Venezuela

# Application of the responsibility to protect in Venezuela

## Abstract

The objective of this scientific article was to analyze the application of the responsibility to protect the Venezuelan Complex Humanitarian Emergency of 2019. The reports from the General Secretariat of the United Nations, the Organization of American States, the United Nations High Commission on Human Rights, Non-Governmental Organizations and studies from theorists such as Bermeo (2018) and García (2018) were used. The research was socio-legal, documentary and it was applied the analytic and synthetic scientific method. It was concluded that the responsibility to protect itself was applicable in the case of Venezuela because of the commission of crimes against humanity that caused the aforementioned Emergency.

**Keywords:** Responsibility to protect, Venezuelan complex humanitarian emergency, crimes against humanity, Venezuela

---

<sup>1</sup>Admitido: 14-04-20

Aceptado: 10-06-2020

Artículo derivado del Trabajo Especial de Grado, titulado: "Aplicación de la responsabilidad de proteger a la situación de emergencia humanitaria compleja que atravesó Venezuela". Universidad Rafael Urdaneta. Maracaibo, Venezuela.

<sup>2</sup>Abogada. Universidad Rafael Urdaneta. Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: [alejandraleondv@gmail.com](mailto:alejandraleondv@gmail.com)

<sup>3</sup>Abogada. Doctora en Derecho. Universidad Rafael Urdaneta. Maracaibo, Venezuela. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: [innesfariav@gmail.com](mailto:innesfariav@gmail.com)

## Introducción

Se considera que en la actualidad, Venezuela atraviesa por la crisis más grave de su historia reciente, el sistema de salud se encuentra colapsado, la hiperinflación asfixia a los venezolanos y les imposibilita el acceso a alimentos y medicamentos, lo cual tiene como consecuencia el aumento de las tasas de mortalidad. Los venezolanos tienen un escaso acceso al agua potable y al combustible, los cortes eléctricos prolongados se han convertido en parte de la cotidianidad y hacen cuesta arriba el cumplimiento de los quehaceres diarios. Todo esto, junto con el desempleo, ha causado el incremento de las migraciones forzadas<sup>4</sup> de los venezolanos en búsqueda de mejores condiciones de vida.

A lo anterior se suma que no existe independencia de poderes en Venezuela, el Estado de Derecho está quebrantado, los venezolanos no tienen acceso a una justicia imparcial, predominan las detenciones a miembros de la oposición, torturas, censura de los medios de comunicación y represión con armas de fuego por las autoridades de seguridad del oficialismo hacia los venezolanos durante sus manifestaciones y protestas contra el gobierno de Nicolás Maduro<sup>5</sup>.

A medida que transcurre el tiempo se evidencia la inacción del gobierno de Nicolás Maduro en la búsqueda de una salida a la situación de emergencia humanitaria compleja que atraviesa Venezuela debido a los crímenes de lesa humanidad que comete contra los venezolanos. Cuando el “Gobierno es el culpable del grave deterioro de las condiciones socioeconómicas del país” (Panel de Expertos Independientes designado por la Secretaría General de la OEA, 2018: 14) y es incapaz de proteger los estándares de garantía de vida de los ciudadanos, es deber de la comunidad internacional actuar en el marco de la responsabilidad de proteger para tomar medidas eficientes y oportunas ante la realidad venezolana y lograr salvaguardar a la población. De lo contrario, aumentará el número de muertes por falta de alimentos, medicamentos y desempleo, se amplificarán las cifras de migraciones forzadas a los demás Estados y continuarán las violaciones sistemáticas de derechos humanos.

La presente investigación se inició en el mes de mayo de 2019 en la ciudad de Maracaibo, Estado Zulia, Venezuela y se tomaron como fundamento los estudios realizados por Bermeo (2018), García (2018), Escriña (2014), entre otros autores que aportaron información valiosa para dar respuesta al objetivo general de este estudio, a saber: Analizar la aplicabilidad de la responsabilidad de proteger a la situación de emergencia humanitaria compleja que se presenta en la actualidad en Venezuela.

Este artículo científico tiene como aporte la identificación de la grave situación que atraviesa Venezuela como una emergencia humanitaria compleja, la comisión de crímenes de lesa humanidad por el gobierno de Nicolás Maduro contra los venezolanos y, en consecuencia, la necesidad y urgencia en la toma de medidas eficientes por parte de la comunidad internacional en el marco de la responsabilidad de proteger.

## 1. La responsabilidad de proteger

### 1.1. Evolución del concepto de la responsabilidad de proteger.

La soberanía estatal y el principio de no intervención son pilares fundamentales en el orden de las relaciones entre Estados de la comunidad internacional. El artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas (1945) consagra el principio de igualdad soberana entre los Miembros de la Organización, el cual consiste en la capacidad que tienen los Estados de actuar dentro de sus fronteras territoriales y el respeto que deben tener frente a la soberanía de los demás Estados (García, 2018). Por otro lado, el artículo 2.7 *eiusdem* consagra el principio de no intervención, el cual consiste en la no intromisión “[...] de las Naciones Unidas en los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados [...]”; sin embargo, tal principio “[...] no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII” (Carta de las Naciones Unidas, 1945: Art. 2.7).

<sup>4</sup>Salida indeseada de un territorio y la búsqueda de protección en otro. Las migraciones forzadas están asociadas con situaciones de amenaza a la integridad moral y física de la persona en un determinado país, urgencia e involuntariedad del proceso migratorio y deseo de retorno al lugar de origen (Almenara, 2017).

<sup>5</sup>La Asamblea Nacional considera que el proceso electoral por el cual Nicolás Maduro resultó electo como Presidente fue fraudulento y, en consecuencia, desde el 10 de enero de 2019 usurpa el poder. Es por ello que el 23 de enero de 2019 el Presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, se juramentó como “Presidente Encargado” de Venezuela. Véase: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46979533>

La responsabilidad de proteger tiene su fundamento en la evolución de los conceptos de seguridad humana, soberanía como responsabilidad, y en el dilema de la intervención humanitaria. El sudanés, Francis Deng, designado por el Secretario General de la ONU como Representante Especial sobre el Desplazamiento Forzado Interno en 1993, introdujo el concepto de soberanía como responsabilidad de la siguiente manera:

La soberanía no es simplemente el derecho a no ser perturbado desde afuera, sino también la responsabilidad de realizar las tareas que se esperan de un gobierno efectivo [...] La obligación del Estado de preservar los estándares de garantía de vida para sus ciudadanos debe ser reconocida como una condición necesaria de la soberanía. [...] Si la obligación no es cumplida, el derecho de inviolabilidad debe considerarse perdido, primero voluntariamente si el propio Estado pide ayuda de sus pares, y luego involuntariamente si la ayuda se impone en respuesta a su propia inactividad o incapacidad y a las necesidades no satisfechas de su propio pueblo [...] En el plano internacional, [...] la soberanía se convierte en una función combinada, para ser protegida cuando se ejerce responsablemente y para ser compartida cuando se necesita ayuda (Deng *et al.*, 1996: XVIII; citado en Piedrahita, 2015: 51-52).

“En la década de los noventa se empieza a demandar la redefinición de la seguridad nacional [...]” (Tuchman, 1989: 162; citado en Escriña, 2014: 175) y se tomó en cuenta el hecho de que la seguridad humana debe ir más allá de la misma, ya que el fin último de toda institución y del Estado es la protección del ser humano, la cual debe estar por encima del interés nacional (Escriña, 2014).

Luego de los acontecimientos del genocidio de Ruanda en año 1994 y la guerra de Kosovo en 1998, el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, presentó su reporte anual ante la Asamblea General de las ONU el 20 de septiembre de 1999. En él resaltó las terribles consecuencias de la inacción de la comunidad internacional ante la masacre de civiles en el caso de Ruanda, y criticó la ausencia de unidad de la comunidad internacional en la intervención armada de Kosovo llevada a cabo por la Organización del Atlántico Norte (en adelante, OTAN) sin la autorización del Consejo de Seguridad debido al veto que impusieron Rusia y China (García, 2018). Asimismo, Kofi Annan presentó la siguiente interrogante en el contexto de lo ocurrido en Ruanda:

Si durante los días [...] que acabaron en el genocidio, una coalición de Estados hubiera estado preparada para defender a los tutsi pero no hubiera recibido una rápida autorización del Consejo, ¿debería haber permanecido apartada y permitido que el horror se desarrollara? [...] (Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, 1999: Párr. 16).

Un año más tarde, el ex Secretario General en su Informe “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo veintiuno” insistió de nuevo en la necesidad de la evolución del concepto de soberanía y el principio de no intervención:

Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común? (Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, 2000: Párr. 217).

Con posterioridad, el gobierno canadiense convocó la creación de una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (en adelante, CIISE) durante la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas en septiembre del año 2000, la cual tuvo como misión preparar un informe que ayudara al Secretario General de las Naciones Unidas a establecer nuevos puntos de coincidencia entre la intervención y soberanía de los Estados (García, 2018).

En el año 2001 la CIISE publicó su informe titulado “La responsabilidad de proteger”, el cual estableció dos principios esenciales: el primero consagra que la soberanía de los Estados conlleva responsabilidades, específicamente la de proteger a su población, y el segundo establece que “[...] cuando la población esté sufriendo graves daños” y el Estado no pueda o no quiera dar solución a esos sufrimientos, “[...] la responsabilidad

internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención”. En su párrafo 2.15 señaló lo siguiente:

las autoridades políticas nacionales son responsables ante los ciudadanos a nivel interno y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas; y [...] que los agentes del Estado son responsables de sus actos, es decir, que han de rendir cuentas de sus actos u omisiones (CIISE, 2001: Párr. 2.15).

Asimismo, la Comisión explicó que la responsabilidad de proteger abarca tres responsabilidades específicas: la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de reaccionar y la responsabilidad de reconstruir. La responsabilidad de prevenir busca eliminar las causas profundas y directas de las crisis y conflictos internos que pongan en peligro a la población de un Estado. La responsabilidad de reaccionar establece al deber de responder a las situaciones donde sea necesaria la protección humanitaria a través de la aplicación de medidas coercitivas como la imposición de sanciones en el plano internacional, y en casos extremos, la intervención militar. Por último, la responsabilidad de reconstruir consiste en ofrecer, después de una intervención militar, asistencia para la recuperación y reconciliación a través de la erradicación de las causas que originaron el daño que la intervención pretendía atajar o evitar (CIISE, 2001: Sinopsis).

De igual forma, la CIISE en la sinopsis de su Informe estableció los principios precautorios en una intervención militar que solo podrá ser autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y estará justificada, de acuerdo con el criterio de causa mínima, cuando existan o se traten de evitar grandes pérdidas de vidas humanas como consecuencia “[...] de la acción deliberada de un Estado, de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado[...]” (CIISE, 2001: Sinopsis).

Los principios son los siguientes: el principio de la intención correcta, el cual hace referencia a que el fin de la intervención debe ser detener o evitar el sufrimiento humano y que la misma debe contar “[...] con un claro respaldo de las víctimas y de la opinión pública regional [...]” (CIISE, 2001: Sinopsis), el principio del último recurso consagra que la intervención militar solo es justificable cuando hayan sido agotadas las demás medidas no militares para solucionar la crisis, y cuando existan motivos razonables para considerar que otras medidas menos fuertes darán fruto. El tercer principio es el de medios proporcionales, el cual establece que “[...] la escala, duración e intensidad de la intervención militar prevista debe ser la mínima necesaria para alcanzar el objetivo de protección humanitaria [...]” (CIISE, 2001: sinopsis) y, por último, el principio de posibilidades razonables señala que “[...] las consecuencias de la acción no pueden ser peores que las de la inacción” (CIISE, 2001: Sinopsis).

La responsabilidad de proteger fue establecida en los párrafos 138, 139 y 140 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Bermeo, 2018:54). El párrafo 138 establece la responsabilidad que tiene cada Estado de “[...] proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad [...]” y de prevenir los mismos. Asimismo, la comunidad internacional deberá ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a la ONU a “ establecer una capacidad de alerta temprana” (Documento Final de la Cumbre Mundial, 2005: Párr. 138).

El párrafo 139 establece la responsabilidad que tiene la comunidad internacional de ejercer “los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta de las Naciones Unidas [...]” para socorrer a las poblaciones frente a los crímenes señalados en el párrafo 138; incluso, los Estados en el Documento Final establecieron su voluntad de adoptar “medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad [...]” (Documento Final de la Cumbre Mundial, 2005: Párr. 139) en cooperación con las organizaciones regionales pertinentes cuando los medios pacíficos resultaran inadecuados y fuera evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población frente a tales crímenes.

## **1.2. Desarrollo del concepto de responsabilidad de proteger desde el año 2005.**

El Informe Anual del Secretario General, Ban Ki-moon, del año 2009 titulado “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger” establece que, en general, la responsabilidad de proteger se basa en tres pilares fundamentales. El primero, es la responsabilidad que tiene el Estado de proteger a sus habitantes, sean nacionales

suyos o no, contra el genocidio, depuración étnica, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. El segundo, establece el deber que tiene la comunidad internacional de ayudar a cumplir las obligaciones señaladas, y, por último, el tercer pilar trata sobre la responsabilidad de los Estados Miembros de la ONU de actuar de forma colectiva y oportuna cuando sea evidencie que un Estado no ofrece la debida protección a sus ciudadanos a través de medidas pacíficas, coercitivas y colaboración con acuerdos regionales o subregionales (Bermeo, 2018).

Ahora bien, es necesario desarrollar la etapa de respuesta de la responsabilidad de proteger, la cual forma parte del tercer pilar que trata sobre la aplicación de las medidas pacíficas en contenidas en los capítulos VI y VIII de la Carta de las Naciones Unidas y las medidas coercitivas establecidas en el Capítulo VII *eiusdem*. Respecto a las medidas pacíficas especificadas en el artículo 33 *eiusdem*, como lo son: la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, acuerdos regionales, entre otros, el Secretario General en su Informe del año 2012 señaló que tales medidas pueden ser llevadas a cabo por quien haga sus veces (Bermeo, 2018).

Cuando estalló la guerra civil en Libia en el año 2011, la Unión Europea y Estados como Guatemala, Países Bajos, Japón y Nueva Zelanda declararon que “[...] no era suficiente con esas medidas y se hacía necesario un debate sobre el tercer pilar para por dar de este modo una respuesta definitiva [...]” (García, 2018: 130). Incluso, algunos Estados como México, Suiza y Australia mencionaron medidas planteadas en el Informe de la CIISE con respecto a que, en los casos de atrocidades en masa, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se abstuvieran de ejercer el derecho de veto (García, 2018). La responsabilidad de proteger fue invocada mediante la Resolución 1973 del 2011 para salvaguardar a la población durante la guerra civil de Libia (García, 2018).

Si un Estado no responde a las medidas pacíficas, será necesario aplicar las medidas colectivas de conformidad al **párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre del 2005, las cuales** son autorizadas por el Consejo de Seguridad. Las medidas coercitivas en virtud del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas son las siguientes:

[...] sanciones, que comprenden la congelación de activos financieros del gobierno y de miembros particulares de un régimen y la imposición de prohibiciones de viajar; la suspensión de los créditos, la ayuda y los préstamos de instituciones financieras internacionales a los funcionarios del gobierno que se encuentren en el extranjero; la limitación de la prestación de otros servicios financieros a un gobierno o a funcionarios particulares; el control de la disponibilidad de bienes suntuarios, armas y materiales conexos y productos de gran valor; la limitación del contacto diplomático de los Estados con la entidad que sea objeto de las medidas [...] Las sanciones se pueden estructurar cuidadosamente de modo que afecten sobre todo a los responsables y se minimicen los efectos sobre la población civil [...] (Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, 2012: Párr. 31).

Y, en cuanto al uso de la fuerza militar, en virtud del artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas, el Informe señala que la fuerza coercitiva se ejerce a través:

[...] del despliegue de fuerzas multinacionales aprobadas por las Naciones Unidas para establecer zonas de seguridad, la imposición de zonas de prohibición de vuelos, el establecimiento de una presencia militar en la tierra y en el mar, con propósitos de protección o disuasión, o cualquier otro medio que determine el Consejo de Seguridad (Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, 2012: Párr. 32).

Cabe destacar que, así como lo estableció el autor, César Hernández (2013) en su investigación titulada “La doctrina de la responsabilidad de proteger y su aplicación por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas”, la responsabilidad de proteger no es considerada norma *ius cogens* porque no ha sido aceptada por los Estados de la comunidad internacional como una norma de obligatorio cumplimiento. Asimismo, el referido autor a través de su estudio recomendó la eliminación del derecho de veto en materia de responsabilidad de proteger en el Consejo de Seguridad de la ONU con la finalidad de salvaguardar a las poblaciones frente a crímenes masivos.

El Secretario General de la ONU, António Guterres, el 25 de junio de 2018 participó en un debate sobre la responsabilidad de proteger donde resaltó lo siguiente:

La responsabilidad de proteger a la población recae en los Estados y es fundamental en el ejercicio de su soberanía; sin embargo, cuando las autoridades nacionales fallan en la tarea, se convierte en una responsabilidad colectiva y la comunidad internacional debe actuar con celeridad explorando distintos medios para prevenir catástrofes que son siempre evitables [...] La responsabilidad de proteger no genera un nuevo mecanismo de intervención o coerción [...] (Guterres, 2018: Párrs. 1, 6).

Asimismo, hizo énfasis en la necesidad que existe en la actualidad de adherirse a ese compromiso para salvaguardar a la población como comunidad internacional debido a los crímenes atroces que se cometen y que transgreden las leyes internacionales humanitarias y derechos humanos. Para ello, es precisa la implementación de una acción rápida, preventiva y diplomática, así como, también, el fortalecimiento de las capacidades de los Estados con evaluaciones de riesgos y políticas adecuadas ante las vulnerabilidades (Guterres, 2018).

En síntesis, debe entenderse que la soberanía estatal no solo consiste en el derecho a no ser perturbado desde fuera, sino también conlleva responsabilidades, entre ellas, la de proteger y garantizar los derechos humanos de los ciudadanos. Si tal obligación no existiera, los gobiernos podrían vulnerar de forma deliberada los derechos humanos de su población sin tener que rendir cuentas, lo cual se opone a los propósitos de las Naciones Unidas contemplados en el artículo 1 de la Carta: mantener la paz y seguridad internacional, tomar medidas colectivas eficaces para suprimir las amenazas a la paz y seguridad internacional, cooperación internacional en el desarrollo y estímulo de los derechos humanos, entre otros.

En consecuencia la responsabilidad de proteger establece y enfatiza el deber que tienen los Estados de salvaguardar a su población frente a crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, depuración étnica y genocidio. La comunidad internacional deberá asistir a los Estados a ejercer esa responsabilidad y socorrer a las poblaciones frente a esos crímenes a través de medidas colectivas que sean oportunas: pacíficas o coercitivas.

La intervención militar será autorizada por el Consejo de Seguridad y procederá cuando existan graves pérdidas de vidas humanas como resultado de la acción deliberada de un Estado o de su incapacidad, se cuente con el apoyo de las víctimas y opinión pública regional y se hayan agotado las demás medidas colectivas para solucionar la crisis. Varios autores señalan que en casos de atrocidades en masa, los Estados permanentes del Consejo se deberían abstener de hacer uso de su derecho al veto.

Cabe resaltar que la responsabilidad de proteger no es considerada norma *ius cogens* pues no ha sido aceptada por los Estados de la comunidad internacional como una norma de obligatorio cumplimiento. Las expresiones de voluntad ante los órganos de la ONU son insuficientes, aunque sean de la mayor parte de Estados como lo es el caso del Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, ya que debe verificarse la práctica generalizada de los Estados y la convicción de que la misma se ajusta a Derecho, asimismo, debe tener un altísimo grado de aceptación para ser considerada norma *ius cogens* (Pacheco de Freitas, 2015).

A continuación se presenta una línea de tiempo en forma de gráfico mediante el cual se establece la evolución de la responsabilidad de proteger a través de los años:

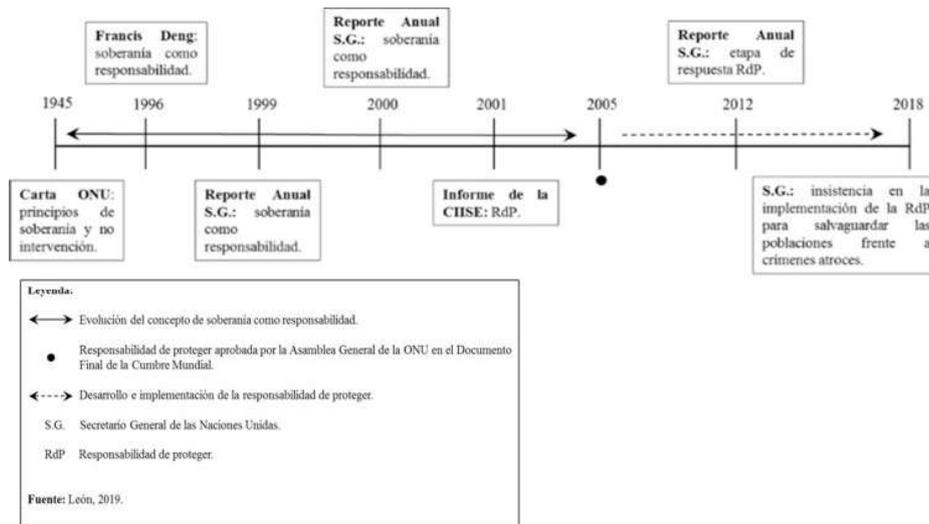


Figura 1. Evolución de la responsabilidad de proteger a través de los años

## 2. Crímenes de lesa humanidad

El artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional<sup>6</sup> establece que los crímenes de lesa humanidad comprenden los siguientes actos cuando sean parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil: asesinato, exterminio, esclavitud, deportación o traslado forzoso de la población, encarcelación u otra privación grave de libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional, tortura, violación, esclavitud sexual o cualquier otra forma de violencia sexual comparable, persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, entre otros, desaparición forzada, el crimen de apartheid y otros actos que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten de forma grave contra la integridad física o la salud mental.

A los efectos del presente estudio es preciso señalar que el Estatuto define en su artículo 7 el “ataque contra una población civil” como la realización de alguno de los actos señalados en virtud de la política de un Estado. Asimismo, establece que el “exterminio” comprende la privación intencional del acceso a alimentos o medicinas y que la “deportación o traslado forzoso de población” “[...] es el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional [...]” (Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 1998: Art. 7).

Un crimen de lesa humanidad, como se señaló, debe ser cometido como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil. El término “generalizado” hace referencia a que el acto debe ser realizado a gran escala con un número elevado de víctimas, mientras que el término “sistemático” significa que el acto debe ser producto de una planificación metódica (Lozada, 2019: Párr. 3) que tenga un objetivo político, un plan de ataque o una ideología cuyo fin sea perseguir o debilitar una comunidad, uso significativo de recursos públicos o privados o la implicancia de políticos o militares de alto rango en la ejecución de un plan metódico preconcebido (Lozada, 2019: Párr. 11).

Por otro lado, el Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, Adama Dieng y la Asesora para la Responsabilidad de Proteger, Jennifer Welsh en el “Marco de Análisis para crímenes atroces” que fue presentado por el Secretario General, Ban Ki-moon en julio del año 2014 establecieron que existen factores de riesgo de crímenes atroces<sup>7</sup>: ocho comunes a todos los crímenes internacionales y seis específicos para cada uno (Bermeo, 2018).

<sup>6</sup>El Estatuto de Roma fue aprobado en todas sus partes por el Congreso de la República de Venezuela mediante la Ley Aprobatoria del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Gaceta Oficial N°5.507 Extraordinario del 13 de diciembre de 2000 para que surtiera efectos internacionales en cuanto a Venezuela según su artículo único.

<sup>7</sup>El término “crímenes atroces” engloba los siguientes crímenes internacionales: genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y depuración étnica (Marco de Análisis para crímenes atroces, 2014).

Los factores de riesgo comunes de los crímenes atroces son los siguientes: situaciones de conflicto armado u otras formas de inestabilidad, registro de violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, debilidad de las estructuras del Estado, motivos o incentivos, capacidad para cometer crímenes atroces, ausencia de factores de mitigación, circunstancias propicias o acciones preparatorias y factores desencadenantes (Marco de Análisis para crímenes atroces, 2014: 9).

Ahora bien, el Marco de Análisis lo define los crímenes de lesa humanidad como “[...] los actos que forman parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil [...]” (Marco de Análisis para crímenes atroces, 2014: 1). Los factores específicos de los crímenes de lesa humanidad son dos: indicios de ataque generalizado o sistemático contra una población civil e indicios de un plan o política de ataque contra una población civil (Marco de Análisis para crímenes atroces, 2014).

Dentro de los indicadores de los indicios de ataque generalizado o sistemático contra una población civil se encuentran: patrones de violencia contra poblaciones civiles o miembros de un grupo identificable y contra sus propiedades, medios de vida y símbolos culturales o religiosos; aumento del nivel de organización o coordinación de los actos violentos o las armas utilizadas contra una población civil, indicios de un plan o política para lanzar ataques contra civiles, entre otros (Marco de Análisis para crímenes atroces, 2014).

Mientras que los indicios de un plan o política de ataque contra una población civil son los siguientes: documentos oficiales, registros de los medios de comunicación o cualquier otra documentación a través de la cual se trasluce directamente o se infiera la existencia de una política o plan estatal organizativo contra poblaciones civiles o grupos protegidos; preparación o movilización de las fuerzas armadas en masa contra poblaciones civiles; colaboración de las instituciones del Estado o las autoridades de alto nivel en actos violentos, entre otros (Marco de Análisis para crímenes atroces, 2014).

En la legislación venezolana, el artículo 29 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que es obligación del Estado investigar y sancionar los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades, dentro de los cuales se destacan los delitos de lesa humanidad. Los mismos son imprescriptibles, serán juzgados por los tribunales ordinarios y están excluidos del indulto y la amnistía.

En síntesis, el Estado venezolano aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional el 13 de julio del año 2000, el cual establece que los crímenes de lesa humanidad engloban diversos actos, tales como: asesinato, exterminio, torturas, deportación o traslado forzoso, entre otros que generan intencionalmente grandes sufrimientos a una población civil y que sean producto de un ataque generalizado o sistemático, es decir, dirigido a un número elevado de personas y en ejecución de un plan metódico preconcebido que tenga un objetivo político por el cual se movilicen fuerzas armadas contra poblaciones civiles, exista colaboración con las instituciones del Estado o autoridades de alto rango en actos violentos y se utilicen recursos públicos o privados para el referido ataque. La prohibición de crímenes de lesa humanidad es reconocida como una norma *ius cogens* (Díaz, 2014), es decir, de obligatorio cumplimiento por parte de los Estados de la comunidad internacional y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela los condena y ordena su investigación y sanción.

### 3. Emergencia humanitaria compleja

Las crisis humanitarias se producen por dos factores: los desastres naturales y los conflictos armados según las concepciones y lineamientos que establece el Derecho Internacional Humanitario. Ahora bien, la Emergencia Política Compleja es causada por el ser humano y se caracteriza porque tiene una mayor prolongación en el tiempo, es de carácter eminentemente político y afecta todos los ámbitos de la vida humana (Observatorio de Programas Sociales de Transparencia Venezuela, 2017).

El concepto de Emergencia Política Compleja, en la actualidad conocida como “emergencia compleja” o “emergencia humanitaria compleja” fue utilizado a finales de los años 80 por la ONU para describir las grandes crisis que se desarrollaron durante la post-Guerra Fría. El calificativo “compleja” de la Emergencia se debe a las tres siguientes razones: la primera es la multiplicidad de sus causas que se encuentran en la interrelación de factores políticos, económicos y socioculturales. La segunda es el impacto destructivo y desestructurador que

produce en todos los órdenes de vida, y la tercera es la consiguiente necesidad de una respuesta internacional que se base en la acción humanitaria, diplomacia, o incluso, en el uso de la fuerza armada para mantener la paz o para escoltar la ayuda humanitaria (Diccionario de Acción Humanitaria y Desarrollo, 2000).

Cada emergencia compleja es diferente en cuanto a sus causas, actores y resolución; sin embargo, en general, suelen resultar de la interrelación de factores que se generan en mayor o menor grado, tales como: el debilitamiento e incluso quiebra y fragmentación del Estado, el fracaso del sistema político, falta de instituciones con legitimidad popular, existencia de un régimen autoritario incapaz de resolver los conflictos y negociar con los grupos de oposición, desmoronamiento de la economía formal y el auge de la economía informal, hambruna como consecuencia de la desnutrición, pobreza y epidemias que en ocasiones son provocadas de forma deliberada como mecanismo de despojo de los sectores vulnerables y, por último, el éxodo y las migraciones forzosas causadas por la necesidad de la búsqueda de ayuda (Diccionario de Acción Humanitaria y Desarrollo, 2000).

Por último, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (1999) define la Emergencia Compleja como una crisis humanitaria que tiene lugar en el territorio de un Estado en el que hay un vacío considerable o total de poder como resultado de conflictos internos o externos, y que requiere de una respuesta internacional que vaya más allá la capacidad de un solo organismo o del programa de las Naciones Unidas en curso en el Estado que se trate.

En definitiva, las Emergencias Humanitarias Complejas son crisis humanitarias graves que son causadas por el ser humano como consecuencia de factores políticos, económicos y socioculturales que tienen un impacto devastador en el estándar de garantía de vida de las personas, son prolongadas en el tiempo y causan el desmoronamiento de la economía formal, hambruna, pobreza, migraciones forzosas, entre otros. Ante tal situación se requiere ayuda internacional basada en la acción humanitaria, diplomacia, o incluso, en el uso de la fuerza armada para mantener la paz o para escoltar la ayuda humanitaria.

### **3.1. Emergencia humanitaria compleja en Venezuela.**

Venezuela se encontró sumergida en el año 2019 en una profunda crisis a nivel económico, social y político, que afectó todos los niveles de vida y donde predominó la violación sistemática de derechos humanos según lo denunciaron varios órganos internacionales. “[...] La combinación de inestabilidad política, conflictividad, desigualdades sociales, pobreza y otros factores hacen que en la actualidad la situación venezolana haya llegado a un nivel de Emergencia Humanitaria Compleja” (Aula Abierta, 2018: 1). Asimismo, el Grupo de Expertos Independientes designado por la Secretaría General de la OEA determinó que:

El Régimen venezolano es el responsable de lo que se ha convertido en una de las peores crisis humanitarias que la región haya vivido. Esta crisis es causada por humanos y es un resultado directo de acciones inhumanas por líderes que no les importa el sufrimiento de su gente, permitiendo que sus ciudadanos [...] mueran de hambre y enfermedades prevenibles. La gravedad de la crisis humanitaria no es sencillamente la consecuencia de negligencia, pero se ha convertido en una estrategia más amplia de represión en el país, que es guiada por intereses ideológicos y políticos. La crisis económica es el resultado directo del mal manejo económico y la corrupción de un Régimen que es dirigido por ambición personal e ideológica. La crisis humanitaria resultante ha sido repetidamente negada a la comunidad internacional [...]” (Panel de Expertos Independientes designado por la Secretaría General de la OEA, 2018: 245).

De igual forma, este mismo Panel de Expertos resaltó que “[...] los alimentos, los medicamentos y otros productos de primera necesidad son las herramientas de control político y social que utilizan deliberadamente para la persecución de su gente [...]”. La crisis humanitaria elevó el volumen de migraciones de aquellos que no eran partidarios de la ideología socialista del Régimen y/o que no lograban sobrevivir en la situación de extrema escasez y depresión económica (Panel de Expertos Independientes designado por la Secretaría General de la OEA, 2018: 245-246).

Los niños venezolanos sufrieron de malnutrición severa gracias a la política alimentaria del gobierno. Pacientes con enfermedades crónicas murieron por falta de medicinas y/o por los elevados precios de los medicamentos en el mercado como consecuencia de la política económica destructiva del gobierno que incluyó el control estricto de todas las esferas económicas: aparato productivo del país, acceso a monedas fuertes, divisas extranjeras, aduanas y acceso a importaciones y exportaciones (Panel de Expertos Independientes designado por la Secretaría General de la OEA, 2018).

Cabe señalar que la búsqueda insistente, reiterada y obsesiva del gobierno de Nicolás Maduro por el control social se debió a la pérdida de legitimidad del gobierno y el temor de perder el poder. “[...] La legitimidad electoral se gana por la vía de elecciones libres y justas, y la legitimidad política se mantiene durante el ejercicio transparente y eficiente de la función pública [...]”. El Régimen venezolano carece de ambas y por ello impone su voluntad para mantenerse en el poder (Panel de Expertos Independientes designado por la Secretaría General de la OEA, 2018: 246).

Por otro lado, la ONG Human Rights Watch<sup>8</sup> (en adelante, HRW) a través de su Informe titulado “La emergencia humanitaria en Venezuela: se requiere una respuesta a gran escala de la ONU para abordar la crisis de salud y alimentaria” estableció que la combinación de la severa escasez de medicamentos y alimentos en Venezuela así como la propagación de enfermedades a través de sus fronteras representó una emergencia humanitaria compleja que requería y exigía respuesta de la Secretaría General y actores humanitarios de la ONU. En tal Informe, HRW (2019) junto al Centro por la Salud Humanitaria y el Centro de Salud Pública y Derechos Humanos de la Facultad de Salud Pública Bloomberg de la Universidad Johns Hopkins de Estados Unidos determinaron lo siguiente:

Concluimos que el sistema de salud está totalmente colapsado. Han aumentado la mortalidad materna e infantil; se propagaron enfermedades que podrían prevenirse con vacunación [...] e incrementaron enfermedades infecciosas [...]. Aunque el Gobierno dejó de publicar datos oficiales sobre nutrición en 2007, las investigaciones de organizaciones y universidades venezolanas documentan altos niveles de inseguridad alimentaria y desnutrición infantil, y los datos disponibles muestran una alta proporción de niños y niñas ingresados en hospitales con desnutrición. El éxodo masivo de venezolanos —más de 3,4 millones en los últimos años, según la ONU— está desbordando los sistemas de salud de los países receptores. (Informe HRW, 2019: Párrs. 5 y 6).

HRW (2019) denunció la represión en contra de quienes recopilaban datos sobre la escasez de alimentos y medicamentos, así como la censura de información<sup>9</sup> sobre la crisis humanitaria que atravesaba Venezuela. El Informe hizo énfasis en que era necesario hacer un análisis completo de la crisis para definir una respuesta humanitaria eficaz, y dentro de sus recomendaciones estableció que el Secretario General de la ONU, António Guterres debía reconocer de forma pública la situación de emergencia humanitaria compleja de Venezuela y priorizar la adopción de medidas por parte de los órganos y las agencias de la ONU, así como, también, señalarle a las autoridades del gobierno venezolano su responsabilidad en asegurar que la ONU desarrollara una respuesta humanitaria que se ajustara a la gravedad de la crisis.

El Presidente Encargado, Juan Guaidó, calificó como un hecho importante más no suficiente, la entrada al país de un lote de Ayuda Humanitaria por la Federación Internacional de la Cruz Roja el 16 de abril de 2019 según artículo del portal web de la Asamblea Nacional y estableció que el ingreso de la ayuda fue el reconocimiento del gobierno de Nicolás Maduro a la situación de emergencia humanitaria compleja que existía en el país.

<sup>8</sup>En español: Observatorio de Derechos Humanos.

<sup>9</sup>Para más información sobre la censura, véase: “Sacan del aire en Venezuela a Antena 3 cuando transmitía concierto por ayudas”. Link: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190222/46628279366/sacan-del-aire-en-venezuela-a-antena-3-cuando-transmitia-concierto-por-ayudas.html>

“Gobierno de Venezuela retira señal de CNN en español”. Link: <https://cnnspanol.cnn.com/2017/02/15/gobierno-de-venezuela-retira-senal-de-cnn-en-espanol/>

“La nueva manera de censura en Venezuela es el bloqueo a medios digitales” Link: <https://efectococuyo.com/la-humanidad/censura-venezuela-bloqueo-medios-digitales/>

El Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, ACNUDH) sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, estableció dentro de sus conclusiones que existían varios motivos para considerar que en Venezuela se habían cometido graves violaciones a los derechos económicos y sociales, incluidos los derechos a la alimentación y a la salud. Asimismo, destacó la implementación de los programas sociales por parte del gobierno como mecanismo de control social, el ataque, represión y persecución a miembros de la oposición venezolana por ser considerados una amenaza para el gobierno de Nicolás Maduro y denunció la denegación del Estado al acceso de la justicia, la verdad y reparación para las víctimas de violaciones de los derechos humanos (Informe ACNUDH, 2019).

El ACNUDH en sus recomendaciones hizo un llamamiento al gobierno venezolano para que de forma inmediata: adoptara todas las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad y acceso a alimentos, agua, medicamentos y servicios de atención de la salud, cesara las violaciones sistemáticas de derechos humanos, entre ellos la tortura y ejecuciones extrajudiciales, pusiera en libertad a todas las personas privadas de libertad de forma arbitraria, detuviera y previniera el uso de la fuerza en las manifestaciones, desarmara a los grupos armados civiles progubernamentales, revocara la censura a medios de comunicación, adoptara medidas para restablecer la independencia del sistema judicial, entre otras (Informe ACNUDH, 2019).

La Comisión para los Derechos Humanos del Estado Zulia (En adelante, CODHEZ), en su Informe Anual del año 2018 sobre la “Situación General de los Derechos Humanos en el Estado Zulia” de Venezuela estableció que en los informes anuales de los años 2016 y 2017 se había señalado que la crisis venezolana era estructural; sin embargo, en el 2018 se agravó tanto que fue calificada como una emergencia humanitaria compleja y determinó que el quebrantamiento del orden constitucional y democrático fue la causa de la incapacidad de las instituciones gubernamentales para dar respuesta “[...] a las urgencias sociales en un contexto hiperinflacionario con altas tasas de emigración” (CODHEZ, 2018: 41).

La Comisión denunció la falta de acceso de los venezolanos a los alimentos debido a la hiperinflación y estableció que el gobierno de Nicolás Maduro no había tomado medidas idóneas para solucionar la situación; por el contrario, se limitó “[...] a decretar ineficientes regulaciones sobre los precios y adoptar una política de subsidio directo que ha sido instrumentada como control social” (CODHEZ, 2018: 46). Por ello, más de cuarenta y cinco (45) Estados hasta el año 2019 han sancionado al gobierno de Nicolás Maduro<sup>10</sup> con congelaciones de cuentas, retiros de visado, prohibición a sus ciudadanos de tener relaciones económicas con las personas sancionadas, entre otros tipos de sanciones, con la finalidad de detener las violaciones sistemáticas de derechos humanos a los venezolanos.

De lo anterior se evidencia que Venezuela ha enfrentado una emergencia humanitaria compleja como resultado de la mala gestión del gobierno de Nicolás Maduro, el cual ha utilizado la falta de alimentos y medicamentos junto con otros productos de primera necesidad y servicios públicos indispensables como mecanismos de control político y social para la persecución de los venezolanos por su pérdida de legitimidad; así como, también, la censura de los medios de comunicación, represión, tortura y persecución de opositores y el uso de la fuerza en manifestaciones civiles. Por consiguiente, el Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos hizo un llamamiento al gobierno venezolano para que de forma inmediata adoptase todas las medidas necesarias para revertir tal situación.

## Conclusiones

La presente investigación permitió establecer que Venezuela ha enfrentado una emergencia humanitaria compleja en el año 2019 como consecuencia de la comisión de crímenes de lesa humanidad por el gobierno de Nicolás Maduro contra los venezolanos, cuyos indicios coincidieron con los factores de riesgo señalados por el Marco de Análisis del año 2014 de la siguiente manera: existencia de un plan estatal o política contra los venezolanos mediante el cual se ha empleado la escasez de alimentos, medicinas y demás productos de primera necesidad, junto con la hiperinflación, como una herramienta de control social, censura de información, persecución a miembros de la oposición venezolana, torturas, ejecuciones extrajudiciales, privaciones arbitrarias de libertad y el uso de las

<sup>10</sup>Véase: <https://www.panorama.com.ve/politicayeconomia/Mas-de-45-paises-han-sancionado-a-Venezuela-20190320-0016.html>

fuerzas armadas o grupos armados progubernamentales en contra de los venezolanos durante sus manifestaciones civiles en rechazo del gobierno de Nicolás Maduro.

La responsabilidad de proteger comprende la obligación y deber de los Estados de proteger a su población frente a los crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y depuración étnica. Por consiguiente, la responsabilidad de proteger en *stricto sensu* no es aplicable a asuntos humanitarios como la emergencia humanitaria compleja que ha atravesado Venezuela, pues tal situación no se encuentra regulada en los supuestos de hecho de los párrafos 138 al 140 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005; sin embargo, la referida emergencia ha surgido como consecuencia de los crímenes de lesa humanidad señalados, y en virtud de su comisión sí es aplicable la responsabilidad de proteger en Venezuela.

Frente a tal escenario y en vista de que hasta la fecha ha continuado la comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela y, por consiguiente, la emergencia humanitaria compleja, es deber de la comunidad internacional tomar medidas colectivas en virtud de la responsabilidad de proteger para resguardar a los venezolanos como, por ejemplo, las sanciones que más de cuarenta y cinco (45) Estados de la comunidad internacional en el año 2019 han interpuesto contra el gobierno de Nicolás Maduro con la finalidad de detener las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos de los venezolanos.

### Referencias Bibliográficas

#### - LEYES:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. 2000. **Ley Aprobatoria del Estatuto De Roma de la Corte Penal Internacional**. En Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.507 Extraordinario.

#### - REVISTAS:

ALMENARA, Silvia. 2017. **Entendiendo las migraciones forzadas a través de los estudios diaspóricos. Un análisis con perspectiva de género**. En *Revista Internacional de Filosofía*. En: <https://www.raco.cat/index.php/Astrolabio/article/view/318904/409133> [Consultado en línea el 4 de noviembre de 2019]. España. P. 299.

PIEDRAHITA, Luis. 2015. **La soberanía como responsabilidad y los fundamentos del nuevo intervencionismo humanitario**. En *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*. En <http://www.scielo.org.co/pdf/ef/n51/n51a4.pdf> [Consultado en línea el 18 de junio 2019] Colombia. P. 51-52.

PACHECO DE FREITAS, José. 2015. **La responsabilidad de proteger y el derecho internacional público: consideraciones sobre la licitud del uso de la fuerza por motivos humanitarios ante la falta de autorización del Consejo de Seguridad de la ONU**. En *Revista Agenda Internacional*. En <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/13849/14473> [Consultado en línea el 15 de junio 2019] Perú. P. 116.

DÍAZ, Regina. 2014. **El reconocimiento del ius cogens en el ordenamiento jurídico chileno**. En *Revista chilena de derecho*. En [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34372014000200007](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372014000200007) [Consultado en línea el 10 de noviembre de 2019] Chile. Párr. 4, 11 y 32.

#### - INTERNET:

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 2019. **Informe de la Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela**. [Documento Word] En [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A\\_HRC\\_41\\_18\\_SP.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx) [Consultado en línea el 27 de agosto 2019].

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. 2005. **Documento Final de la Cumbre Mundial**. [PDF] En [https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1\\_Sp.pdf](https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf) [Consultado en línea el 26 de julio de 2019].

ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. 2019. **Guaidó: Entrada de Ayuda Humanitaria a Venezuela demuestra fracaso del régimen de Maduro en materia de salud.** [Artículo de página web] En [http://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/\\_1entrada-ayuda-humanitaria](http://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/_1entrada-ayuda-humanitaria) [Consultado en línea el 28 de agosto 2019].

AULAABIERTA. 2018. **Informe Preliminar: Universitarios en el marco de la Emergencia Humanitaria Compleja Venezolana.** [PDF] En <http://aulaabiervenezuela.org/wp-content/uploads/2019/01/La-Universidad-venezolana-en-el-marco-de-la-Emergencia-Humanitaria-Compleja.pdf> [Consultado en línea el 28 de agosto 2019].

BBC NEWS MUNDO. 2019. **Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, se juramenta como “presidente encargado” del país.** [Artículo de página web] En <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46979533> [Consultado en línea el 3 de noviembre de 2019].

CNN ESPAÑOL. 2017. **El Gobierno de Venezuela retira la señal de CNN en Español del aire.** [Artículo de página web] En <https://cnnespanol.cnn.com/2017/02/15/gobierno-de-venezuela-retira-senal-de-cnn-en-espanol/> [Consultado en línea el 18 de octubre de 2019].

COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS (CIISE). 2001. **La responsabilidad de proteger.** [PDF] En [http://www.ceipaz.org/images/contenido/La%20responsabilidad%20de%20proteger\\_ESP.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/La%20responsabilidad%20de%20proteger_ESP.pdf) [Consultado en línea el 24 de julio de 2019].

COMISIÓN PARA LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO ZULIA. 2018. **Situación general de los derechos humanos en el Zulia, informe anual 2018.** [PDF] En <http://www.codhez.org/dataadmni/images/pdf/informe2018.pdf> [Consultado en línea el 29 de julio de 2019]. Páginas: 41, 46, 48, 51. Venezuela.

DICCIONARIO DE ACCIÓN HUMANITARIA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO. 2000. **Emergencia Compleja.** [Diccionario en línea] En <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/85> [Consultado en línea el 27 de agosto de 2019].

HUMAN RIGHTS WATCH. 2019. **La emergencia humanitaria en Venezuela: se requiere una respuesta a gran escala de la ONU para abordar la crisis de salud y alimentaria.** [Informe en línea] En <https://www.hrw.org/es/report/2019/04/04/la-emergencia-humanitaria-en-venezuela/se-requiere-una-respuesta-gran-escala-de-la> [Consultado en línea el 27 de agosto 2019].

LA VANGUARDIA. 2019. **Sacan del aire en Venezuela a Antena 3 cuando transmitía concierto por ayudas.** [Artículo de página web] En <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190222/46628279366/sacan-del-aire-en-venezuela-a-antena-3-cuando-transmitia-concierto-por-ayudas.html> [Consultado en línea el 18 de octubre 2019].

LOZADA, Martín. 2019. **Crímenes de lesa humanidad y genocidio. Cómo calificar la violencia estatal en la Argentina (1976-1983).** En <https://books.openedition.org/eunrm/3207#cite> [Consultado en línea el 27 de noviembre de 2019].

NOTICIAS ONU. 2018. **Guterres: Todas las atrocidades son evitables y ninguna es justificable.** [Artículo de página web] En <https://news.un.org/es/story/2018/06/1436652> [Consultado en línea el 8 de noviembre de 2019].

OBSERVATORIO DE PROGRAMAS SOCIALES DE TRANSPARENCIA VENEZUELA. 2017. **¿Crisis Humanitaria o Emergencia Compleja en Venezuela?** [PDF] En [https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2017/05/Boleti%CC%81n-15\\_05\\_2017-49.pdf](https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2017/05/Boleti%CC%81n-15_05_2017-49.pdf) [Consultado en línea el 27 de agosto 2019].

OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS. 1999. **Manual de orientación para Emergencias Complejas.** [Diccionario en línea] En [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3D153DA3049B322AC1256C30002A9C24-ocha\\_orientation\\_handbook\\_on\\_.html](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3D153DA3049B322AC1256C30002A9C24-ocha_orientation_handbook_on_.html) [Consultado en línea el 27 de agosto 2019].

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 1945. **Carta de las Naciones Unidas.** [PDF] En: [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/Carta\\_NU.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Carta_NU.pdf) [Consultado en línea el 22 de julio de 2019].

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 2014. **Marco de Análisis para crímenes atroces. Una herramienta para la prevención.** [PDF] En [https://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/pdf/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes\\_SP.pdf](https://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/pdf/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_SP.pdf) [Consultado en línea el 23 de julio de 2019].

PANEL DE EXPERTOS INDEPENDIENTES DESIGNADO POR LA SECRETARÍA GENERAL DE LA OEA. 2018. **Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela.** [PDF] En <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Panel-Independiente-Venezuela-ES.pdf> [Consultado en línea el 28 de agosto 2019].

MARTÍNEZ, Priselén. 2019. **Más de 45 países han sancionado a Venezuela.** [Artículo página web] En <https://www.panorama.com.ve/politicaeconomia/Mas-de-45-paises-han-sancionado-a-Venezuela-20190320-0016.html> [Consultado en línea el 1 de diciembre 2019].

RODRÍGUEZ, Ronny. 2019. **La nueva manera de censura en Venezuela es el “bloqueo” a medios digitales.** [Artículo página web] En <https://efectococuyo.com/la-humanidad/censura-venezuela-bloqueo-medios-digitales/> [Consultado en línea el 18 de octubre 2019].

SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 2000. **Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo veintiuno.** [PDF] <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004567.pdf> [Consultado en línea el 21 de julio de 2019].

SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 2009. **Hacer efectiva la responsabilidad de proteger.** [PDF] En <http://responsibilitytoprotect.org/Report%20of%20the%20SG%20Implementing%20the%20RtoP%20ESPANOL.pdf> [Consultado en línea el 21 de julio de 2019].

SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 2012. **La Responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva.** [PDF] En <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/66/874> [Consultado en línea el 22 de julio de 2019].

SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 1999. **Reporte Anual del Secretario General de las Naciones Unidas a la Asamblea General de las Naciones Unidas.** [Artículo de página web en inglés] En <https://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgsm7136.html> [Consultado en línea el 21 de julio de 2019].

- TESIS:

BERMEO, Dolores. 2018. **La Responsabilidad de Proteger ante la inconsistencia de la responsabilidad colectiva: Los dilemas del uso de la fuerza para proteger a partir del análisis de los casos de Libia y Siria.** [PDF] En [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-SegInt-Dbermeo/BERMEO\\_LARA\\_Dolores\\_Tesis.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-SegInt-Dbermeo/BERMEO_LARA_Dolores_Tesis.pdf). [Consultado en línea el 22 de julio 2019]. Páginas: 61, 91 y 92.

ESCRINA, Beatriz. 2014. **La responsabilidad de proteger en el marco de las Naciones Unidas, Deliberaciones y toma de decisiones del Consejo de Seguridad (2005 -2012).** [PDF] En: [https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/285430/BEC\\_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/285430/BEC_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Consultado en línea el 23 de julio 2019]. P.175-176.

GARCÍA, Isabel. 2018. **La responsabilidad de proteger: aplicabilidad, efectividad. ¿Estaríamos hablando de una nueva excepción a la prohibición del uso de la fuerza?** [PDF] En [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-SegInt-Igarcia/GARCIA\\_MARTIN\\_Isabel\\_Tesis.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-SegInt-Igarcia/GARCIA_MARTIN_Isabel_Tesis.pdf). [Consultado en línea el 23 de julio 2019]. P. 86, 88, 91, 93.

HERNÁNDEZ, César. 2013. **La doctrina de la responsabilidad de proteger y su aplicación por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.** [Documento Word] Venezuela. Universidad Rafael Urdaneta. Páginas: 116 y 122.

# Inmediación judicial frente a la recusación del juez contencioso administrativo<sup>1</sup>

*Jhonny Rafael Guerra Medina<sup>2</sup>*

*Ana María Vilorio Abzueta<sup>3</sup>*

## Resumen

La presente investigación tiene por objetivo general la inmediatez judicial frente a la recusación del juez contencioso – administrativo. La investigación fue netamente documental y el método empleado fue el deductivo. Los resultados indican que los efectos de la recusación genera que un Juez sustituto dicte sentencia sobre la base de unas actuaciones que no presencié, ni percibió directamente, situación que riñe contra la garantía constitucional al debido proceso, considerando la obligatoria inmediatez judicial que debe verificarse en los juicios orales contencioso - administrativos.

**Palabras clave:** inmediatez judicial, recusación, juez, contencioso - administrativo.

# Judicial immediation facing the recusation of the contentious administrative judge

## Abstract

The general objective of this investigation is judicial immediation facing the recusation of the contentious administrative judge. The research was purely documentary and the method used was deductive. The results indicate that the effects of the challenge generate that a substitute judge dictates sentence on the basis of actions that he did not witness or directly perceive, situation that conflicts with the constitutional guarantee of due process, considering the mandatory judicial immediation that must be verified in contentious-administrative oral trials.

**Keywords:** Judicial immediation, recusation, judge, contentious - administrative.

---

<sup>1</sup>Admitido: 14-04-20

Aceptado: 24-05-2020

Este artículo es derivado del Trabajo Especial de Grado titulado: “Inmediación Judicial Frente a la Recusación del Juez Contencioso Administrativo” en la Universidad Rafael Urdaneta (URU). Maracaibo, estado Zulia. Venezuela.

<sup>2</sup>Abogado. Universidad Rafael Urdaneta (URU). Maracaibo, estado Zulia. Venezuela. Correo electrónico: [jhonny0598@hotmail.com](mailto:jhonny0598@hotmail.com)

<sup>3</sup>Abogada por la Universidad del Zulia (LUZ). Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Magister Scientiarum en Derecho Procesal Civil por la Universidad del Zulia (LUZ). Título DEA y Doctora en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España (UNED). Docente e investigadora de la Universidad del Zulia (LUZ) y Universidad Rafael Urdaneta (URU). Maracaibo, estado Zulia. Venezuela. ORCID: 0000-0003-4805-4537. Correos electrónicos: [anamvilab@hotmail.com](mailto:anamvilab@hotmail.com) / [anamvilab1@gmail.com](mailto:anamvilab1@gmail.com)

## Introducción

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010), en lo adelante LOJCA, se regula de forma autónoma el enfoque orgánico (tribunales competentes), material (acciones judiciales) y procesal (procedimientos judiciales) de la jurisdicción con competencia en lo contencioso - administrativo, lo cual cambia el paradigma de los juicios escriturados por los orales que se caracterizan por la celeridad, concentración, economía procesal y la inmediación judicial obligatoria entre el Juez de la causa y las partes, abogados, medios de pruebas, testigos y peritos.

Sin embargo, considerando la citada Ley, los efectos que la recusación con lugar del juez contencioso administrativo produce, es la continuación y terminación del juicio en un juez sustituto que no presenció, ni percibió directamente la etapa probatoria, lo cual es digno de estudio y de ahí que la presente investigación tenga por objetivo general analizar la inmediación judicial frente a la recusación del juez contencioso administrativo.

Así, primeramente se hace referencia al principio de inmediación judicial de aplicación universal en los procesos orales vigentes en Venezuela a los fines de garantizar el debido proceso fundamentado en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en lo adelante CRBV; en segundo lugar, a la recusación del juez contencioso administrativo motivado por el principio de imparcialidad que debe orientar las decisiones judiciales y con base al cual el Juez que sustancia y decida la causa no debe estar incurso en las causas de inhabilitación y recusación establecidas en el Código de Procedimiento Civil (1990), en lo adelante CPC; y en tercer lugar a los efectos que la mencionada recusación produce con relación a la aplicación o no del principio de inmediación que debe orientar los procesos judiciales orales contencioso administrativos, en virtud de lo establecido en el artículo 2 de la LOJCA (2010).

### 1. Principio de inmediación judicial

En la República Bolivariana de Venezuela la implementación del sistema oral de los procesos, presenta grandes ventajas frente al proceso ordinario escrito, por la brevedad de la función jurisdiccional que ello implica, fundamentado en los principios de celeridad, concentración, publicidad, inmediación judicial, entre otros.

Así, la oralidad en los procesos judiciales se ha venido aplicando de forma paulatina en Venezuela. Por ejemplo, en la jurisdicción con competencia en lo civil y mercantil, a partir de la puesta en práctica del procedimiento oral establecido en el artículo 859 y siguientes del CPC (1990), cuya aplicación tuvo como plan piloto los Juzgados de Municipio del Área Metropolitana de Caracas y de la Circunscripción del Estado Zulia en materia civil y mercantil, siempre que su cuantía sea igual o menor a 2.999 unidades tributarias<sup>4</sup>, de acuerdo al contenido de la Resolución núm. 2006-00038 dictada por la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 14 de junio de 2006, y más aún, con la reciente sentencia núm. RC.000397 de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia del 14 de agosto de 2019, que declaró la suspensión en la aplicación de los artículos del CPC (1990), que coliden o contraríen con el procedimiento único civil que se ha establecido en dicha decisión, fundamentado en la omisión legislativa en la que ha incurrido el Poder Legislativo en razón a la implementación de los procesos por audiencias y a la oralidad que hace referencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Por su parte, en lo que respecta a la jurisdicción con competencia en lo contencioso administrativo, los procesos judiciales de carácter oral, breve y público, tuvieron cabida, luego de la publicación de la LOJCA en el 2010, que fundamenta en su Título IV Los Procedimientos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la existencia en su Capítulo II del Procedimiento en primera instancia, para las demandas de contenido patrimonial (sección primera); procedimiento breve (sección segunda); y procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación y controversias administrativas (sección tercera), con audiencias orales, en virtud de garantizar la celeridad y la economía procesal de un sistema de justicia, diseñado constitucionalmente –artículos 26 y 257 de la CRBV (1999)- para asegurar el trámite ágil de los procesos, sin retardo procesal, ni dilaciones indebidas o reposiciones inútiles.

<sup>4</sup>Léase Badell & Grau. 2006. Sala Plena del TSJ estableció juicios orales en los Tribunales de Municipio con igual o menor cuantía a 2999 unidades tributarias. En: <https://www.badellgrau.com/?pag=44&ct=530#:~:text=La%20Sala%20Plena%20del%20Tribunal,los%20Tribunales%20de%20Municipio%2C%20siempre>. Fecha de consulta: 28-01-2021.

Dichos procesos orales, se encuentran relacionado con el principio de inmediación judicial, en virtud del cual es imperativo para el juez de causa presenciarse todas las fases del procedimiento, en función de asegurar que llegada la audiencia oral y pública, éste tenga pleno conocimiento de lo acontecido en el juicio y pueda luego dictar válidamente la sentencia. En tal sentido, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia núm. 952 de fecha 17 de mayo de 2002, caso M.A.B., se refirió sobre la obligatoria aplicación del principio de inmediación judicial que exige que el mismo juez que venía presidiendo el debate oral sea el que ha de dictar sentencia, so pena de acarrear la nulidad del fallo, cuando señaló:

[...] la finalidad de la audiencia es que el órgano jurisdiccional tenga contacto directo con las partes, de manera que ciertos aspectos del caso, quizá difíciles de expresar a través de la forma escrita, sean más fácilmente apreciados. Es por ello necesario que el juzgador y las partes estén en contacto directo, sin mediación alguna. Sólo circunstancias absolutamente excepcionales, podrían eventualmente justificar una relajación del mencionado principio. (Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 2002: Sentencia núm. 952)

De modo pues, que debe existir una presencia tal por parte del juzgador que garantice la efectiva aplicación de la inmediación en los procesos orales, específicamente en la audiencia de debate y pruebas de las partes, es decir, que exista una identidad lógica en la persona del juez de tal forma que el mismo que presencie las fases del proceso oral sea quien dicte sentencia, garantizando de esa forma el principio al que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia alude en la referida decisión, a modo de evitar la nulidad de la sentencia que la omisión de esta formalidad esencial, produce en los procesos orales.

Respecto al principio de inmediación judicial en los procesos orales contencioso administrativos, resulta importante destacar los criterios de Brewer y Hernández según los cuales:

Una característica fundamental del proceso por audiencias consiste en la inmediación del juez, quien debe estar presente física y mentalmente, para asimilar y aprehender los alegatos y medios probatorios que presentan las partes y los terceros que participan en el desarrollo del juicio, con la finalidad de poder dictar una sentencia válida. Ello es así, porque el juez debe pronunciar su sentencia teniendo en consideración las impresiones que le produce el debate entre los contendientes y las pruebas producidas en su presencia, lo que exige que la sentencia se profiera con la mayor prontitud e inmediatez, para evitar que la convicción a la que ha llegado desaparezca por el transcurso del tiempo, en virtud del análisis de causas similares o distintas que también debe resolver y que le pueden generar distracción, confusión e incluso, porque se produzca un cambio de juez, que genere la necesidad de repetir el debate. (Brewer y Hernández, 2010: 173-174)

Y, es que, esto debe ser así, para que se pueda garantizar la ventaja que trae la inmediación judicial en los procesos orales, y que merece la especial mención del criterio de Petit para quien no existe un instrumento tan poderoso para la búsqueda verdad que el poder-deber del juez de escuchar y además de eso, dialogar con las partes, abogados, testigos y demás personas que puedan actuar en el transcurso de un proceso oral, en contraposición de la mediación imperante en los procesos escritos debido que “al juez le llega una versión de dudosa fidelidad, la cual solo registra en el mejor de los casos lo dicho, perdiéndose actitudes, gestos, sensaciones, etc., lo cual, muchas veces dice más que muchas palabras” (Petit, 2007:35).

Pues, según el referido Petit, la ventaja más notable de la inmediación de los procesos orales, frente a su opuesto, la mediación de los procesos escritos, es la posibilidad que tiene el juez de percibir directamente las sensaciones y emociones que se refleja en testigos, tales como el nerviosismo, una voz temblorosa o sudoración irregular por parte de los mismos, lo que permite al juez percibir dichas declaraciones y emitir una decisión más acertada conforme a la realidad del proceso (Petit, 2007).

En tal sentido, Liebman comentando las reglas que deben imperar en los procesos orales, destaca las siguientes:

[...] *inmediación* de las relaciones entre el juzgador, de un lado, y las partes, los defensores, las pruebas, del otro lado, de modo que aquél pueda valorar directamente las declaraciones

de tales personas y los resultados de los experimentos probatorios; *identidad* de la persona física del juez durante la sustanciación y la decisión de la causa, a fin de que él tenga un conocimiento directo y personal del material de la causa y no deba depender de la relación ajena; *concentración* de la sustanciación de la causa en un período único (debate) a desarrollarse en una audiencia o en pocas audiencias próximas. Estos principios requieren, para su aplicación, el uso de la viva voz como medio normal de expresión durante la sustanciación de la causa en la audiencia. (Liebman, 1980:213)

De ahí que, para Corredor, la oralidad lo que persigue es que las partes hablen y se escuchen, y que el juez que presencie las pruebas, pregunte y de esa forma obtenga sus resultados con el fundamento de su decisión (Corredor, 1999). Por lo que la presencia por parte del juez, la interacción y relación con los medios de pruebas y con las partes del proceso es necesaria en los procesos orales.

De tal forma, que el principio de inmediación procesal informa el carácter de permanencia que debe tener el juez frente a las partes y su abocamiento al conocimiento de la causa desde la audiencia de debate, para de esta forma ser el mismo juez que presencie la audiencia de debate, el que profiera la decisión final del proceso. De incumplirse lo antes expuesto, por la recusación del juez declarado con lugar, que obliga según la LOJCA (2010), a la continuación y sentencia de la causa en un juez sustituto, distinto al que conoció la audiencia de debate, sería inevitable la nulidad del fallo emitido, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia citada.

Considerando lo anterior, es oportuno citar el criterio de Liebman quien haciendo referencia al juez instructor en los procesos orales, señala:

[...] es necesario que el juez instructor sea, respecto de cada causa, el mismo desde el principio hasta el fin (principio de la inmutabilidad del juez instructor)

Las atribuciones y los poderes del juez instructor le son conferidos a él directamente por la ley.

Por eso, y como regla general, queda excluida cualquier posibilidad de intercambio de funciones o de sustitución de un órgano a otro. (Liebman, 1980:231)

En el entendido que la instrucción, según Carnelutti, es:

[...] la fase de procedimiento en la cual cooperan el juez y las partes. Según el esquema más sencillo, esa cooperación habrá de desplegarse en un *hacer* de las partes y en un *observar* del juez: las partes le exponen sus razones y le muestran sus pruebas, y el juez escucha las primeras y atiende a las segundas.

[...] pues bien, no sólo todas las audiencias debe estar presididas por el juez, sino que éste tiene que dirigir, orientando, estimulando o moldeando, los debates entre las partes a través de los cuales se forma el cuadro definitivo de las respectivas razones. (Carnelutti, 1973:23-24),

Y donde es esencial la aplicación del principio de inmediación, que según La Roche, requiere que:

[...] el sentenciador tenga el mayor contacto personal con los elementos subjetivos y objetivo que conforman el proceso. Supone la participación del juez en el procedimiento, convirtiéndose, también, en un protagonista, lo cual lo hace intervenir directamente en su desarrollo; [...].

La inmediación es esencial al juicio oral, por cuanto tanto el debate entre las partes, como la evacuación de las pruebas en el proceso, deben ser incorporadas en la misma audiencia, *apud iudicem*, es decir, ante el juez que sentenciará, quien, por su misión, debe participar personal y activamente en la evacuación de la prueba, a los fines de poderse formar personalmente, un juicio valorativo. La inmediación del juez tiene por norte averiguar la verdad, que lleva

a tener que inquirir a los mismos litigantes sobre los hechos alegados (interrogatorios *ad clarificaundum*). (La Roche, 2005:82-83)

Así, de acuerdo a Brewer y Hernández (2010:175), inspirados por las sentencias núm. 1571 de 22 de agosto de 2001 y núm. 3744 de 22 de diciembre de 2003 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el principio de inmediación presente en los juicios contencioso-administrativos, conlleva a la aplicación de las siguientes reglas:

- a) No hay audiencias sin juez. Tradicionalmente se ha sostenido en aplicación del principio dispositivo que *no hay juicio sin actor*, y cambiando lo que hay que cambiar, en los procesos por audiencias en aplicación del principio de inmediación, *no pueden existir audiencias sin la presencia del juez*, pero no se trata de cualquier juez, sino de aquel llamado a dictar la sentencia del mérito o fondo de la controversia.
- b) La condición de director del proceso impone el deber del juez de presidir y ordenar personalmente la tramitación del proceso, lo que exige que el juez se encuentre en todos los actos procesales y que intervenga dirigiendo su realización.
- c) El incumplimiento de este deber legal constituye una violación del debido proceso, que produce como consecuencia la nulidad absoluta, en virtud de haber obtenido los medios probatorios y de haber emitido la sentencia, en infracción del proceso legal y adicionalmente genera responsabilidad personal del juez<sup>5</sup>, que ha incurrido en violación del debido proceso<sup>6</sup>.
- d) La delegación (comisión, exhorto o rogatoria) únicamente procede en casos excepcionales y en los supuestos taxativamente mencionados por una norma expresa.

De esta manera cabe resaltar, que el contencioso administrativo debe comprender la tramitación de sus juicios, en primera instancia, mediante tres procedimientos orales, a saber: procedimiento de contenido patrimonial fundamentado en los artículos del 56 al 64 de la LOJCA (2010); procedimiento breve establecido en los artículos del 65 al 75 *eiusdem*; y procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación y controversias administrativas previsto en los artículos del 76 al 86 de la misma Ley, debe regirse igualmente por los principios que le resultan inherentes, tales como; la celeridad, concentración y especialmente la inmediación judicial, en atención a lo establecido en el artículo 2 *eiusdem*.

No obstante, los efectos que la recusación del juez contencioso administrativo genera y que se deducen del segundo aparte del artículo 47 de la LOJCA<sup>7</sup>, según el cual dice que “si la recusación o la inhibición fuere declarada con lugar, el juez sustituto o jueza sustituta continuará conociendo de la causa” (LOJCA, 2010: Art.47), resultando adverso al principio de inmediación, dado que exige, según Sánchez que “todos los actos del proceso que deben realizarse y las pruebas que deban evacuarse, deberán cumplirse bajo la dirección del mismo juez que debe pronunciar la sentencia, [...]” (Sánchez, 2004b:596).

## 2. Recusación del juez contencioso administrativo

Respecto a la recusación establece Petit “[...] la misma constituye una potestad, una facultad de las partes, un acto de la parte orientado a lograr la exclusión del juez cuando teniendo motivo o causa legal no se haya inhibido” (Petit, 2007:369). Por lo que establece que es una facultad, es un derecho que tienen las partes a que

<sup>5</sup>El artículo 25 de la CRBV (1999) dispone que: “Todo acto dictado en ejercicio del Poder público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, sin que le sirvan de excusa órdenes superiores”.

<sup>6</sup>Hernández – Mendible, V.R. (2007). Constitución y Proceso Administrativo Oral, Pruebas y Oralidad en el Proceso. Librería Jurídica Rincón. Barquisimeto, Venezuela. 2007, pp. 536 -537.

<sup>7</sup>Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010): “Ni la recusación ni la inhibición detendrán el curso de la causa, cuyo conocimiento pasará inmediatamente mientras se decide la incidencia a otro tribunal de la misma categoría si lo hubiera en la localidad y en defecto de éste a quien deba suplirlo conforme a la ley.

Si la recusación o la inhibición fuere declarada con lugar, el Juez sustituto o Jueza sustituta continuará conociendo de la causa; en caso contrario, devolverá los autos al Juez o Jueza que venía conociendo del asunto”.

cuando se perciben en la persona del juzgador una conducta sospechosa, o que esté parcializada con respecto a una de las partes, se puede ejercer su derecho a la recusación.

Entendiéndose la recusación según Rengel como ese acto de la parte, por el cual dicha pretensión es la exclusión del juez del conocimiento de la causa, por haberse encontrado en una especial posición, es decir, vinculado con las partes, o con el objeto de esta, y del mismo modo por omitir el cumplimiento a su deber de inhibirse de la causa (Rengel, 1991). Esta idea manifestada por el autor deja claro, que la posición de juez puede estar comprometida en su imparcialidad, de la cual debe ser galante, puesto que las relaciones por consanguinidad, afinidad, amistad o enemistad con una de las partes y/o con sus apoderados, puede influir de manera significativa al momento dictar sentencia.

Conforme a lo anterior, el juez que se encuentra incurso en causales fundamentadas en el artículo 84 del CPC (1990), debe inhibirse del conocimiento de la causa sin esperar a que se le recuse, en atención a que el mencionado artículo fundamenta la obligatoriedad de la inhibición cuando el mismo funcionario judicial que conozca de la causa, incurre en una causal por la que pueda generar ser recusado futuramente, surgiendo así su deber de inhibirse o separarse voluntariamente del conocimiento del juicio.

Al respecto, Liebman quien hace alusión a la obligación de abstención del juez para garantizar la imparcialidad en el trámite de los juicios, cuando señala:

Para poder ejercitar sus funciones en una causa determinada, el juez debe ser extraño del todo a los intereses que en ella vienen envueltos y no estar ligado a las partes por relaciones personales particulares: es ésta una garantía elemental de su imparcialidad en la causa y, más todavía, una garantía de su prestigio frente a las partes y a la opinión pública, que le deriva de la certeza de su independencia. Por eso, no basta que el juez, en su conciencia, se sienta capaz de ejercer su oficio con la habitual imparcialidad; es necesario que no exista ni siquiera la duda de que los motivos personales puedan influir sobre su ánimo. Es esta una condición para que él pueda proveer con la serenidad y la autoridad que son necesarias a su oficio. Por otra parte, hay que evitar que las partes abusen de estas exigencias planteando sospechas infundadas respecto de la persona del juez; de ahí la necesidad de que las partes aduzcan motivos específicos y pruebas adecuadas, cuando quieren recusar a un juez. (Liebman, 1980:60)

Ahora bien, cuando el juez no cumple con su deber de inhibición, se origina la incidencia de la recusación, la cual según Carnelutti, sucede en el caso que:

[...] el juez recusado no quiere abstenerse o no obtiene la facultad respectiva (*supra*, ns. 121 y 124). Conviene entonces verificar la existencia de los motivos alegados por las partes, y según el resultado de la comprobación, ordenar o no al oficial que no ejercite su potestad en el proceso para el cual ha sido recusado. (Carnelutti, 1973: 65),

Para este caso, es importante destacar la situación particular que se presenta con la recusación del juez en los juicios contencioso administrativos, que por ser orales requiere un tratamiento especial, considerando que el mismo se encuentra orientado por principios que le resultan inherentes, y que se encuentran expresamente fundamentados en el artículo 2 de la LOJCA (2010), entre ellos, celeridad, concentración y principalmente inmediación. De ahí que el siguiente punto verse sobre los efectos de la recusación del juez contencioso administrativo frente al principio de inmediación judicial.

### **3. Efectos de la recusación del juez contencioso administrativo**

Con la entrada en vigencia de la LOJCA del año 2010 en fecha 16 de junio, reimpressa por error material y publicada en fecha 22 de junio del mismo año, se reguló en un cuerpo normativo la organización, funcionamiento y competencias de la Jurisdicción con competencia en lo contencioso administrativo y de igual forma cambió el paradigma de esta competencia judicial, en función de garantizar los principios procesales inherentes a los procesos por audiencias orales, entre las cuales se destaca la celeridad, concentración, economía procesal y como

aspecto fundamental, la intermediación que debe tener el juez de la causa frente a los medios de pruebas, partes, abogados, testigos y peritos.

Por lo que al juez contencioso administrativo le es asignada la tarea de cumplir y hacer cumplir en sus procesos orales lo establecido en la CRBV (1999), en la LOJCA (2010) especialmente lo establecido en su artículo 3, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2010) y el CPC (1990), entre otras Leyes.

Así, respecto a la recusación del juez contencioso administrativo, el artículo 47 LOJCA (2010) establece que declarada con lugar continuará conociendo la causa un juez suplente. Sin embargo, la mencionada norma omitió el cumplimiento del principio de intermediación judicial, lo que obliga al análisis de dicho artículo y sobre todo a la producción de propuestas que brinden una solución a esta problemática, más cuando el lapso de la recusación sobrevenida que plantea el citado artículo, se extiende más allá del lapso probatorio, otorgándose un lapso desmedidamente extendido en el tiempo, por el cual una de las partes puede recusar al juez en cualquier fase del proceso, lo que viola sin lugar a dudas el principio de intermediación judicial, dado que el juez que sentencia no presenció el debate probatorio, lo que afecta de nulidad el fallo.

Por lo que, aun aplicándose de forma supletoria en los juicios contencioso administrativos lo establecido en el artículo 90 del CPC (1990) conforme a lo previsto en el artículo 31 de la LOJCA(2010), debe quedar claro que la oportunidad para la solicitud de recusación del juez se limita hasta la contestación de la demanda bajo pena de caducidad, contestación que se verifica dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia preliminar en el procedimiento de contenido patrimonial contencioso administrativo según lo establecido en el artículo 61 de la LOJCA (2010); en la audiencia de juicio en el procedimiento común contencioso administrativo según lo fundamenta el artículo 82 de la LOJCA (2010); y en la audiencia oral del procedimiento breve contencioso administrativo en atención a lo previsto en el artículo 70 *eiusdem*. Para así de este modo, pueda producirse la recusación del juez, antes de la etapa probatoria.

Y siguiendo con el ejercicio hipotético de la aplicación supletoria del artículo 90 del CPC (1990) a los juicios contencioso administrativos, en caso que la recusación del juez surgiera de forma sobrevenida, ésta podrá proponerse hasta el día en que concluya el lapso probatorio, en cuyo caso si el juez es recusado antes, pero a poco de concluir dicho lapso, igualmente se estaría transgrediendo el principio de intermediación judicial, pues pueden existir pruebas al inicio del lapso probatorio de las cuales ese nuevo juez se encuentra ajeno por más que se aboque al conocimiento de la causa, transgrediendo de este modo un principio intrínseco a la oralidad, como es el de intermediación judicial, que busca ese contacto directo e ininterrumpido del juez con las partes y las pruebas del proceso.

De este modo, al verificar lo establecido en el artículo 48 de LOJCA<sup>8</sup>, se constata la contradicción al principio de intermediación judicial, debido que dicho artículo señala la posibilidad que la recusación se produzca hasta el día en que concluya el lapso probatorio y que declarada con lugar, según el artículo 47, la causa continuará en un juez sustituto, por lo que al existir una recusación posterior a la evacuación de las pruebas, se estaría desconociendo la aplicación del principio de intermediación judicial en los juicios orales contencioso administrativos (LOJCA, 2010: Art. 47,48).

En razón de lo cual, la recusación del juez contencioso administrativo debe producirse hasta la contestación de la demanda, en cuyo caso luego de declarado con lugar, el juicio podrá continuar sin ningún problema en conocimiento de un nuevo juez, pero si la recusación tiene lugar de forma sobrevenida luego de la contestación, esto es, en la etapa probatoria o hasta la presentación de los informes, indefectiblemente, se tendrá que reponer la causa para que el nuevo Juez nombrado tenga contacto directo con las partes y sus pruebas en la etapa probatoria

<sup>8</sup>Artículo 48 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010): "La recusación de los funcionarios o funcionarias judiciales o de los auxiliares de justicia, sólo podrá proponerse hasta el día en que concluya el lapso probatorio. Cuando el motivo de la recusación fuese sobrevenido, ésta podrá proponerse hasta el día fijado para el acto de informes. Si fenecido el lapso probatorio el Juez o Jueza, el funcionario o funcionaria judicial o el auxiliar de justicia interviniere en la causa, las partes podrán recusarlo por cualquier motivo legal dentro de los cinco días de despacho siguientes a su aceptación. Cuando la causa fuese sobrevenida, la recusación deberá proponerse dentro de los cinco días de despacho siguientes al momento en que se conozca la causa que la motiva".

y pueda tener directo contacto y conocimiento con todo lo acontecido en la causa, con base a lo cual podrá dictar sentencia válida que ponga fin a la contención administrativa.

Reposición que en modo alguno puede suponer una dilación indebida o inútil actuación y mucho menos contradicción con el principio de celeridad y justicia expedita. Antes por el contrario, es una clara muestra del acato de la garantía constitucional al debido proceso, necesario para preservar la validez de las decisiones judiciales que ponen fin a los conflictos entre partes, y en una palabra producen Justicia en el Estado venezolano, conforme a lo dispuesto en los artículos 2, 26 y 257 de la CRBV (1999).

Al respecto, es interesante el criterio del procesalista La Roche, quién interpretando el contenido del artículo 26 constitucional, señala:

[...] la disposición constitucional citada – de carácter programático- de ninguna manera tiende a la eliminación total de las formas ordenadoras de los actos; ni en forma tácita o expresa ha derogado el Artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, sino que consagra el desiderátum de un buen sistema de formas procesales; se quiso que ese conjunto de formas, llevada a su excesivo formalismo en muchas instancias por el mismo Juez, no ahoguen la dinámica del proceso; que sean formas útiles, sencillas, de rápida ejecución y que si están dotadas de un tinte rígido, sean flexibilizadas en concordancia con las exigencias de una sociedad sujeta a cambios y a modificaciones y a las perspectivas de las dilaciones inútiles o los formalismos excesivamente interpretados por los jueces no impidan la dinámica del proceso.

Es a esto precisamente, a lo que se contrae la norma que comentamos, pero no a la total eliminación de las formas procesales que rodean de certeza y seguridad jurídica dicho acto; ello conllevaría a aceptar la tesis de que la libertad de formas regula el proceso en nuestro país. (La Roche, 2004:19-20)

En atención a lo anterior, ¿Cuál es el principio que debe prevalecer? Acaso, ¿El principio de celeridad sobre el de inmediación judicial en los procesos orales?, o por el contrario, el principio de inmediación judicial debe imponerse, considerando que su omisión acarrea la nulidad del fallo. Visto esto, resulta evidente que el principio que debe predominar es el principio de inmediación, en razón de ese contacto directo e ininterrumpido que debe tener el juez contencioso administrativo con lo acontecido en el juicio para poder formar su propio criterio, evitando decisiones basadas en referencias ajenas y hechos percibidos de forma secundaria. De acuerdo Chiovenda, 1945<sup>9</sup> citado en Sánchez en virtud del cual el principio de inmediación:

[...] exige que el juez que debe pronunciar la sentencia haya asistido a las prácticas de las pruebas de que saca su convencimiento, y haya entrado, por lo tanto a la relación directa con las partes, con los testigos, con los peritos y con los objetos del juicio, de modo que pueda apreciar la declaración de tales personas y las condiciones de los sitios y las cosas litigiosas, etc., fundándose en la impresión inmediata recibida de ellos y no en referencias ajenas. (Chiovenda, 1945; citado en Sánchez, 2004a:590-591),

O como señala De la Plaza (1951)<sup>10</sup>, la inmediación en un procedimiento obedece:

[...]a la necesidad de que el Juez o Tribunal que ha de decidir el proceso tenga, desde su iniciación hasta su término, un cabal conocimiento de él, cuya exactitud depende de su *inmediata* comunicación con las partes y de su intervención personal y activa, *inmediata* también, en la práctica de las pruebas. (De la Plaza, 1951; citado en Sánchez, 2004a: 590)

Al respecto, resulta interesante citar incluso el criterio de otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia, como el sostenido por la Sala de Casación Social, considerando que los procesos laborales al igual que los contencioso-administrativos se siguen por audiencias orales. Así, la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia núm. 0270 del 28 de marzo de 2016, Expediente núm. 13-364, determinó:

<sup>9</sup>Chiovenda, Giuseppe (1945). *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Vol. III, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, pp. 170 – 171.

<sup>10</sup>De La Plaza, Manuel (1951). *Derecho Procesal Civil Español*, Vol. I, 3º Edic., Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, p. 326.

En el caso que nos ocupa, verifica la Sala que tanto en primera como en segunda instancia, los actos procesales relativos a la resolución definitiva del asunto (en cada grado de jurisdicción) se ejecutaron en contravención del principio de inmediación previsto en el artículo 6 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, el cual impone que el juez que dicte sentencia definitiva de instancia, haya presenciado el debate y evacuación de pruebas, esto es, la inmediación exige no sólo la presencia judicial, sino también que el juez que presenció las actuaciones sea, finalmente, el mismo que pronuncie la decisión, lo cual procura obtener los mayores provechos del contacto directo y concentrado del juzgador con las partes y sus medios de prueba, facilitando asimismo la valoración judicial, en resguardo al debido proceso. (Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, 2016: Expediente núm. 13-364)

Como también, la mencionada Sala en la sentencia núm. 587 de fecha 03 de julio del 2017, dictada en el caso: Otilio Antonio Martínez contra Comercializadora Dinapos, C.A., referente a las garantías de las partes en los procesos por audiencias, hace saber que el juez de la causa que preside el proceso es quien debe presenciar la audiencia de debate y la fase de pruebas para obtener el conocimiento necesario a los efectos de proferir una decisión apegada a la realidad del proceso y conteste con el principio de inmediación, a los fines de evitar la nulidad de las actuaciones judiciales.

De modo pues, que con base al principio de inmediación, el juez debe garantizar el derecho al debido proceso, en el sentido de producir una decisión válida en los procesos orales, como resultado del contacto directo de sus cinco sentidos con las partes, las pruebas, entre otros, que permiten la construcción en él de la convicción necesaria para impartir justicia, pues como lo afirma Chioventa:

En la viva voz hablan también los rostros, los ojos, el color, el movimiento, el tono de voz, el modo de decir y tantas otras minúsculas circunstancias, las cuales modifican y desarrollan el sentido de las palabras generales y nos suministran innumerables indicios a favor o en contra de lo que las palabras afirman. (Chioventa, 2000)

Aunado a la afirmación de Brewer y Hernández, para quienes el cumplimiento de la inmediación en los juicios por audiencias orales debe ser pleno, es decir, tanto física como mentalmente, a los efectos de crear la convicción en el juez responsable de dictar sentencia, y en tal sentido señalan:

La exigencia de la presencia física y mental del juez podría parecer superflua para quien no litiga o no es conocedor del desarrollo de las audiencias en los tribunales, pero para quienes se enfrentan cada día en los estrados, no es infrecuente observar cómo mientras ellos hacen un gran esfuerzo por convencer al juez sobre la verdad de sus alegatos, éste se encuentre físicamente delante de ellos, pero mentalmente se encuentra muy lejos del recinto del tribunal, lo que produce una ausencia de su intelecto, que le impide llegar a una convicción sobre lo que debe decidir y en consecuencia lo inhabilita para dictar sentencia de manera responsable. (Brewer y Hernández, 2010:173)

Pues, los aspectos del proceso oral son los que van a permitir desarrollar la función práctica del principio de inmediación judicial, que exige que el juez que debe pronunciar la sentencia haya asistido a la práctica de las pruebas de las cuales obtiene su convencimiento y entre en contacto directo con las partes, los testigos y peritos, y con los objetos del juicio, fundándose en la impresión inmediata recibida de ellos, eludiendo referencias ajenas, tal como la plantea Sánchez quien dejó claro que el principio exige “[...] el contacto directo y personal del juez o tribunal con las partes y con todo el material del proceso, excluyendo medios indirectos de conocimiento judicial” (Sánchez, 2004b:51).

Lo que implica según afirma La Roche que “[...] todas las alegaciones y pruebas se diligenciarán con la intervención directa del juez llamado a sentenciar” (La Roche, 1986: 510). Así que, más adelante La Roche, manifiesta que el principio de inmediación imperante en los procesos orales se encuentran fundamentados en el artículo 863 CPC de 1990 (La Roche, 2006:505-507), aplicable de forma supletoria a los juicios contenciosos administrativos considerando lo establecido en el artículo 31 de la LOJCA (2010), requiere:

[...] que el juez sustanciador sea el mismo juez sentenciador. (cfr comentario Art. 234). En el caso del proceso oral, como ya se ha dicho, tal intermediación es inexcusable, a los fines de que pueda dirigir el proceso, cumplir con el cometido de la Audiencia Preliminar y poder dictar sentencia con unidad de vista. De no hacerlo así, el proceso oral se desnaturaliza y es asumido solapadamente por la praxis forense que caracteriza el proceso escrito”.

Una característica del proceso oral es la vigencia de un principio típico del Derecho Probatorio, cual es el de la intermediación. En aras a dicho principio las audiencias del juicio oral se adelantarán en presencia del juez o del tribunal.

El principio de intermediación desde el punto de vista probatorio se expresa como la necesidad de presencia del juez que va a sentenciar en la incorporación de las pruebas de las cuales obtendrá su convencimiento. En otras palabras, el juez que va a sentenciar debe dirigir la evacuación de las pruebas... (LOJCA, 2010: Art. 31)

Lo que significa que la recusación del juez contencioso administrativo, tal y como está planteada en los artículos 47 y 48 de la LOJCA (2010), viola el principio de intermediación, dado que el proceso sigue su curso con otro juez que sentenciará sin haber presenciado la etapa probatoria, lo cual vicia la continuación del proceso y anula la sentencia, invitando a la reposición de la causa, en aras de proteger el derecho a las personas a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, fundamentado en los artículos 26 y 49 de la CRBV (1999) respectivamente, y la nulidad de lo actuado conforme a lo establecido en el artículo 25 *eisudem* y la Ley.

Lo que implica que la recusación del juez, como en cualquier proceso judicial es viable, solo que, los efectos que ello conlleva en el caso del contencioso administrativo implica que la continuación del juicio en un juez sustituto, es viable si la recusación se efectuó hasta la contestación de la demanda y antes del lapso probatorio, debido que si ésta se dio después de este lapso, será necesario nombrar nuevo juez y reponer la causa al estado de inicio del lapso probatorio para que el nuevo juez de sustanciación perciba por sus propios sentidos el lapso probatorio y pueda fungir como juez sentenciador, en virtud del principio de intermediación judicial.

Lo contrario sería viciar todo el proceso, obviar el cumplimiento del derecho constitucional al debido proceso y producir una sentencia inválida atacable perfectamente de nulidad, que amerita la necesaria reposición de la causa para salvaguardar el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva.

## Conclusiones

La CRBV (1999) establece en sus artículos 26 y 49 respectivamente, el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso que debe ser garantizado en todo juicio, entre ellos, contencioso administrativo, en el cual resulta de obligatorio cumplimiento el principio de intermediación fundamentado en el artículo 2 de la LOJCA (2010), que exige que el juez que presencie las fases del proceso oral, entre ellas la audiencia de debate y pruebas, sea quien dicte sentencia, a modo de evitar la nulidad del fallo y la reposición de la causa que la omisión de esta formalidad esencial produce en los procesos orales contencioso administrativos.

Sin embargo, el principio de intermediación se encuentra vulnerado por el articulado de la propia LOJCA (2010), cuando sus artículos 47 y 48, que prevén la recusación del juez contencioso administrativo, pues, permite el ejercicio de tal objeción contra el juez que incurso en las causales de Ley no se inhibió del conocimiento de la causa, hasta la conclusión de la etapa probatoria, incluso de forma sobrevenida hasta el acto de informes, lo cual no interrumpe la causa sino por el contrario, permite la continuación de la causa con un nuevo juez ajeno a lo acontecido en el juicio, quien producirá una sentencia con base en informaciones referenciales, considerando que el juez que dictará sentencia es distinto al que presenció las fases preliminares del proceso, es decir, distinto al que percibió con sus sentidos lo acontecido en la o las audiencias orales y la etapa probatoria, lo cual sin duda representa la nulidad del fallo y la reposición de la causa, en virtud del criterio pacífico del Tribunal Supremo de Justicia sostenido en sentencias varias de la Sala Constitucional, de Casación Civil y de Casación Social.

De ahí que, resulte necesario la urgente modificación de los artículos 47 y 48 de la LOJCA (2010), en el sentido que estos dispongan un lapso de caducidad para el ejercicio de la recusación del juez contencioso administrativo hasta la contestación de la demanda, pues si esta sucede después de la contestación, es decir de forma sobrevenida, se debería establecer claramente que ello produciría la reposición de la causa, a los efectos de salvaguardar el cumplimiento del principio de inmediación judicial que debe privar en los juicios orales, considerando la garantía constitucional del debido proceso y con ello el cumplimiento de la justicia contencioso administrativa.

Así, en razón de lo anterior, de la presente investigación surge como una propuesta, para el momento que ocurra una reforma de la LOJCA (2010) y, de este modo, se considere la modificación de sus artículos 47 y 48 para que su redacción resulte cónsono con el contenido de los artículos 26 y 49 de la CRBV (1999) y 90 del CPC (1990), a fines de evitar la vulnerabilidad del principio de inmediación judicial de observancia y aplicación obligatoria en los juicios llevados por audiencias orales, quedando redactados de la siguiente manera:

#### **No suspensión de la causa por recusación o inhibición hasta el acto de contestación:**

**Artículo 47.-** Ni la recusación, ni la inhibición que se produzca hasta el acto de contestación de la demanda detendrán el curso de la causa, cuyo conocimiento pasará inmediatamente mientras se decide la incidencia a otro tribunal de la misma categoría si lo hubiere en la localidad y en defecto de éste a quien deba suplirlo conforme a la ley.

Si la recusación o la inhibición fuere declarada con lugar, el juez sustituto o jueza sustituta continuará conociendo de la causa; en caso contrario, devolverá los autos al juez o jueza que venía conociendo del asunto.

#### **Oportunidad para recusar:**

**Artículo 48.-** La recusación de los funcionarios o funcionarias judiciales o de los auxiliares de justicia, sólo podrá proponerse antes de la contestación de la demanda bajo pena de caducidad. Cuando el motivo de la recusación fuere sobrevenido, y ya fenecida la oportunidad para la contestación de la demanda, ésta podrá proponerse hasta el día fijado para el acto de informes dentro de los cinco días de despacho siguientes al momento en que se conozca la causa que la motiva, en cuyo caso se suspenderá la continuación de la causa hasta tanto se decida la recusación. Si la recusación fuere declarada con lugar, el Tribunal ordenará la reposición de la causa al estado de volverse a iniciar y efectuar el acto procesal en infracción del principio de inmediación a partir del cual se deriva la nulidad de los subsiguientes, en función de garantizar el cumplimiento del mencionado principio fundamentado en el artículo 2° de la presente Ley y de resguardar el derecho a la tutela judicial efectiva y la garantía del debido proceso consagrado en los artículos 26 y 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

#### **Referencias Bibliográficas**

##### **Leyes.**

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1999. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)**. Publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela n° 36.860 del 30 de Diciembre de 1999, reimpresa en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinario, del 24 de marzo de 2000. Caracas. Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL. 2010. Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA). Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 39.447 del 16 de junio de 2010, reimpresa por error material en Gaceta Oficial n° 39.451 del 22 de junio de 2010. Caracas. Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL. 2010. **Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia**. Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 39.483 del 9 de agosto de 2010. Caracas. Venezuela.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1990. **Código de Procedimiento Civil (CPC)**. Publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela n° 4.209 Extraordinario, del 18 de septiembre de 1990.

### **Libros y Revistas.**

BADELL & GRAU. 2006. **Sala Plena del TSJ estableció juicios orales en los Tribunales de Municipio con igual o menor cuantía a 2999 unidades tributarias**. En: <https://www.badellgrau.com/?pag=44&ct=530#:~:text=La%20Sala%20Plena%20del%20Tribunal,los%20Tribunales%20de%20Municipio%2C%20siempre>. Fecha de consulta: 28-01-2021.

BREWER CARÍAS, Allan R. y HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor R. 2010. **Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**. Colección Textos Legislativos n° 47. 1° Edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. Venezuela.

CARNELUTTI, Francesco. 1973. **Instituciones del Proceso Civil**. Traducción de la quinta edición italiana por Santiago Sentis Melendo. Volumen II. Ediciones jurídicas Europa-América. Buenos Aires. Argentina.

CHIOVENDA, Giuseppe. 2000. **Principios de Derecho Procesal Civil. Tomo II**. Editorial Reus. Madrid. España.

CORREDOR, Duque. 1999. **Apuntaciones Sobre el Procedimiento Civil Ordinario. Tomo II**. Ediciones Fundación Projusticia. Caracas. Venezuela.

GONZÁLEZ, Jesús. 2001. **Manual de Derecho Procesal Administrativo**. Editorial Civitas. Madrid. España.

HENRIQUEZ LA ROCHE, Ricardo. 1986. **Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Civil**. Centro de Estudios Jurídicos del Zulia. Maracaibo. Venezuela.

HENRIQUEZ LA ROCHE, Ricardo. 2005. **Instituciones de Derecho Procesal**. Ediciones Liber. Caracas. Venezuela.

HENRIQUEZ LA ROCHE, Ricardo. 2006. **Código de Procedimiento Civil**. Tomo V. Ediciones Liber. 3ª edición actualizada. Caracas. Venezuela.

LA ROCHE, Alberto José. 2004. **Anotaciones de Derecho Procesal Civil. Procedimiento Ordinario**. Centro de Estudios Jurídicos del Zulia (CEJUZ). Maracaibo, estado Zulia. Venezuela.

LIEBMAN, Enrico Tullio. 1980. **Manual de Derecho Procesal Civil**. Ediciones Jurídicas Europa – América. Buenos Aires. Argentina.

PETIT, Frank. 2007. **La Oralidad Civil**. Editorial Binev C.A. Caracas. Venezuela.

RENGEL, Arístides. 1991. **Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano. Tomo I**. Editorial Ex libris. Maracaibo. Venezuela.

SÁNCHEZ NOGUERA, Abdón. 2004a. **Manual de Procedimientos Especiales Contenciosos**. 2° Edición, corregida y puesta al día. Ediciones Paredes. Caracas. Venezuela.

SÁNCHEZ, Abdón. 2004b. **El Principio de la Oralidad en los Procedimientos Civil y de Protección del Niño y del Adolescente**. Ediciones Paredes. Caracas. Venezuela.

### **Sentencias.**

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. 2002. **Sala Constitucional. Sentencia núm. 952** de fecha 17 de mayo de 2002. Caracas. Venezuela. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/952-170502-00-2971.html>. Fecha de consulta: 28-01-2021.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. 2006. **Sala Plena. Resolución** núm. **2006-00038** del 14 de junio de 2006. Caracas. Venezuela. En [http://historico.tsj.gob.ve/informacion/resoluciones/sp/resolucionSP\\_0000361.html](http://historico.tsj.gob.ve/informacion/resoluciones/sp/resolucionSP_0000361.html). Fecha de consulta: 28-01-2021.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. 2016. **Sala de Casación Social. Sentencia** n° **0270** de fecha 28 de marzo de 2016. Expediente n° 13-364. Caracas. Venezuela. En: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/marzo/186516-0270-28316-2016-13-364.html>. Fecha de consulta: 28-01-2021.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. 2017. **Sala Casación Social. Sentencia** n° **587** de fecha 03 de julio de 2017. Expediente n° 16-800. Caracas. Venezuela. En: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/julio/200766-0587-3717-2017-16-800.html>. Fecha de consulta: 28-01-2021.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. 2019. **Sala de Casación Civil. Sentencia** núm. **RC.000397** de fecha 14 de agosto de 2019. Caracas. Venezuela. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/agosto307126-RC.000397-14819-2019-19-065.html>. Fecha de consulta: 28-01-2021.

# Gobierno exponencial con base a las organizaciones exponenciales<sup>1</sup>

*Anamaria Caldera Ferrer*<sup>2</sup>

## Resumen

Esta investigación tiene por objetivo conceptualizar al gobierno exponencial con base a la Teoría de las Organizaciones Exponenciales. Se realizó aplicando una metodología de investigación documental de tipo descriptiva, se empleó como técnica el análisis de contenido, las fuentes primarias fueron Ismail *et al.* (2014) y García-Manso (2011). Se consideraron acepciones del gobierno y otros aspectos que componen dicha variable a fines de mantener un vínculo directo con la investigación; se establecieron los presupuestos de la Teoría de las Organizaciones Exponenciales, lo cual permitió establecer una relación entre las variables para conceptualizar al gobierno exponencial, que considera la tecnología y a los principios democráticos.

**Palabras Clave:** Gobierno, Crecimiento Acelerado, Organizaciones Exponenciales, Tecnología.

# Exponential government based on exponential organizations

## Abstract

This research's objective is to define exponential government base on the Exponential Organizations Theory. To its realization it was applied a documental investigation methodology of descriptive type, and as a technique, content analysis, its principal authors were Ismail *et al.* (2014) and García-Manso (2011), in this research work it was consider different meanings of government and another aspects which compose the floating-rate, at the time, those keep a direct link with this research; it was established the specifications of the Exponential Organizations Theory, which allow to resent a relation between the rates to define exponential government, which consider technology and the democracy principles.

**Key Words:** Government, Accelerated growth, Exponential Organizations, Technology.

---

<sup>1</sup>Admitido: 30-12-2019      Aceptado: 05-05-2020

Este artículo deriva del Trabajo Especial de Grado "Conceptualización del Gobierno con base a las Organizaciones Exponenciales" para optar por el título de Licenciada en Ciencias Políticas, Administrativas y Sociales. Mención: Ciencias Políticas. Bajo la asesoría de la Profesora Ana Paola Nava Martins Correo electrónico: [anapaolanmartins@gmail.com](mailto:anapaolanmartins@gmail.com)

<sup>2</sup>Licenciada en Ciencias Políticas Administrativas y Sociales. Mención: Ciencias Políticas. Universidad Rafael Urdaneta. Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: [anacalderaf.13@hotmail.com](mailto:anacalderaf.13@hotmail.com)

## Introducción

En el presente trabajo de investigación se abordarán temas de gran interés actual de acuerdo a las líneas de estudio referentes a la Ciencia Política, en principio, la política, conforma amplias aristas adecuadas a las conductas del hombre en la sociedad, sobre la búsqueda organizada y constante del bien común en torno a la cosa pública; para esta investigación se parte del concepto aportado por (Burnham, 1953:50 citado en Schenoni, 2007:209,212) en el cual, la política es, “en primer lugar, el estudio de las luchas por el poder entre los hombres”. Mientras que “lo político” se menciona por el mismo autor, “cuyo campo de estudio se refiere al poder del gobernante sobre el gobernado, por ende, el canal para ejercer poder, resulta ser, el llamado Gobierno”.

Así, se entiende que, el gobierno como parte del objeto de estudio de la Ciencia Política, es asumido como el ente encargado de administrar y coordinar las funciones del Estado, con la implementación de instrumentos para orientar a la respuesta de las necesidades públicas y bien común<sup>3</sup> que no pueden ser satisfechas por los particulares, en cambio, son compensadas por la Administración Pública de turno, derivada del Estado<sup>4</sup> y liderada por el ente gubernamental en cuestión.

Es por ello, las primeras categorías de esta investigación pretenden considerar las primeras acepciones del concepto de gobierno, con un visaje a sus diversas modalidades, en razón a una evolución histórica, para enlazar en las categorías siguientes, con la Teoría de las Organizaciones Exponenciales, donde parte de su utilización y relación, para justificar el uso de nuevas herramientas y corrientes en el quehacer gubernamental, con el término “Exponencial”<sup>5</sup> acuñado por primera vez en 1704, cuando “rápido” se sentía lento; en las transformaciones digitales, exponencial se puede considerar como la característica idónea para la adaptación a los cambios sociales, económicos y políticos dados por la tecnología.

En este orden, la gestión gubernamental, no puede quedarse inmóvil frente a tal progreso, pues puede verse desplazado por el crecimiento que representan las Organizaciones Exponenciales. (Mistretta, 2016). Por su parte, esta investigación no pretende, en ninguna medida excluir el concepto clásico de gobierno; en cambio, se intenta conceptualizar acuñando las diversas aristas del mismo, con la utilización de teorías que abren las posibilidades de incluir a la tecnología y al crecimiento acelerado, como parte del concepto de Gobierno; es decir, adoptar el término “exponencial” al gobierno clásico, estableciendo la relación entre los elementos similares de ambas definiciones, como manera de progreso del concepto; el vocablo exponencial a utilizar se encuentra en la Teoría de las Organizaciones Exponenciales, en la cual se argumenta la posible existencia del gobierno exponencial, lo cual es el objetivo del estudio a continuación.

La importancia de esta investigación, radica en la evolución que puede significar para el modelo de gobierno actual, la inclusión del crecimiento acelerado en la práctica gubernamental para su adaptación a los cambios de la sociedad y gestión rápida de demandas causadas por el progreso. Ello, considerando los cambios producidos por la globalización<sup>6</sup>, lo cual incidirá en la percepción del ciudadano sobre la figura del gobierno, así mismo, se propone una visión innovadora, adecuada a los avances tecnológicos, importantes para la evolución de la Ciencia Política. Luego de lo antecedido, se podría considerar entonces, que el cuestionamiento a surgir es ¿Cuál es el concepto de gobierno abierto con base a la Teoría de las Organizaciones Exponenciales?

<sup>3</sup>Schultze (2014: párra: I) Bien común (en latín: bonum commune) se refiere en general al bien (estar) de todos los miembros de una comunidad y también al interés público, en contraposición al bien privado e interés particular.

<sup>4</sup>Interpretando a Jellinek citado en Doxrud (2016) El Estado pertenece a la clase de fenómenos de organización que están establecidos desde la subordinación de voluntad humana, posee aspectos naturalistas y psicológico-sociales, es un territorio en el cual se ejerce poder. Ver más en: [www.libertyk.com/blog-articulos/2016/12/12/el-estado-3-gerorg-jellinek-y-el-concepto-de-estado](http://www.libertyk.com/blog-articulos/2016/12/12/el-estado-3-gerorg-jellinek-y-el-concepto-de-estado)

<sup>5</sup>En el Diccionario de Cambridge, el término exponencial significa el crecimiento de algo, cada vez más acelerado, convirtiendo aquello que crece en una cosa más larga. <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/exponencial>

<sup>6</sup>Para Vargas, (2002) La globalización es un fenómeno social de múltiples facetas que presenta situaciones sistematizadas que están conectadas entre sí y crecen en los distintos aspectos de la actividad social.

## 1. Consideraciones generales sobre Gobierno

Para Deutsch el origen de la palabra Gobierno viene del griego, y el concepto básico se refleja de forma bidireccional en la palabra *governor*; dicho término está referido a la persona encargada de la administración de una unidad política, y a su vez, significa “regulador”, lo cual se utiliza como herramienta de funcionamiento de máquinas o autos (Deutsch, 1966). El autor, hace hincapié en que el gobierno es sinónimo de regulación, simultáneamente, comportándose como el conjunto de personas a cargo de administrar la unidad política bajo su cuidado, considerando la regulación del concepto de gobierno desde la búsqueda de la disciplina y buen funcionamiento de la unidad política, a través de la normatividad. Se ha afirmado esto desde la perspectiva conceptual de *regular*.

Entonces, el gobierno clásico desde sus acepciones más básicas, como “reglamentar, disponer, ajustar” (Ossorio, 2000:857) dispuesto por Ossorio, posee a su vez, el rol de ajustador en la unidad política compuesta por la sociedad; es decir, éste dispone, administra, controla, y ajusta las actividades impartidas por dicha unidad política. Siendo necesario mencionar la definición de gobierno con la idea del autor, si bien, no está muy clara en la doctrina a pesar de existir múltiples estudios, no se ha llegado a un consenso sobre las características del concepto de gobierno, ya que, a lo largo del tiempo esta definición ha variado mucho junto a la evolución del Estado.

Siguiendo al autor mencionado, el concepto de gobierno, se refiere a las autoridades que son representación del Estado y por su condición de gobernantes son considerados superiores, porque, éstos, además de dirigir los asuntos de la unidad política, también son figuras de proyección del pueblo, quienes administran las situaciones del mismo. Se agrega un elemento cuando se menciona el pago de impuestos, correspondiendo a “la contribución, gravamen, carga o tributo que se ha de pagar, casi siempre en dinero, por las tierras, frutos, mercancías, industrias, actividades mercantiles y profesiones liberales para sostener los gastos del Estado y las restantes corporaciones públicas”. (Ossorio, 2000: 495).

En el mismo orden de ideas, para Fiske es la dirección o el manejo de todos los asuntos concernientes de igual modo a todo el pueblo, sostenido por éste y se mantiene con vida mediante los impuestos (Fiske, 1997). Interpretando este asunto, el gobierno, está compuesto por un conjunto de personas de la unidad política, es decir, representan al pueblo que conforman al Estado; los gobernantes son las personas que dirigen, manejan y administran las actividades del pueblo, siendo impulso para el mantenimiento de la comunidad en la satisfacción de sus demandas, y cuyo motor de continuidad, es el pago de impuestos contribuidos por la sociedad del territorio.

No obstante, Hegel no deja de lado al gobierno en sus ideas, disponiendo que, el gobierno debe cumplir con la disminución de desigualdad entre la sociedad y la distribución adecuada de recursos, el gobierno, a pesar de apartar a las clases del trabajo mecánico e industrial, deberá de igual forma mantener una condición de vida estable si quiere continuar gobernando, y deberá de adaptarse a los cambios (Hegel citado en Ávalos, 2010 y en Dri, 2000). Con esto, surge la figura del gobierno clásico en esta referencia, al afirmar, los gobernantes deben responder a las demandas, conservando ciertas condiciones dignas de vida para la sociedad indiferentemente de la clase a la que pertenecen, asimismo, éste debe garantizar la correcta distribución en correspondencia a los ingresos, trayendo a colación a la esfera económica distributiva como un aporte distinto al de los autores vistos anteriormente.

Por tanto, la visualización de gobierno desde este punto de vista es necesaria, ya que se expresa como el principal reductor de la desigualdad en término económico y aspecto social, por lo cual, este debe actuar en función de garantizar las mismas oportunidades para la población y asegurar que, incluso, cuando por la gestión gubernamental existan brechas diferenciadoras, el mismo gobierno resarcirá sus faltas y los mantendrá satisfechos. El equilibrio económico es fundamental para el gobierno en cuanto a manejo de recursos en la sociedad y la repartición entre los gobernados, como bien se planteó anteriormente, sin embargo, se considera, en el gobierno, la economía procura el crecimiento y consolidación de la gestión, permitiendo cubrir el número máximo de demandas posibles.

En palabras de García-Manso, el término “formas de gobierno” hace referencia:

al modelo de organización del poder constitucional que adopta un Estado en función de la relación existente entre los distintos poderes. La manera en la que se estructura el poder político para ejercer su autoridad en el Estado hace que cada forma de gobierno necesite unos mecanismos de regulación característicos. (García-Manso, 2011:4)

Las formas de gobierno, son la estructura bajo la cual se ejerce el poder, procurando su orden desde las distintas esferas del Estado, éstas son necesarias para establecer las características, ajuste y modo de funcionamiento de la unidad política según la forma de gobierno estipulada, es decir, se establecen en cada organización política con el propósito de mantener lineamientos claros bajo los cuales se gobernará. Existen diversas formas de gobierno, que según García-Manso no ha habido históricamente un acuerdo en la determinación de las diferentes formas de gobierno (García-Manso, 2011), sin embargo se han desarrollado las siguientes:

Entre las obras de Platón se resalta:

El verdadero gobierno es el de uno solo o el de muchos; pero mejor el de uno solo, que gobierna, no según la voluntad general, no según las leyes, sino según la ciencia. Los demás gobiernos no son otra cosa que imitaciones de éste, más o menos imperfectas. Leyes más o menos conformes a la ciencia de mandar; uno solo, un pequeño número, o la multitud encargados de la aplicación y de la ejecución de estas leyes; he aquí lo que constituye esencialmente estos gobiernos. (Platón, 1872:12)

Esta acepción de gobierno representa en su esencia la percepción clásica del autor, se establece al buen gobierno como aquel dirigido por quienes saben, es decir, por quienes conocen la verdad o la razón, y gobiernan a través de la lógica y la ciencia, aquellos gobiernos los cuales no estén representados por sabios, los más aptos para gobernar, entonces será un sistema o modelo falso de gobierno; sus encargados no cumplen con la envergadura de la ciencia para el correcto ejercicio de su función de cuidado a la unidad política.

Concretando las formas de gobierno propuestas por Platón y las de García-Manso en una interpretación a sus ideas, resalta que: Platón destacó clasificaciones de las formas de gobierno: la forma perfecta, aristocracia o gobierno de los filósofos; las formas degeneradas: timocracia u oligarquía de los ricos (*timé*: honor; *oligos*: unos pocos), democracia de las masas (*demos*: el pueblo) y tiranía de un usurpador.

Las formas de Gobierno se plantean según cuántos sean los encargados del poder, de ahí parte la premisa de que tan “perfecto” o “imperfecto” sea el modelo gubernamental, la forma perfecta, sin embargo, radica únicamente en el gobierno de los filósofos, volviendo de nuevo a la idea de que el poder debe residir en los sabios para considerarse bueno. Basado en ello, las cualidades de los gobernantes también fueron parte de la dirección teórica de Platón. Las formas de gobierno, consideran los elementos principales del gobierno, como su estructura de poder, las instituciones y las relaciones surgidas de éstos poderes, en cambio, el Estado per se, contempla como formas de Estado, a las relaciones entre los elementos que lo componen, entendiendo éstos, como población, territorio y soberanía (Gómez, 2007).

Por ende, las formas de gobierno, es la aplicación de las competencias de los órganos estatales, es decir, es cómo se realizan las actividades y se gestionan las acciones, tanto de las instituciones como de la población, basado en las relaciones elementales del Estado y el poder que representan; reafirmando esta interpretación, Gómez menciona a la forma de gobierno como la manera de distribuir las estructuras y competencias de los órganos esenciales del gobierno (Gómez, 2007).

## 2. Acepciones de Buen Gobierno

El buen gobierno, para la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico es:

El buen gobierno asegura que la corrupción es mínima, durante el proceso de la toma de decisiones tiene en cuenta a la minoría a y sus peticiones, así como a la voz de los más desfavorecidos. También trabaja para las necesidades presentes y futuras de la sociedad. (Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, s.a: 3)

Este, garantiza una toma de decisiones dentro de la transparencia, escuchar a la población y a sus requerimientos sin importar su clase social o condición, así como proteger a su población satisfaciendo sus demandas. El buen gobierno, tiene ocho características principales, de las cuales, Participación y Transparencia son las más significativas entre esas figuras. Sin embargo, parafraseando a la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico al Buen gobierno se agregan también: legalidad, consenso, equidad, responsabilidad, eficacia y eficiencia, sensibilidad (Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, s.a.). Los cuales forman parte de la idea de buen gobierno, sin embargo, es difícil llegar a ese ideal, por eso se recomienda implementar poco a poco las políticas necesarias para llegar al desarrollo sostenible mediante el buen gobierno.

Según Pezo el buen gobierno o la buena gobernanza implican “un juicio de valor positivo sobre el modo de gobernar y, a su vez, comprende una serie de principios que contribuyen a conseguir los objetivos de la gobernanza” (Pezo, 2012:14). Estos principios se entienden aplicables a todos los niveles de gobierno y hacen más democrática la formulación de las políticas públicas y la implementación de éstas.

De igual manera, busca ejercer la administración de la unidad organizada mediante políticas públicas democráticas, que colaboren con la inclusión social, para acercar al ciudadano al poder, así mismo, se enfoca en todas las áreas de influencia gubernamental, para así fortalecer la relación de la sociedad civil y los encargados del poder y esto, con base a principios previamente establecidos, que permiten libertad ciudadana y una toma de decisiones más incluyente.

Este término se ha acuñado a lo largo del desarrollo de la investigación, al considerar de forma general el concepto de gobierno, surge la necesidad de precisar la importancia de un buen gobierno, basado en principios que permitan la correcta aplicación y administración, que regule a la población, pero transmitiendo la confianza debida y así mismo, promueva la participación y la transparencia.

### **3. El Gobierno 2.0 como modalidad tecnológica para la gestión**

En la idea de Rodríguez de gobierno 2.0 o gobierno abierto, se constituye como una nueva forma de gobierno con base en la transparencia, participación y colaboración (Rodríguez, 2016). La relevancia investigativa de este modelo de gobierno, se basa en el uso de la tecnología para gobernar, éstas se juntan con las características del buen gobierno y de las Organizaciones Exponenciales, que serán expuestas más adelante, es decir, se conjugan sus elementos, para ofrecer una visión compartida de coincidencias conceptuales abriendo camino al gobierno Exponencial, sobretodo, con la inclusión tecnológica en esta forma de gobierno.

El gobierno 2.0, pretende utilizar los valores mencionados anteriormente en el ejercicio institucional para garantizar un buen gobierno, sin embargo, permite la implementación de las tecnologías en la aplicación política. Para La Compañía Analista Alianzo en el gobierno 2.0 debe mantener:

[...] la transparencia, la apertura y la colaboración. Esto tiene muchas implicaciones: la supresión de intermediarios entre políticos y ciudadanos (y fundamentalmente, los medios de comunicación de masas), la posibilidad de que los ciudadanos se organicen por sí mismos al margen de los partidos e instituciones o de que colaboren abiertamente con la labor administrativa o la disponibilidad de herramientas para que los ciudadanos controlen constantemente la actividad de sus representantes. Al mismo tiempo, los funcionarios pasan a tener mayor responsabilidad en su labor. (Compañía Analista Alianzo, s.f: 1-2)

Entonces, el gobierno abierto transmite más independencia social a los ciudadanos, estableciendo libertades políticas y civiles que resultan necesarias para la correcta práctica democrática o buen gobierno, más los valores en los que se justifica, permitiendo, a través de la comunicación entre gobernantes y ciudadanos, se desarrollen lazos de confiabilidad a las instituciones y a los miembros de éstas, lo cual disminuye la brecha diferenciadora entre la cúpula de poder y la sociedad, y de esta forma se afianza la relación entre el pueblo y su gobernante, lo cual genera más conciencia ciudadana y responsabilidad civil.

Para Calderón y Lorenzo el gobierno abierto es:

Un modelo de democracia conversacional y abierta aprovechando las posibilidades que proporcionan las TIC a los ciudadanos de participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos más allá del ya mencionado ejercicio del derecho de sufragio o de la participación en organizaciones sociales tradicionales. (Calderón y Lorenzo, 2010:11)

Así, se destaca la importancia de las Tecnologías de Información y Comunicación para lograr un gobierno más eficiente y cercano al ciudadano, con base a la inclusión de actores claves para la instauración de un gobierno exponencial y prevenir así el desplazamiento del gobierno a causa del progreso tecnológico. El gobierno exponencial, para definir su posibilidad de existencia, requiere de la actualización del liderazgo, llamado liderazgo exponencial, el cual debe cumplir con las siguientes habilidades: Futurista, Innovador, Tecnólogo, Humanista (Executive Education Business School, 2017).

#### 4. Presupuestos sobre Teoría de las Organizaciones Exponenciales.

En la actualidad, la globalización es un fenómeno que está afectando a todo el planeta, modificando las concepciones clásicas de Estado, geopolítica y el gobierno, razón por la cual, todos los ámbitos, desde lo cultural hasta lo ambiental, se regirían por sus condiciones emergentes (Vargas, 2002). Por tanto, la globalización, sería entonces, un fenómeno social de múltiples y diferenciadas facetas que describe patrones de interconexión crecientes entre todos los dominios de la actividad social.

Este fenómeno, trajo la interacción entre Estados y relaciones comerciales, difuminando las fronteras entre los organismos establecidos (Vargas, 2002). Por tanto, da parte al establecimiento de nuevos mercados e instituciones, dando inicio a partir de este fenómeno, a la creación de las Organizaciones exponenciales, las cuales, son un concepto nuevo para la Ciencia Política, En esta Teoría, se postula la posibilidad de dar una aproximación conceptual de Gobierno Exponencial, en aporte a la evolución de la acepción clásica de Gobierno.

A lo largo de la historia se disponen registros, sobre la productividad de una comunidad dependiente de los recursos humanos con los que se rodeaba: es decir, actividades cotidianas como, la caza, la recolección y la construcción; mientras más manos se unían a contribuir, más era lo que podían llevar a casa, entendiéndose, se duplicaba su colecta. Con el tiempo, los humanos desarrollaron y aprendieron nuevas formas de movilización de recursos, como los animales de carga, y así, su producción creció aún más, pero su utilidad y capacidad seguía, manteniendo niveles básicos, sin embargo, cuando surge la revolución industrial, el mercado y la economía cambian, aunado a la capacidad funcional y la forma de producir. (Ismail *et al.*, 2014).

Bajo palabras Ismail *et al.*, se puede identificar que las Organizaciones Exponenciales son parte de la evolución humana a causa de la Globalización y revolución tecnológica; desde sus inicios, la humanidad buscaba la manera de incrementar su productividad para obtener mayores beneficios, con la intención de aprender con el tiempo qué hacer para impulsar su propio desarrollo y debe y tiene que haber una manera mejor de organizar a la sociedad (Ismail *et al.*, 2014), lo cual requiere de distintas soluciones, como nuevos negocios, nuevos retos a enfrentar, y por eso, la solución sería la Organización Exponencial.

Contrastando la evolución del hombre en búsqueda del crecimiento, para satisfacer sus necesidades, se empiezan a desarrollar nuevas herramientas y estrategias que garanticen el cumplimiento de sus objetivos de forma acelerada, impactando en su vida económica comercial, social y profesional, para eso surge la idea de las organizaciones Exponenciales, como adhesión a las oportunidades y necesidades que la humanidad requería, para innovar en la toma de decisiones en el ámbito laboral y de mercado, ampliando el alcance de éxito de las organizaciones con el fin de enfrentar los cambios y dinamismos consecuentes de la globalización.

La modernidad, trae dos formas políticas de organización, los sistemas políticos nacionales o Estado-Nación y sociedad civil y el sistema político internacional sistema interestatal y Organización de las Naciones Unidas, las cuales están relacionadas entre ellas. (Rocha, 2000). De dichas formas de organización, surge del Estado- Nación,

así como también, los órganos que procederán a la gestión pública de la sociedad civil y su administración, y al control de los recursos y del territorio, ampliando su extensión, incluso, al ámbito internacional.

En tanto, las Organizaciones Exponenciales, son entendidas y definidas como un nuevo modelo de organización desempeñado en distintos ámbitos administrativos, sin embargo, éstas tienen características distintivas de otro tipo de organización, como las llamadas lineales, su carácter “exponencial” viene de la utilización de las nuevas tecnologías en sus procesos para la aceleración de su desarrollo. Estas, significan un cambio de paradigma, por ende, puede afirmarse que las tecnologías y demás avances mencionados, han sido actores disruptivos en todos los ámbitos: social, económico y político.

Estas Organizaciones, responden a una estructura organizada que implica relaciones de poder, a su vez funcionan con un liderazgo claro y planificación estratégica, concatenado con la definición de gobierno Amuchástegui, establece:

Por gobierno entendemos una administración transitoria del Estado. El gobierno está constituido por las instituciones (y los funcionarios que las integran) que tienen a su cargo temporariamente la conducción y el funcionamiento del Estado. La característica más importante del gobierno es la posesión –durante su mandato– del poder público; es decir, de la suficiente autoridad para exigir el cumplimiento de las normas legales, incluso mediante el empleo de la fuerza, y, llegado el caso, imponer el correspondiente castigo. (Amuchástegui, 2010: 4)

Parafraseando las ideas pronunciadas de la revista, la mayor parte de las grandes organizaciones utilizan lo que se denomina una estructura matricial. Esto implica, la gestión del producto, marketing y ventas normalmente se alinean verticalmente, diferente a las funciones de apoyo tales como departamento legal, recursos humanos, finanzas y tecnología de la información son normalmente horizontales. Es decir, se estructura de forma descentralizada.

Por ende, cada departamento tiene superiores a los cuales rendir cuentas de su trabajo, en el cual hay individuos responsables del producto, del ingreso y de asuntos legales, del último, su función es mantener el equilibrio entre los productos. Ahora bien, la dirección y control se beneficia con este tipo de estructura organizativa y divisiones jerárquicas, sin embargo, puede entorpecer la individualización de responsabilidades, la velocidad y la tolerancia al riesgo; porque cada vez realizada una actividad esta debe ser autorizada por los superiores: desde recursos humanos hasta contabilidad, lo cual puede tomar tiempo.

Se destaca la importancia de las Tecnologías de Información y Comunicación, en lo sucesivo, TIC, para lograr un gobierno más eficiente y cercano al ciudadano, con base a la inclusión de actores claves para la instauración de un gobierno exponencial y prevenir así el desplazamiento del gobierno a causa del progreso tecnológico. El gobierno exponencial, para definir su posibilidad de existencia, requiere de la actualización del liderazgo, llamado liderazgo exponencial, el cual debe cumplir con las siguientes habilidades: Futurista, Innovador, Tecnólogo, Humanista. (Executive Education Business School, 2017).

En este tipo de organizaciones también se encuentran relaciones de poder, promueven la participación de sus usuarios y miembros, valorando la tecnología como base fundamental de su funcionalidad y cercanía con la Exo. Existen autoridades a las que se deben rendir cuentas, lo cual, está concatenado con el concepto de Gobierno, aunado a esto, se desarrolló anteriormente la implicación de relaciones de poder que lo conforman. Estas autoridades, según lo indicó el autor, también deben adaptarse a lo que el gobierno exponencial implica, características o habilidades ideales para asegurar la efectividad del líder. Continuando con la Teoría de las Organizaciones Exponenciales, Ismail *et al.*, menciona:

[...] Las Organizaciones Exponenciales aprovechan los recursos externos para conseguir sus objetivos [...] Y crecen a un ritmo increíble precisamente porque no están dedicadas a tomar propiedad de su mercado, sino que más bien lo utilizan para sus propósitos. Las Organizaciones Exponenciales tienen la capacidad de adaptarse a este nuevo mundo de profunda información y convertirla en una ventaja competitiva [...] Las Organizaciones Exponenciales, de hecho,

son la respuesta comercial adecuada a este nuevo mundo exponencial [...] (Ismail *et al.*, 2014: 38)

Este tipo de Organizaciones buscan a través de nuevas herramientas cumplir con sus objetivos para permanecer en el mercado, logran satisfacer las necesidades de la humanidad, ya que se adaptan a los cambios; por tanto, pueden moldarse a las transformaciones culturales, políticas, sociales y económicas. Tomando como instrumento principal a las tecnologías y medios de información productos de la globalización, para el avance adecuado a la sociedad. Entonces, al crecer en función del cumplimiento de sus objetivos desde la tecnología y desde su estructura, maximizan la capacidad de respuesta a sus usuarios, generando mayor aprovechamiento de su propia acción como Organizaciones, lo cual permite, al cubrir las demandas de sus miembros, su respuesta sea acorde al entorno y a los cambios que se producen a lo largo del tiempo.

Las tecnologías sociales se basan en crear interacciones horizontales en empresas organizadas verticalmente (Ismail *et al.* 2014), logrando así establecer mejor relación ente los miembros de la organización para que éstos converjan sus ideas y se promueva la fórmula apuntada por Priestley y Samaddar como la ideal en las Organizaciones, basada en: conexión, compromiso, confianza y transparencia, (Priestley y Samaddar, 2012); entendiendo también que éstas se relacionan directamente con los principios del buen gobierno anteriormente mencionados, la transparencia, corresponde pues a la transparencia en la gestión gubernamental y rendición de cuentas del gobernante; el compromiso y la confianza está vinculados directamente con la participación ciudadana o de usuarios, la cual, en las ExO es preponderante, debido a que, como se ha planteado, a través de la tecnología se pretende ampliar la participación del usuario.

Todos estos principios de las Organizaciones Exponenciales se promueven en sincronía. Ahora, con base a la Teoría de las Organizaciones Exponenciales, se indica lo siguiente:

[...] el tradicional gobierno representativo puede verse como una simple versión rudimentaria de una ExO. Es decir, tiene un PTM (su país o región), aprovecha la comunidad y el entorno (recaudación de impuestos como *crowdfunding* coercitivo), está descentralizado, recoge y aprovecha datos y conocimientos, pone la comunidad en primer lugar (en teoría), se sirve del compromiso (cívico y elecciones) y tiene activos extensivos (tierras públicas) y empleados a demanda (fuerzas armadas y reservistas). La cuestión real no es si los gobiernos pueden convertirse en ExO —de una manera burda, ya lo son— sino si son capaces de cumplir su destino de ser verdaderas ExO, modernas, de alto rendimiento, orientadas por la tecnología y completamente funcionales. De hecho, esto es lo que realmente deberíamos preguntarnos a nosotros mismos: ¿qué aspecto tendría un gobierno así? La oportunidad de los gobiernos para cumplir ese destino ciertamente existe. De hecho, una par de sistemas gubernamentales al estilo ExO ya se han llevado a cabo.[...] (Teoría de las Organizaciones Exponenciales y el gobierno citado en Ismail *et al.*, 2014:198-199)

Desde esta perspectiva, en la figura del gobierno ya se presentan características de Organizaciones Exponenciales, por tanto, resulta necesario determinar la definición del gobierno exponencial, para aludir a éste, se deben considerar, según la cita anterior: la región y la utilidad y funcionamiento de la misma basado en su entorno y en la comunidad que allí reside, ésta, paga impuestos al Estado para que el Gobierno garantice el bien común de la región y de la misma sociedad, a través de la ejecución de políticas públicas, lo cual genera un compromiso que va desde la población hasta al figura de poder, sin embargo, los gobiernos requieren de su transformación a fin de aumentar su rendimiento en la satisfacción de las demandas sociales, lo cual, desde la tecnología y sus principios se destacó como posible.

Para que las Organizaciones Exponenciales no busquen libertades económicas sin menoscabar el accionar del gobierno, este debe adaptarse a lo que ya es en esencia, sin embargo aún no ha desarrollado, de ahí el interés en establecer las bases teóricas necesarias para la evolución con base a la Teoría estudiada, para la conceptualización el gobierno exponencial. A lo largo de la investigación se interconectaron distintas características entre la Teoría de las Organizaciones Exponenciales y los fundamentos del gobierno, lo cual demuestra, la Teoría de las Organizaciones

Exponenciales puede ser aplicada a distintos tipos de organizaciones que conformen actividad administrativa y económica, resultando ello imperante para el aporte de la investigación.

## 5. Relación entre el Gobierno y las Organizaciones Exponenciales

Las Organizaciones Exponenciales tienen ciertas características destacables, estas, consideran aspectos acordes con las definiciones de gobierno manejadas, éstas son inicio de crecimiento: Primero, el Propósito de Transformación Masiva, en lo gradual como (PTM) (Ismail *et al.*, 2014) Todas las organizaciones o empresas persiguen un fin, algunas, buscan transformar al planeta, otras, solo a una zona o parte de la sociedad, sin embargo, la transformación radical es la meta final, producir un cambio, y a pesar de que, en el pasado, las empresas no declaraban de forma tan expresa este propósito, las Exo, lo realizan con seguridad, pretendiendo conseguir cosas que, desde otra perspectiva, parecerán imposibles, debido a la búsqueda del éxito constante y en incremento, bajo las claves del éxito y características que llaman a la correcta gestión empresarial para su eficiencia.

Este elemento, resulta particular para la investigación; indica, la Organización Exponencial, al aprovechar las tecnologías, su propósito es el de romper paradigmas en el ámbito empresarial, es decir, realizar las cosas de forma distinta a las que ya se venían ejecutando, en función de generar una forma nueva de administración, que produzca resultados nuevos con un exponente más elevado de lo normal. Esto se asemeja a las características del gobierno, buscando transformar o cambiar lo establecido para organizar a la sociedad a disposición de las ideas del gobernante.

Es decir, se conectan sus ideales de distribución y organización con la estructura organizativa dispuesta a plantear a los usuarios y miembros de la Exo, para así conseguir sus objetivos, ha sido común este cambio en política, cuando se inicia un nuevo período con distintos encargados de gobierno; se complementa con el gobierno, en este sentido, el gobernante al querer concretar su modelo de gobierno, modifica las estructuras de la unidad política en función a ello, y en principio esto refleja la función de ajuste, administración y manejo de la población con el fin de resguardar su dinamismo y el bien común.

Como segunda característica, los empleados a demanda, lo cual proporciona rapidez, flexibilidad y buen funcionamiento, servirse de personal fuera de la Organización también es un factor de éxito fundamental, en el contexto estudiado, se refiere a los empleos virtuales, en este orden, los trabajadores independientes han aumentado cada vez más, esto permite ampliar el alcance de la Organización y proyectarla, incrementando el control a través de medios digitales del crecimiento de la organización y manejo de personal, esto, contribuye a la participación de los miembros de la empresa y a la transparencia en sus procesos y desempeño de actividades.

Con el gobierno, esto se precisa, en cuestión de los empleados y funcionarios al servicio de la Administración Pública, quienes continuamente se valen de la tecnología para la realización de trámites administrativos para la gestión de la población y satisfacción de demandas, por lo cual, la implementación de tecnologías más avanzadas y personal virtual disponible en oficinas del gobierno, sería pertinente en función de reducir costos e incrementar eficiencia, favoreciendo al crecimiento de su capacidad de respuesta a las demandas sociales y a incrementar los niveles de participación ciudadana en la vida pública. La última de las características relevante para la investigación es la compuesta por la Comunidad y Entorno citada en Ismail *et al.* (2014).

A lo largo de la historia, las comunidades comenzaron con una base geográfica que luego, convirtieron en ideológicas mediante distintas creencias, culturas y costumbres, de esto, evolucionan a las organizaciones sociales de administración civil, primero aparecen las Monarquía y más adelante surge la figura de los Estado-Nación pero, en la actualidad, el Internet genera lazos en comunidades, promoviendo, incluso, nuevas comunidades basadas en preferencias, que comparten propósitos, necesidades, creencias, recursos, entre otros, todo esto, puede ser compartido sin necesidad de la unión física, por ello, para una organización o empresa, sus miembros deben conjugarse como una comunidad, entre socios, proveedores, usuarios, y demás personas involucradas en su desarrollo. Y el entorno, debe ser tomado en consideración para consolidar las relaciones entre éstos, sin embargo, las personas son pieza principal del desenvolvimiento contextual.

Esta afirmación es del interés investigativo, revelando como la evolución ha transformado las agrupaciones sociales y formas de organizaciones, con lo cual dio paso al Estado (Estado-Nación), de ello parte al Gobierno, actor que no puede separarse del Estado, aunado a esto, el auge del internet ha producido comunidades en todos los ámbitos, en una Organización Exponencial, su comunidad o población está conformada por los miembros de dicho ente, entrelazando con base a una relación inmediata con el gobierno, el cual maneja y dirige a una población que le compete por legitimidad y legalidad, la cual está establecida en el territorio del Estado o en las afueras de dichas fronteras.

El entorno, es también parte de la permanencia del equilibrio con la comunidad, es decir, el entorno depende de las actividades de la organización y las relaciones de la misma comunidad, interpretando parte del texto de la Teoría de las organizaciones Exponenciales, el entorno puede aprovecharse explotando su creatividad, innovación, validación y financiación, Para Ismail *et al.*,:

La creatividad e innovación responden al proceso general de generar, desarrollar y comunicar nuevas ideas puede conseguirse mediante el uso de herramientas y plataformas. La Validación se consigue al obtener evidencia mensurable de que un experimento, producto o servicio tiene éxito a la hora de satisfacer unas especificaciones predeterminadas y la financiación es una tendencia creciente para ayudar a financiar ideas a través de Internet mediante un número muy grande de pequeños inversores. (Ismail *et al.*, 2014:50-51)

Estos factores de beneficio en la Organización están siendo protagonistas de la mayoría de los entes administrativos, la creatividad e innovación son necesarias para la utilización pertinente de recursos en un gobierno, así como también para hallar formas correctas de manejo de la unidad política debido los distintos cambios sociales, culturales y económicos, también es imprescindible mencionar que la validación es relevante para el gobierno a causa de las demandas de la sociedad.

Es decir, validar si sus demandas fueron respondidas efectivamente para conocer a su vez la simpatía de la población con las acciones del gobierno de allí la necesidad de los sistemas de demandas u oficinas administrativas establecidas en los Estados por los gobiernos. Sin dejar de lado la financiación, que se concatenan con las políticas públicas y diversos proyectos implementados por el gobierno, de nuevo para la satisfacción de las necesidades y mantenimiento del bienestar común de la unidad política gestionada.

Afane, hace referencia a que las Organizaciones Exponenciales, continúan su crecimiento y ello abarca incluso al sector de salud, el país debe hacer seguimiento a su propio crecimiento, en función de evitar su atraso en comparación a los demás establecimientos desarrollados en el Estado (Afane, 2018). A su vez, Robinett plantea que, los gobiernos están obligados a adaptarse a la velocidad de los cambios sociales (Robinett, 2016). De esta forma, si la sociedad continúa en avance y las Organizaciones Exponenciales responden a las necesidades económicas y Tecnológicas, los gobiernos no serán capaces de reaccionar ante las demandas sociales dirigidas al aparato público estatal. Sin embargo, siguiendo la idea del autor, actualmente el cambio más lento es el de la gestión gubernamental y el ámbito público.

## 6. El gobierno Exponencial

En este punto, luego de haber definido consecutivamente el término “gobierno”, con sus diversas acepciones, tiempos y modalidades, se considera, éste, funge como uno de los elementos del Estado, cuya composición, presenta una estructura reguladora y organizadora, para administrar políticamente una sociedad, dentro de un determinado territorio, bajo normas preestablecidas, con propósito de responder a las demandas y necesidades sociales de dicha población, mediante la implementación de políticas públicas conforme a sus requerimientos.

Así, el gobierno, se forma con personas encargadas de la unidad política; es decir, del Estado, a través de la división de poderes y sus instituciones, encargadas de garantizar la eficiencia y eficacia de las políticas gubernamentales, aplicadas a una realidad social, valiéndose de tecnologías e información que permita aumentar su capacidad de respuesta, bajo una estructura determinada, con una forma de gobierno capaz de guiar el tipo

de prerrogativas a ejecutar por parte de la cúpula gubernamental, mientras, mediante sus acciones, se aplican principios que precisan el éxito de su gestión.

Por consiguiente, en el abordaje de las Organizaciones Exponenciales, el crecimiento acelerado es un aspecto fundamental para su diferenciación con el resto de las Organizaciones de carácter público o privado, y una característica clave para la determinación del éxito de este tipo de organizaciones, entendiéndose, éstas llegan al punto, en donde el cálculo de márgenes de utilidad se hacen complejos de cuantificar, debido al avance de su capacidad funcional sumamente elevado por encima de cualquier otra modalidad de organización.

Entonces, al extrapolar dicho concepto, con el de gobierno, debido a la búsqueda constante del bien común entorno a la cosa pública, y las anteriores, por la búsqueda persistente del éxito, se hace posible la relación entre ambas categorías teóricas. Es decir, mientras, las Exo continúan en búsqueda de mayor alcance de satisfacción de sus usuarios, maximizando su margen de utilidad, como se mencionó en líneas anteriores; el gobierno, pretende garantizar el mayor número posible de respuestas a demandas públicas, también procura ampliar su capacidad de satisfacer necesidades sociales, políticas y económicas a sus ciudadanos, lo cual, podría considerarse como usuarios.

Dentro de las Exo, ya existen modalidades de gestión gubernamental, ateniéndose al gobierno corporativo, resulta ser utilizado como regulador de su estructura y forma de funcionamiento, determinando las normas de la organización a través del control administrativo, sin embargo, esto se relaciona con el Gobierno político, debido que, en ambos se maneja a una unidad mediante los distintos órganos administrativos que lo componen con una estructura organizacional, pero, en vez de regular la empresa, el gobierno político regula a la sociedad.

Según Gutiérrez-Herrero:

El gobierno corporativo viene a ser el conjunto de normas, usos, procedimientos, funciones y principios que determinan e integran la empresa en su conjunto, así como sus órganos de administración, que a su vez regulan y dirigen el gobierno de una sociedad. (Gutiérrez-Herrero, 2014:7)

Observando esto, el gobierno corporativo comprende una figura representativa de relaciones de poder y reglas, que busca controlar a los miembros de una organización según sus disposiciones, en función de mantener el orden dentro de la misma y su estructura se compone de una Asamblea de accionistas y un Director General (Gutiérrez-Herrero, 2014).

En el caso de las Organizaciones Exponenciales, al construir un concepto propio de gobierno exponencial, es necesario guardar relación con un gobierno corporativo con sus propios principios y prácticas corporativas, que permitan alcanzar el máximo funcionamiento y lograr la esencia de las Organizaciones: la Disrupción<sup>7</sup>, ello implica, cuando se establezcan las consideraciones del gobierno corporativo en concordancia con las conveniencias tecnológicas y financieras, la Organización, en este caso, política mediante la buena gestión, encontrará aumentar su utilidad a niveles no cuantificables, debido a la maximización de su capacidad de generar productos, servicios y responder demandas a la sociedad a través de un gobierno exponencial basado en características corporativas.

Además, para que exista un gobierno exponencial, es necesario, existan características de una gobernabilidad corporativa en el sector público, definidas por Boletín Gobierno Corporativo como, el liderazgo y compromiso de los órganos de gobierno, la comunicación, rendición de cuentas y transparencia. Todas ellas, coadyuvarán a generar valor unificado al quehacer del buen gobierno (Boletín Gobierno Corporativo, 2010).

Ahora bien, establecidas a lo largo de la investigación las similitudes entre ambas variables, se acomete a conceptualizar el gobierno exponencial desde los argumentos previos, entonces, de existir el establecimiento de un gobierno exponencial, este debe considerar a la gente, la inteligencia y la estructura, los cuales son elementos concretados en ideas anteriores.

<sup>7</sup>Según el Diccionario Collins (2010), el término disrupción significa prevenir que algo continúe operando de forma normal. <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/disruptive>

Por tanto, el gobierno exponencial es: la figura o estructura política y social, que administra, ordena, regula, y establece normas para maximizar su capacidad de generar bienestar social mediante el uso de las tecnologías, participación ciudadana, transparencia y demás principios del buen gobierno, organización, participación y control a fin de satisfacer las necesidades del hombre en torno a la cosa pública, donde la búsqueda del bien común prevalece con la ejecución de políticas públicas de forma maximizada; generando el crecimiento acelerado en la capacidad de respuesta a las demandas sociales, de modo que la capacidad de funcionamiento gubernamental se base en los principios del buen gobierno y de las mismas Organizaciones Exponenciales, garantizando su eficiencia e implementación.

Existen evidencias para reforzar el objeto de esta investigación, a fines de constatar la aplicación de un gobierno exponencial; entre ello, se destaca un modelo reciente en la región de América del Norte, en la Ciudad de Austin de Estados Unidos, ha implementado un sistema de demandas que ocupa esos tres elementos. Es decir, pretende cumplir con el aprovechamiento tecnológico, con la inteligencia y estructura necesaria para garantizar su funcionamiento eficiente. California de Estados Unidos, también ha abierto espacios de participación ciudadana a través de la tecnología.

No solamente existe este ejemplo, otros Estados de otras regiones y sus ciudades han puesto en práctica el inicio de un gobierno exponencial; sucede con México, también del continente Americano, en donde se desarrolla un plan de gobierno exponencial, basado en el papel de las Tecnologías de la Información y Comunicación para lograr un gobierno participativo cuyos niveles de eficiencia y eficacia incrementen. México, busca mediante esta aplicación, un gobierno que acerque a los ciudadanos a la esfera gubernamental y pública. Su objetivo radica en dirigir la experiencia de gobierno desde las tecnologías como garantes de la eficiencia de gestión, incluyéndolas en sectores como el transporte, la energía y la seguridad. (Portal del Gobierno de México, México Digital, 2016).

A su vez, China, en el continente asiático, ha demostrado manejar sistemas de crecimiento acelerado en su economía, siendo hoy las empresas chinas, las primeras en el mundo como actores principales en el mercado internacional. También, El Portal B+I Strategy prestan atención al ámbito político: “Para cumplir con los objetivos trazados en cualquier organización o Estado, es importante dejarse guiar [...] a nivel gubernamental se necesitan personas predispuestas a enfrentar los desafíos de disuadir aquellos sistemas corruptos que entorpecen y minan al crecimiento de un país” (Espinoza, 2015: párr. 29) invirtiendo en distintos sectores y ampliando el desarrollo interno, considerando la tecnología, de esta forma, el gobierno ha promovido distintas políticas que favorecen a los empresarios y usuarios del mercado chino. (El Portal B+I Strategy, 2016: párr. 4-6).

En cuanto a la gente, es necesario crear iniciativas populares para su intervención en la vida pública, de esta manera se facilite su participación política y ciudadana. El último factor, la inteligencia, obliga a la recolección de datos para su integración, mediar el desempeño y motivar la innovación. (Mistretta, 2016). Por lo tanto, ésta se propone desde la creatividad y generación de productor y servicios desde el aprovechamiento de herramientas, en función de proporcionar un entorno favorable para sus miembros, en el cual sean impulsados a actuar de manera novedosa.

Entonces, el gobierno exponencial, con base a los fundamentos planteados, mediante la inteligencia política, aprovecha las tecnologías para ampliar la participación ciudadana, al diálogo de demandas sociales y a la auto-organización, valiéndose de los recursos humanos en función de su conocimiento de responsabilidades y establecimiento de roles, cuya estructura previene las relaciones de poder y jerarquías que divide de forma clara las tareas institucionales, gozando así descentralización en sus asignaciones y atribuciones. “No se trata de un Estado más grande, o más pequeño, Sino de un Estado más inteligente. Se trata de crear un gobierno del siglo XXI, para toda la sociedad, que promueve la participación y crea alianzas innovadoras para la resolución de problemas”. (Borrman, 2015: párr. 3)

## Conclusiones

La presente investigación, tuvo como objetivo conceptualizar al Gobierno Exponencial, con base a la Teoría de las Organizaciones Exponenciales con la intención de ofrecer una clarificación del aproximado conceptual, permitiendo la identificación de sus elementos en una modalidad de gobierno aplicada, dando como resultado, el gobierno exponencial, es una figura o estructura política que busca maximizar la respuesta a las demandas sociales por medio del uso de la tecnología y los principios del buen gobierno.

Esta modalidad de gobierno ya se ha visto implementado en distintas expresiones, sin embargo, aún no se había identificado concretamente los elementos de su definición, sino, en argumento al gobierno clásico, se promueve como parte de su evolución, lo cual es cierto, pero no puede desenvolverse sino como una representación independiente, ya que se procura con aristas, anteriormente mencionadas más no aplicadas a la gestión gubernamental, adquiriendo como nueva atribución la cualidad de “exponencial”; se precisó, ante la firme posibilidad de existencia del gobierno exponencial, éste si puede conceptualizarse.

Pero, el nivel de aplicación en la práctica gubernamental, requiere de mayor estudio e investigación rigurosa. Según lo planteado y estudiado, el Gobierno Exponencial toma aspectos que son concebidos en la forma de gobierno democrático y utiliza las tecnologías para su gestión, como bien se definió, así, quien lo implemente, deberá tener acceso de las distintas herramientas tecnológicas necesarias para garantizar la transparencia y participación, valiéndose de la estructura, inteligencia y población; reflexionando, el gobierno exponencial se apoya en los principios del Buen Gobierno, ello representaría que la aplicación de este tipo de gobierno debe darse en un entorno democrático.

Considerando así que, la mejor forma de Gobierno para la toma de decisiones desde el Gobierno Exponencial, es la democracia, debido a sus principios mencionados en el buen gobierno, los cuales garantizan la descentralización para el cumplimiento de funciones y estrategias de cohesión social ante la práctica gubernamental y participativa, desde la perspectiva de participación ciudadana en el ámbito público, como bien se estableció en su relación con los principios de las Organizaciones Exponenciales y la importancia de incluir dichos principios en la puntualización del gobierno exponencial, como parte complementaria de la expansión de capacidad de la gestión a dar respuesta gubernamental.

El Gobierno Exponencial puede ser utilizado como impulso en el desarrollo global, valiéndose de las herramientas producidas por la globalización y aprovechando los conocimientos aportados para la correcta estructuración del sistema con modalidad exponencial, que debe asumirse con compromiso, conexión entre sus encargados, transparencia y participación de la población, esto, según lo argumentado en el Gobierno 2.0 y la transformación de las tecnologías como medios para gobernar, desde los cuales la gestión gubernamental facilita la participación ciudadana y la transparencia y eficacia de los procesos, se acerca a los ciudadanos a la esfera pública y se fomenta a su interpretación de roles en el ámbito político.

Por tanto, garantiza su satisfacción de demandas desde las plataformas digitales con la incorporación de métodos electrónicos que dan inmediatez a la llegada de sus demandas, de estas entradas virtuales se desarrollan gestiones democráticas de gobierno, contribuyendo a la caracterización del gobierno exponencial debido a la previsión de medios tecnológicos para la satisfacción del interés colectivo.

En las características de las Exo, con respecto al gobierno corporativo y la relación con las mismas, se destaca la inclusión del liderazgo democrático y planificación estratégica, con implementación de personal a demanda en medios virtuales y físicos que aseguran la respuesta de reclamos de usuarios o ciudadanos ante la Administración Pública, basado en una estructura organizativa que se desenvuelve en relaciones de poder entre los funcionarios al servicio de los ciudadanos y del gobierno de turno.

Lo cual pretende establecer asignaciones según sea competente y aclarar la estructura inteligente bajo la cual debe desempeñarse el gobierno, así como las Exo la aplican, en función de disminuir los niveles de corrupción para garantizar el cumplimiento de los principios que se conjugan con los principios del buen gobierno, que en el gobierno corporativo y para las Exo, significa rendición de cuentas y control de calidad, extrapolado a la

supervisión de funcionalidad y eficacia en la satisfacción de demandas en perseverancia del bien común a través de la rendición de cuentas del gobierno.

## Referencias Bibliográficas

### Libros

DEUTSCH, Karl. 1966. **Los Nervios Del Gobierno**. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina. En <http://acad.colmex.mx/sites/default/files/pdf/Deutsch-Los%20nervios%20del%20gobierno%20-Cap1-pp.35-53.pdf> [Fecha de consulta: 2 de Marzo de 2019]

DRI, Rubén. 2000. **Capítulo VIII. La filosofía del Estado ético. La concepción hegeliana del Estado. La Filosofía Política Moderna. De Hobbes a Marx**. Editorial CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609022426/9cap8.pdf> [Fecha de consulta: 14 de Marzo de 2019]

GÓMEZ, Carlos. 2007. **Sistema Político y Formas de Gobierno. Capítulo II**. Publicación de Universidad Autónoma de Nuevo León. En <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf> [Fecha de consulta: 15 de Marzo de 2019]

OSSORIO, Manuel. 2000. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas Y Sociales**. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.

SALIM, Ismail, MALONE, Michael y VAN GEETS, Yuri. 2014. **Organizaciones Exponenciales**. Publicación de Editorial Frost y Sullivan. Estados Unidos. En <http://academyw.com/recursos/mas/Directorio/Recursos/rfwyz/Mas/300/374.%20ORGANIZACIONES%20EXPONENCIALES.pdf> [Fecha de consulta: 20 de abril de 2019]

### Documentos en Línea

AFANE, José. 2018. **Diario la Prensa Gráfica. Columna de Opinión**. En <https://www.laprensagrafica.com/opinion/Ya-Basta-Exponencial-gobierno...-20180122-0119.html> [Fecha de consulta: 13 de Octubre de 2018]

BOLETÍN GOBIERNO CORPORATIVO. 2010. **Prácticas de Gobierno Corporativo en Entidades del Sector Público**. Boletín Gobierno Corporativo. En: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/risk/Gobierno-Corporativo/practicas-gobcorp-en-sector-publico.pdf> [Fecha de consulta: 13 de Octubre de 2018]

BORRMAN, Rudi. 2015. **La Forma del Gobierno del futuro**. Portal Web Medium. En <https://medium.com/@rudiborman/la-forma-del-gobierno-del-futuro-a75f7f10cb3f> [Fecha de consulta: 04 de abril de 2019]

COMISIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ASIA Y EL PACÍFICO. S.A. ¿qué es Gobernanza? ¿Y Buen Gobierno? Boletín de la Organización de las Naciones Unidas. En <https://www.casaasia.es/governasia/boletin2/3.pdf> [Fecha de consulta: 30 de Enero de 2019]

COMPAÑÍA ANALISTA ALIANZO. Blog Alianzo. S.A. **Sobre el Gobierno 2.0**. En <https://blogs.alianzo.com/media/gobierno2.0.pdf> [Fecha de consulta: 30 de Marzo de 2019]

DELOITTE TOUCHE TOHMATSU. 2010. **Prácticas de Gobierno Corporativo en Entidades del Sector Público**. Boletín Corporativo de verano. En: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/risk/Gobierno-Corporativo/practicas-gobcorp-en-sector-publico.pdf> [Fecha de consulta: 04 de abril de 2019]

EXECUTIVE EDUCATION BUSSINES SCHOOL. 2017. ¿Qué es el liderazgo exponencial? En <https://www.incae.edu/es/blog/2017/11/15/que-es-el-liderazgo-exponencial.html> [Fecha de consulta: 07 de febrero de 2019]

GARCÍA-MANSO, Ernesto. 2011. **Formas de estado y formas de gobierno. Clasificación de las formas de gobierno. República y monarquía. Presidencialismo y parlamentarismo.** Temario General de la ESTT-OEP. Tema 4. En <http://www.dgt.es> [Fecha de consulta: 17 de Enero de 2019]

IUS SMART ABOGADOS. 2016. **Llegó la era de gobierno exponencial** Portal Web. En <http://iussmart.com.mx/llego-la-era-del-gobierno-exponencial/> [Fecha de consulta: 09 de Septiembre de 2018.]

MISTRETTA, Mónica. 2016. **Pensamiento exponencial para un crecimiento exponencial.** Artículo en Portal Web. En <http://www.itmastersmag.com/noticias-analisis/pensamiento-exponencial-para-un-crecimiento-exponencial/> [Fecha de consulta: 05 de Octubre de 2018.]

PORTAL B+I STRATEGY. 2016. **América Del Sur – China crecimiento exponencial en las relaciones en los primeros 15 años Del siglo XXI.** <https://www.bmasi.net/eu/iritzia/artikuluak/item/1352-america-del-sur-china-crecimiento-exponencial-en-los-primeros-15-anos-del-siglo-xxi> [Fecha de consulta: 05 de abril de 2019]

PORTAL DEL GOBIERNO DE MÉXICO, MÉXICO DIGITAL. 2016. En <https://www.gob.mx/mexicodigital/galerias/gobierno-exponencial-la-mision-del-cio-20037> [Fecha de consulta: 05 de abril de 2019]

VARGAS, Gloria. 2002. **La región, los territorios y la globalización actual. Globalización, territorio y Geopolítica.** Universidad de Sao Paulo. En <http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/Vargas%2C%20Gloria.pdf> [Fecha de consulta: 09 de Septiembre de 2018.]

#### Revistas.

AMUCHÁSTEGUI, Cristian. 2010. “La confusión entre Estado y gobierno” En **Revista de Bolsa de Comercio de Rosario.** Publicación de Borsellino Impresos. Buenos Aires, Argentina. En <http://www.bcr.com.ar/Secretara%20de%20Cultura/Revista%20Institucional/2010/Agosto%202010/Editorial.pdf> [Fecha de consulta: 30 de Marzo de 2019]

ÁVALOS TENORIO, Gerardo. (2010). Actualidad del concepto de Estado de Hegel. *Argumentos (México, D.F.)*, 23(64), 9-33. En [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952010000300001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952010000300001&lng=es&tlng=es). [Fecha de consulta: 05 de Octubre de 2018.]

AZCÁRATE, Patricio. 1872. “Platón Obras completas”. En **Biblioteca Filosófica.** Edición de Medina y Navarro. Tomo 6. Madrid, España. En <http://www.filosofia.org/cla/pla/img/azf06009.pdf> [Fecha de consulta: 28 de Marzo de 2019]

CALDERÓN, César y LORENZO, Sebastián. 2010. “Gobierno Abierto”. En **Meta Biblioteca** Algón Editores. Colección No 5. Madrid, España. En <http://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf> [Fecha de consulta: 30 de Marzo de 2019]

ESPINOZA, Marcos Antonio. 2015. “Yendo para arriba con el crecimiento exponencial”. En **Revista Caribeña de Ciencias Sociales.** Publicado por Universidad Tecnológica ECOTEC. Andalucía, España. En [www.eumed.net/rev/caribe/2015/10/crecimiento.html](http://www.eumed.net/rev/caribe/2015/10/crecimiento.html) [Fecha de consulta: 05 de Octubre de 2018.]

FISKE, Alan Page. 1997. Taboo trade-offs: reactions to transactions that transgress the spheres of justice. En *Political psychology*, [http://www.sscnet.ucla.edu/anthro/faculty/fiske/RM\\_PDFs/Fiske\\_Tetlock\\_Taboo\\_Tradeoffs\\_1997.pdf](http://www.sscnet.ucla.edu/anthro/faculty/fiske/RM_PDFs/Fiske_Tetlock_Taboo_Tradeoffs_1997.pdf) [Fecha de consulta: 30 de Marzo de 2019]

GUTIÉRREZ- HERRERO, Juan Antonio. 2014. “Gobierno Corporativo: ¿Mito, realidad o término medio? ¿Qué ha pasado en los últimos años?” En **Revista de la Universidad de Pontificia Comillas de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.** <https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/1165/1/TFM000152.pdf> [Fecha de consulta: 05 de Octubre de 2018.]

GUTIÉRREZ-GARCÍA, Elena. 2010. “Gobierno corporativo y comunicación empresarial. ¿Qué papel cumplen los directores de comunicación en España?”. En **Revista Científica Electrónica.** Volumen

13. Número 1 España. Madrid. En [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-82852010000100010&lng=en&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-82852010000100010&lng=en&nrm=iso&tlng=es) [Fecha de consulta: 13 de Octubre de 2018]

NOGUERÓN, Pedro. S.F. “Reflexiones sobre Nación-Estado, Poder y Gobierno”. En **Revista de la Universidad Autónoma de México**. Editorial Más Actual Mexicana de Ediciones. México. En [https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ\(Art\\_2\).pdf](https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ(Art_2).pdf) [Fecha de consulta: 13 de Octubre de 2018]

PEZO, Eduardo. 2012. “Los principios del buen gobierno como principios rectores de la gestión de las políticas del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales en el marco de la descentralización”. En **Revista Derecho y cambio social**. Perú. En [https://www.derechoycambiosocial.com/revista028/principios\\_de\\_buen\\_gobierno.pdf](https://www.derechoycambiosocial.com/revista028/principios_de_buen_gobierno.pdf) [Fecha de consulta: 13 de Octubre de 2018]

PRIESTLEY, J. y SAMADDAR S. (2007): “Multi-organizational networks: three antecedents of knowledge transfer” *International Journal of Knowledge Management* Vol. 3, N° 1, 86-99.

ROCHA, Alberto. 2000. “Gobierno y Gobernabilidad”. En **Revista Electrónica de la Universidad Francisco Gavidia**. Editorial Theorethikos. Volumen III. Número 001. San Salvador, El Salvador. En <http://www.redalyc.org/pdf/116/11630109.pdf> [Fecha de consulta: 13 de Octubre de 2018]

RODRÍGUEZ, Roberto. 2016. “¿En camino hacia el gobierno 2.0?: análisis del uso de redes sociales por los ministerios españoles para fomentar la transparencia y la participación ciudadana” En **Revista de Universidad Pontificia Comillas y Universidad de Navarra**. Edición Complutense. Madrid, España. En <https://core.ac.uk/download/pdf/141667636.pdf> [Fecha de consulta: 13 de Octubre de 2018]

SCHENONI, Luis. 2007. “El concepto de lo político en Nicolás Maquiavelo” En **Revista Andamios**. Volumen 4. Número 7. México. En <https://www.redalyc.org/html/628/62840708/> fecha de consulta: 05 de Octubre de 2018. [Fecha de consulta: 05 de Octubre de 2018.]

# Introducción a la aplicación de la hermenéutica jurídica<sup>1</sup>

*Daniel Andrés Malham<sup>2</sup>*

Indudablemente, la aparición e implementación del Derecho constituye un hito en la historia de la humanidad. Según diversos filósofos clásicos, el hombre de hecho es un ser social por naturaleza. Partiendo de ello, para poder vivir armoniosamente en sociedad ha debido crear un sistema de normas de conducta que regularan las libertades de las personas y sancionaran a quienes abusaban de las suyas propias; este sistema es conocido como el Derecho. No obstante, como creación humana destinada a dar respuesta a realidades sociales, el Derecho debe inspirarse en los acontecimientos que rodean a un determinado grupo social, tanto al momento de su construcción como de su aplicación, labor que implica un alto grado de análisis e interpretación, necesario en aras de garantizar su eficiencia. En este contexto hace su aparición la hermenéutica jurídica.

Ésta es concebida como “la actividad encaminada a la comprensión e interpretación de una realidad o de un problema jurídico, bajo la perspectiva de sacar a flote lo que en un primer análisis se hace esquivo al operador jurídico” (Castaño, 2009: 84). Así pues, la hermenéutica se trata de la técnica implementada para la interpretación de la norma positiva (incluye leyes, sentencias y otros textos de carácter normativo), con el fin de comprender su verdadero sentido y alcance para así ser aplicado en una situación concreta. En este sentido, constituye una herramienta muy eficaz para el logro del fin último de justicia que persigue el Derecho al no solo tomar en cuenta lo explícitamente escrito, sino ahondar en las intenciones del legislador y la realidad social a la cual buscaba responder. Tal como lo señala Hernández Manríquez:

Constituye un método íntegro, capaz de abarcar la comprensión y la explicación de las normas jurídicas relacionándolas siempre con los hechos y con los valores que intervienen en el derecho; es decir, llega al plano de la argumentación. Se trata de la teoría general de la interpretación de las normas de derecho a partir de las conductas humanas y del contexto sujeto a ellas, cuyo fin es la revelación del sentido de su contenido con miras, principalmente, pero no de forma exclusiva, a su aplicación al caso concreto, lo que permite llegar a la solución de los conflictos llevados ante los juzgadores de una manera más eficaz, justa y razonable. (Hernández, 2019: 48).

Ahora bien, si bien el aspecto antes señalado representa la aplicación de la hermenéutica para sus fines ideales, no es menos cierto que ésta puede ser utilizada de otras formas y a conveniencia del intérprete. Los mencionados fines ideales básicamente se encuentran dirigidos a arrojar luz sobre un determinado aspecto del panorama jurídico, labor que corresponde a los Jueces; sin embargo, la hermenéutica también es empleada por los abogados, en su obligación de obrar en pro de defender los intereses de su cliente (sin que ello implique contravenir las normas jurídicas que regulan y limitan las actitudes aceptables), cuando buscan evidenciar la imprecisión del contenido de una norma que le perjudica o al intentar demostrar que ésta es aplicable en situaciones distintas a la que se intenta, actuaciones que involucran la utilización de la hermenéutica para un fin opuesto para el cual se contempla (Posada, 2010).

---

<sup>1</sup> Admitido: 12-12-2019      Aceptado: 05-05-2020

Este ensayo deriva de la cátedra Seminario: Metodología de la Investigación Jurídica, bajo la tutoría de la Profesora Hosglas Sanchez. En la Universidad Rafael Urdaneta. Maracaibo – Venezuela.

<sup>2</sup> Estudiante de la Escuela de Derecho. Universidad Rafael Urdaneta, Maracaibo – Venezuela. Correo Electrónico: [danielmalham99@gmail.com](mailto:danielmalham99@gmail.com)

Sin embargo, es necesario recordar la regla de interpretación normativa establecida en el Código Civil que, de alguna u otra forma, resulta aplicable en todo el sistema normativo venezolano. Al efecto, el artículo cuatro del mencionado Código Civil (1982) que a la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador.

El mencionado artículo establece dos elementos que guían para al abogado en su interpretación de la norma (que pueden transformarse en un obstáculo si busca desvirtuar una interpretación contraria a su postura): el significado literal de las palabras y la intención del legislador. En lo que respecta a la primera no hay mucho que acotar más allá de que, en ocasiones, el Derecho utiliza un lenguaje técnico en el cual ciertas palabras adquieren un significado que no se corresponde con el que le es asignado en otras áreas del saber o con el que maneja la sociedad en su cotidianidad. En caso de que se presenten dudas con este aspecto, la intención del legislador asume el protagonismo. En este segundo elemento se encuentran recogidos el conjunto de elementos ontológicos que inspiran el ordenamiento jurídico, entendiéndose que ninguna norma puede contradecirlos por ser considerados como fundamentales; asimismo, debe tomarse en cuenta cuál era el contexto histórico que envolvía al legislador y qué conductas buscaba favorecer o corregir con la adopción de dicha disposición.

Como quiera que sea el caso, lo cierto es que el abogado puede optar por hacer uso de la hermenéutica jurídica de la forma en la que mejor sirva a sus intereses, siempre y cuando ello no comporte la infracción de la norma y que su dialéctica o capacidad argumentativa sea lo suficientemente suasoria como para que le permita respaldar sus afirmaciones de una forma convincente. En consecuencia, puede dirigirla a sus fines ideales, para esclarecer el contenido de la norma que le favorezca; o emplearla para desvirtuar las afirmaciones de Derecho que le perjudiquen.

## Referencias Bibliográficas

### Textos

HERNÁNDEZ MANRÍQUEZ, Javier. 2019. **Nociones de hermenéutica e interpretación jurídica en el contexto mexicano**. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5649/10.pdf> [consultado el 20 de abril del 2020].

### Revistas

CASTAÑO ZULUAGA, Luis Ociel. 2009. La hermenéutica y el operador jurídico en el nuevo esquema constitucional: Pautas a considerar para el logro de una adecuada interpretación jurídica. En **Opinión Jurídica**. Volumen VIII No. 15. Universidad de Medellín. Medellín, Colombia. P. 77-95. En <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v8n15/v8n15a5.pdf> [consultado el 20 de abril del 2020].

POSADA GARCÉS, Juan Pablo. 2010. Elementos fundamentales de la hermenéutica jurídica. En **Nuevo Derecho**. Volumen V No. 6. Institución Universitaria de Envigado Fondo Editorial. Envigado, Colombia. P. 47-63. En <file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-ElementosFundamentalesDeLaHermeneuticaJuridica-5549127.pdf> [consultado el 20 de abril del 2020].

### Leyes

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. 1982. **Ley de Reforma Parcial del Código Civil de Venezuela**. En Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela en No. 2.990 Extraordinario.

**Maracaibo- Venezuela**  
Cuestiones Jurídicas, Julio - Diciembre 2020  
Volumen 14, Número 2  
Fondo Editorial Biblioteca de la Universidad Rafael Urdaneta