

# **Sin lugar para la deliberación**

## La Asamblea Nacional Constituyente y el desmoronamiento del Estado de Derecho en Venezuela

Julio 2019

La Comisión Internacional de Juristas está compuesta de 60 eminentes jueces y abogados de todas las regiones del mundo, y tiene por misión la promoción y protección de los derechos humanos a través del Estado de derecho, usando su experiencia jurídica para desarrollar y fortalecer sistemas de justicia nacionales e internacionales. Establecida en 1952, la Comisión goza de estatuto consultivo ante del Consejo Económico y Social de la ONU desde 1957 y está activa en los cinco continentes. La Comisión busca asegurar el desarrollo progresivo y la aplicación efectiva del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, asegurar los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, la salvaguardia de la separación de los poderes, y la garantía de la independencia de la judicatura y de la profesión legal.

® **Sin lugar para la deliberación** - La Asamblea Nacional Constituyente y el desmoronamiento del Estado de Derecho en Venezuela

© Copyright Comisión Internacional de Juristas, Julio 2019

La CIJ permite la reproducción libre de extractos de cualquiera de sus publicaciones siempre que se reconozca su autoría y una copia de la publicación sea enviada a la sede central de la organización a la siguiente dirección:

International Commission of Jurists  
Casilla Postal 91  
Rue des Bains 33  
1211 Ginebra 8  
Suiza

## **Sin lugar para la deliberación**

La Asamblea Nacional Constituyente y  
el desmoronamiento del Estado de  
Derecho en Venezuela

El presente informe ha sido elaborado por Santiago Martínez Neira, consultor de la Comisión Internacional de Juristas. Carlos Ayala, Sam Zarifi e Ian Seiderman proporcionaron revisión legal y de política pública.

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen Ejecutivo .....	4
Introducción.....	5
Capítulo I: Antecedentes .....	6
Capítulo II: La inconstitucional convocatoria y diseño de la Asamblea Nacional Constituyente .....	9
1. Una convocatoria inconstitucional, ilegítima y antidemocrática .....	9
2. Composición inconstitucional e inconvencional de la Asamblea Nacional Constituyente .....	11
3. Complicidad judicial y electoral con la Asamblea Nacional Constituyente .....	16
4. Elección de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente .....	19
5. Instalación de la Asamblea Nacional Constituyente .....	19
6. Repercusión internacional y nacional.....	20
Capítulo III: actos inconstitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente .....	21
1. Destitución de Luisa Ortega y nombramiento interino del Fiscal General Tarek William Saab .....	21
2. Comisión de la Verdad, Justicia, Paz y Tranquilidad Pública.....	21
3. Normas para garantizar el pleno funcionamiento institucional de la Asamblea Nacional Constituyente en armonía con los poderes públicos .....	22
4. Ratificación de rectores del CNE .....	23
5. Ratificación del presidente y magistrados principales del TSJ .....	24
6. Designación del Defensor del Pueblo .....	24
7. Decreto Constitucional para la Convivencia .....	25
8. Destitución del gobernador electo del Estado Zulia y nueva convocatoria a elección .....	25
9. Ley contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia .....	26
10. Eliminación de la Alcaldía Metropolitana de Caracas y del Distrito del Alto Apure .....	27
11. Régimen tributario especial para el Arco Minero del Orinoco.....	27
12. Adelanto atípico de la elección presidencial para el periodo 2019 - 2025.....	28
13. Decreto derogatorio del régimen de ilícitos cambiarios .....	28
14. Levantamiento de la inmunidad parlamentaria de diputados de la AN.....	29
15. Designación del Contralor General de la República .....	30
16. Aprobación de presupuestos para el 2019.....	30
17. Eventual disolución y adelanto de elecciones a la Asamblea Nacional .....	31
18. Ley Constituyente del Plan de la Patria 2019 - 2025.....	31
19. Allanamiento de la inmunidad parlamentaria del diputado Juan Guaidó .....	31
Capítulo IV: Recomendaciones internacionales a las autoridades venezolanas .....	34
Capítulo V: Conclusión.....	35

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe aborda la convocatoria, composición y funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela (ANC) y su devastador impacto para el Estado de Derecho en este país. La ANC fue convocada por el presidente Nicolás Maduro, el día 1º de mayo de 2017, mediante el Decreto No. 2.830. Este cuerpo fue creado en una atmósfera de alta polarización política bajo el pretexto de elaborar una nueva Constitución, y con esto traer paz al país, que vivía un episodio de masivas manifestaciones, represión y violencia. En efecto, la ANC fue convocada poco después de que la oposición al partido de gobierno del Presidente Maduro ganara la mayoría de la Asamblea Nacional (parlamento venezolano) en las elecciones legislativas del año 2015, y de que el Tribunal Supremo de Justicia suspendiera los poderes constitucionales de la Asamblea Nacional mediante un conjunto de decisiones altamente criticadas. El informe concluye que la convocatoria a la ANC fue inconstitucional, entre otras cosas, por hacerse sin la realización de un referéndum y con esto ignorar el modelo democrático, participativo y protagónico de Venezuela.

Con respecto a su diseño, la ANC se conformó a partir de dos "bases", una por sectores, llamada "base sectorial", y una por territorios, llamada "base territorial". El informe concluye que la base sectorial violó el principio de no discriminación por dos razones. Por un lado, excluyó a ciudadanos de bastos sectores poblacionales, impidiéndoles ser electores y postularse a la ANC. Por otro lado, discriminó a aquellos quienes, aún perteneciendo a los sectores "elegibles", no pudieron acreditar dicha afiliación por no figurar en los registros del gobierno. Asimismo, el informe concluye que el diseño de la base territorial violó el principio de "una persona, un voto" al asignar un representante por municipio, dos representantes por las capitales de los estados, y siete representantes por el distrito Federal de Caracas, sin mirar la distribución poblacional del país. Con esto se diluyó la capacidad efectiva de elegir a los integrantes a la ANC. Por ejemplo, bajo este modelo, el estado Falcón pasó a tener 26 constituyentes, mientras que el estado de Lara pasó a tener 10 constituyentes. Esto quiere decir que, pese a tener casi el doble de la población, el estado de Lara quedó con menos de la mitad de los representantes de la ANC que el estado Falcón.

Con relación al funcionamiento de la ANC, el informe advierte que este cuerpo se ha convertido, de forma ilegal, en un parlamento de facto, y que, en lugar de elaborar una nueva Constitución, este cuerpo se ha arrogado funciones parlamentarias para así aprobar medidas del orden electoral, administrativo y legislativo. Entre otras cosas, este informe documenta como la ANC adelantó elecciones presidenciales, aprobó presupuestos y endeudamientos, levantó la inmunidad parlamentaria de diputados de la Asamblea Nacional para su detención y enjuiciamiento, ratificó a los rectores y magistrados del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Supremo de Justicia, designó a los máximos dirigentes del Poder Ciudadano, creó una comisión de la verdad, y aprobó leyes que discriminan y penalizan la disidencia política.

Por último, el informe hace una serie de recomendaciones con el objeto de superar la crisis institucional que desde hace años atraviesa Venezuela. La principal recomendación es que cese el funcionamiento de la ANC y se permita el normal funcionamiento de la Asamblea Nacional con todas sus atribuciones y competencias. Igualmente, el informe recomienda que la Asamblea Nacional revise los actos adoptados por la ANC, a fin de dejarlos sin efecto total o parcialmente, de manera inmediata o condicional, en cuyo caso podrá llenar los eventuales vacíos jurídicos en aras de la seguridad jurídica.

## INTRODUCCIÓN

*Sin lugar para la deliberación* es el sexto informe que ha elaborado la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) desde el año 2014 sobre Venezuela, respecto a la situación del Estado de Derecho en el país y la falta de separación e independencia de poderes, así como sus efectos en los derechos humanos<sup>1</sup>. El presente informe sostiene que la convocatoria, composición y funcionamiento de la actual ANC, y la usurpación de las funciones que por disposición constitucional expresa le corresponden a la Asamblea Nacional (AN), han dejado inoperante el Estado de Derecho en Venezuela.

Este informe temático tendrá como objeto de estudio la creación, instalación y funcionamiento de la ANC; además de sus antecedentes, contexto, repercusiones y riesgos. Para su elaboración, se acudió a diversas fuentes. Debido a la opacidad que ha caracterizado el funcionamiento de la ANC, se acudió también a fuentes abiertas y periodísticas, confrontándolas con otras fuentes. El presente informe también contó con una visita *in loco*, que se llevó a cabo en diciembre de 2018. En esta visita se entrevistó a múltiples actores de sociedad civil y de la academia, así como a diputados de la AN. También se solicitó una cita personal con altos cargos de la ANC, pero no hubo respuesta a dicha solicitud<sup>2</sup>. Adicionalmente, se visitó personalmente a las instalaciones de la AN y de la ANC.

El título de este informe, "Sin lugar para la deliberación", responde a una realidad con dos caras. Por un lado, como se desarrollará adelante, la ANC ha venido usurpando las funciones y competencias de la AN, órgano legislativo constitucional de Venezuela, desde su instalación el día 4 de agosto de 2017. Esto ha llevado a que la deliberación, actividad fundamental para buscar consensos dentro de cualquier democracia, pierda todo sentido y valor. En efecto, al estar conformada en su totalidad por adeptos a la revolución bolivariana, la ANC no siente la necesidad de deliberar o buscar consensos con quienes no comparten sus ideas, ni el rumbo que lleva el país. En otras palabras, se trata de un órgano usurpador donde todos están de acuerdo entre sí y la deliberación resulta ilusoria. De otro lado, con la entrada en funcionamiento de la ANC, e incluso con anterioridad a ésta, se ha venido ejecutando un boicot contra la AN como órgano legislativo nacional, lo que ha afectado su operatividad e incluso sus instalaciones físicas. De hecho, la ANC se instaló, de manera desafiante, en el mismo palacio de la sede histórica de la AN y, con frecuencia, sus comités deliberan en los salones donde deberían sesionar y encontrarse los diputados de la AN; de allí el nombre "Sin lugar para la deliberación".

---

<sup>1</sup> El primero de estos, del año 2014, se titula "Fortaleciendo el Estado de Derecho en Venezuela"; el segundo, de 2015, "Venezuela: el ocaso del Estado de Derecho"; el tercero, de 2017, "Lograr justicia por graves violaciones a los derechos humanos en Venezuela"; el cuarto, también de 2017, "El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: un instrumento del Poder Ejecutivo"; y el más reciente, de 2018, "El juzgamiento de civiles por tribunales militares en Venezuela".

<sup>2</sup> [Carta dirigida al presidente de la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente](#), Dr. Hermann Escarrá, ubicada en el Edificio la Francia, Municipio Libertado de Caracas, el día 11 de diciembre de 2018.

## CAPÍTULO I: ANTECEDENTES

El análisis sobre la convocatoria, composición y funcionamiento de la ANC no debe hacerse de forma aislada. Es necesario reconstruir el contexto en el que se creó este órgano, para entonces comprender la dimensión del daño causado al Estado de Derecho y a la democracia en Venezuela.

El 6 de diciembre de 2015 se celebraron las últimas elecciones de diputados a la AN. Por primera vez desde su creación con la Constitución de 1999, se consolidó una mayoría opositora al partido de gobierno, que, como es sabido, está en el poder desde que Hugo Chávez se posesionó como Presidente el 2 de febrero de 1999. De esta manera, de los 167 diputados que integran la AN, 112 pasaron a conformar la oposición al gobierno (Mesa de la Unidad Democrática) y 55 la coalición parlamentaria gubernamental (Gran Polo Patriótico Simón Bolívar).

Ad-ports de la instalación de la nueva AN, en octubre de 2015, 13 de los 32 magistrados del TSJ cuyos mandatos aun no habían vencido fueron inducidos a solicitar su jubilación anticipada<sup>3</sup>. De acuerdo con el Observatorio Venezolano de Justicia, y las declaraciones de los magistrados Carmen Elvigia Porras y Luis Ortíz Hernández<sup>4</sup>, las solicitudes de retiro anticipado obedecieron a presiones y, en algunos casos, a amenazas de despidos, mientras que, en otros, a dadas como viajes, embajadas y cargos consulares<sup>5</sup>. Con este insólito acontecimiento, el Poder Ejecutivo consiguió que, luego de las elecciones parlamentarias y ya en medio del mes de diciembre, la saliente AN, con mayorías afines al gobierno, nombrara a los 13 nuevos magistrados del TSJ, en lugar de la entrante AN con mayorías opositoras. En efecto, dichos magistrados fueron nombrados sin cumplir con los requisitos establecidos por la Constitución, ya sea porque no se contó con la mayoría de 2/3 de la AN o porque no se respetaron los trámites necesarios, configurando un nombramiento abiertamente inconstitucional. A estos magistrados se les denominó "magistrados *express*"<sup>6</sup>.

Una vez instalada la AN con mayoría opositora el 5 de enero de 2016, su actividad se vio truncada no solo por el Poder Ejecutivo, sino también por el TSJ. Esto se vio reflejado en la sistematicidad con la que las leyes aprobadas por la AN eran demandadas por el Presidente —así como otros actores pro gubernamentales— ante el TSJ, mediante la "solicitud de control preventivo de la constitucionalidad"<sup>7</sup>. Lo mismo ocurrió con el control parlamentario sobre actos y nombramientos del Poder Ejecutivo<sup>8</sup>. Asimismo, se neutralizó todas las iniciativas de investigación parlamentaria previstas en la Constitución<sup>9</sup>. No obstante, el golpe más contundente que recibiría la AN por parte del TSJ, y que agravaría la crisis política e institucional del país —además de utilizarse para la convocatoria de la ANC—, fue un grupo de sentencias proferidas por el TSJ desde diciembre de 2015 y especialmente en marzo de 2017<sup>10</sup>. Con estas decisiones el TSJ:

[S]uspendió los poderes constitucionales de la Asamblea Nacional (AN); se arrogó las competencias legislativas; otorgó amplísimos poderes al Poder Ejecutivo, en materia social, política, militar, penal, jurídica,

<sup>3</sup> Tribunal Supremo de Justicia, [Sala Plena del tsj acordó aprobaro solicitud de jubilación de 13 magistrados y magistradas](#), 14 de octubre de 2015.

<sup>4</sup> "Ex magistrados del TSJ denunciaron que fueron extorsionados y amenazados para dejar sus cargos", diario *Run Run*, 17 de febrero de 2016; y "Ex magistrada: Maikel Moreno y presidenta del TSJ me presionaron para adelantar mi jubilación", diario *Run Run*, 1 de marzo de 2018.

<sup>5</sup> El Observatorio Venezolano de la Justicia, [El TSJ: La joya que pocos han podido retener Radiografía sobre la duración de los magistrados del máximo juzgado en sus cargos](#), 2017.

<sup>6</sup> El Observatorio Venezolano de la Justicia, [Informe sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por parte los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, julio 2016](#), 2016.

<sup>7</sup> Comisión Internacional de Juristas (CIJ), [El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: un instrumento del Poder Ejecutivo](#), septiembre de 2017.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Sala Constitucional: Sentencia No. 260 de 30 de diciembre de 2015, Exp. No. AA70-E-2015-000146; Sentencia de 27 de marzo de 2017, Exp. 17-0323; Sentencia del 28 de marzo de 2017, Exp. No. 170325.

económica y civil; eliminó la inmunidad parlamentaria; y consideró que los Diputados de la oposición —que constituyen la mayoría parlamentaria en la AN— habrían cometido un 'Delito contra la Patria', por haber aprobado un 'Acuerdo Sobre la Reactivación del Proceso de Aplicación de la Carta Interamericana de la OEA, como mecanismo de resolución pacífica de conflictos para restituir el orden constitucional en Venezuela', el 21 de marzo de 2017<sup>11</sup>.

Las sentencias del "desacato", como se les denominó, fueron fuertemente criticadas por organismos internacionales regionales y universales. A juicio de la Organización de Estados Americanos (OEA), las decisiones del TSJ eran "incompatibles con la práctica democrática y... una violación del orden constitucional de la República Bolivariana de Venezuela"<sup>12</sup>. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por su lado, manifestó que estas decisiones "constituyen una usurpación de las funciones del Poder Legislativo por parte de los Poderes Judicial y Ejecutivo, así como una anulación de facto del voto popular mediante el cual fueron elegidos los diputados de la Asamblea Nacional... [, una] grave injerencia del Poder Judicial en la Asamblea Nacional... [y] un riesgo para la vigencia de los derechos humanos y de principios democráticos básicos, por la concentración de poder en el Ejecutivo y el Judicial y la vulneración del principio de separación de poderes en un sistema democrático"<sup>13</sup>.

En el mismo sentido se manifestó Zeid Raad Al Hussein, quien en este momento era Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Señaló que "[l]a separación de poderes es fundamental para que funcione la democracia, así como el mantener los espacios democráticos abiertos es esencial para asegurar que los derechos humanos estén protegidos... Los ciudadanos venezolanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos, tal y como establece el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado por Venezuela. Los diputados debidamente electos también deberían poder ejercer las facultades que les confiere la Constitución venezolana"<sup>14</sup>.

Las decisiones del TSJ no sólo provocaron rechazo internacional. A nivel interno, éstas detonaron una serie de masivas manifestaciones. Cientos de miles de venezolanos salieron a las calles indignados, ya que, después de todo, sentían que el Poder Ejecutivo, en complicidad con el TSJ, les había arrebatado lo que tanto esfuerzo y tantos años les había costado conseguir: la mayoría de la AN. Así las cosas, desde el 1 de abril de 2017, hasta mediados de agosto del mismo año, Venezuela se vio sumergida en un episodio intenso de manifestaciones y protestas, represión y violencia. Al inconformismo contra las decisiones del TSJ se sumó la crisis socioeconómica que, como advirtieron varios organismos internacionales, se agravó en 2017, registrando "hiperinflación; la escasez generalizada de alimentos; el desabastecimiento de medicinas, insumos y materiales médicos; así como la precariedad de servicios como la energía eléctrica"<sup>15</sup>.

Las manifestaciones fueron violenta e ilegalmente reprimidas por las fuerzas de seguridad del Estado y grupos para estatales conocidos como "colectivos". El gobierno desplegó un operativo caracterizado por el uso excesivo y selectivo de la fuerza. Conforme a los registros oficiales, el saldo de víctimas mortales fue de 124 manifestantes<sup>16</sup>, sin embargo, según registros no oficiales, el número de manifestantes

<sup>11</sup> Comisión Internacional de Juristas (CIJ), [El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: un instrumento del Poder Ejecutivo](#), septiembre de 2017, pág. 3.

<sup>12</sup> OEA, [Resolución sobre los sucesos recientes de Venezuela](#), CP/RES. 1078 (2108/17), de 3 de abril de 2017, párr. 1.

<sup>13</sup> Comunicado de Prensa No. 041/17, "[CIDH condena decisiones del Tribunal Supremo de Justicia y la alteración del orden constitucional y democrático en Venezuela](#)", de 31 de marzo de 2017.

<sup>14</sup> Comunicado de Prensa, "[Zeid insta a Venezuela a mantener la separación de poderes](#)", de 31 de marzo de 2017.

<sup>15</sup> CIDH, [Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela: Informe de país](#) : Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2017 (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209), párr. 473.

<sup>16</sup> OHCHR, "[Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017](#)", agosto de 2017.

ascendió a 157<sup>17</sup>. Asimismo, en el marco de las protestas, cientos de manifestantes fueron detenidos de forma arbitraria. Al menos 600 civiles fueron presentados ante la jurisdicción penal militar, una práctica altamente restringida por el derecho internacional de los derechos humanos, y que, además, no era aplicable a tal situación<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Observatorio de la Conflictividad Social, "[Venezuela: 6.729 protestas y 157 fallecidos desde el 1 de abril de 2017](#)", 30 de julio de 2017.

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos ([Caso Radilla Pacheco Vs. México](#), Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 272 – 274); Ver, *inter alia*, [Observación General Nº 32, Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia](#), CCPR/C/GC/32 (2007), párr. 18-22.

## **CAPÍTULO II: LA INCONSTITUCIONAL CONVOCATORIA Y DISEÑO DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**

### **1. UNA CONVOCATORIA INCONSTITUCIONAL, ILEGÍTIMA Y ANTIDEMOCRÁTICA**

El 1º de mayo de 2017, en medio de las masivas protestas que vivía Venezuela, el Presidente Maduro convocó, mediante el Decreto No. 2.830<sup>19</sup>, una Asamblea Nacional Constituyente. Ese mismo día también profirió el Decreto No. 2.831<sup>20</sup>, designando un comité para el diseño de las bases que compondrían la ANC.

De acuerdo con la Constitución de Venezuela —la cual, conforme ya se destacó, fue aprobada en 1999 bajo el liderazgo del expresidente Chávez—, la figura de la Asamblea Nacional Constituyente tiene la misión de “transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución”<sup>21</sup>. En abstracto, se trata de un cuerpo constituido por el pueblo, sobre quien reposa la soberanía<sup>22</sup>; y, por ello, sólo se puede proferir una nueva Constitución tras someterla a la aprobación del pueblo en referendo. Es importante recordar que la Constitución es la “norma de normas” o norma superior jerárquica del ordenamiento jurídico venezolano<sup>23</sup> y que todos —incluyendo el presidente— están sujetos a ella<sup>24</sup>.

En sus consideraciones, el Decreto No. 2.830 sostiene que los objetivos programáticos de la convocatoria de la ANC son: (1) la paz; (2) el perfeccionamiento del sistema económico nacional; (3) la constitucionalización de las Misiones y Grandes Misiones Socialistas (una serie de programas sociales); (4) la ampliación de las competencias del Sistema de Justicia; (5) la constitucionalización de las nuevas formas de democracia participativa y protagónica; (6) la defensa de la soberanía y la integridad de la nación; (7) la reivindicación del carácter pluricultural de la patria; (8) la inclusión de un capítulo constitucional para consagrar los derechos de la juventud; y (9) la preservación de la vida en el planeta. Asimismo, el artículo 2 de dicho decreto indicó que la conformación de la ANC se daría por dos ámbitos, uno “sectorial” y otro “territorial”, “bajo la rectoría del Consejo Nacional Electoral, mediante el voto universal, directo y secreto”<sup>25</sup>.

Ese 1º de mayo, ante una multitud de adeptos a la revolución bolivariana, el Presidente anunció al país y al mundo su proyecto. En palabras del Presidente Maduro:

En uso de mis atribuciones presidenciales como jefe de Estado, constitucionales de acuerdo al artículo 347, convoco al poder constituyente originario para que la clase obrera y el pueblo dé un proceso popular nacional constituyente y convoque una Asamblea Nacional Constituyente. ¡Asamblea Nacional Constituyente! [...] Es la hora, es el camino, no dejaron más alternativa<sup>26</sup>.

Como puede observarse, aunque la nueva ANC se convocó en nombre de la paz y la reconciliación nacional, sus propios objetivos programáticos y las palabras desafiantes del Presidente Maduro anticipaban que ese órgano no sería un punto de encuentro sino de desencuentro. En lugar de buscar consensos entre el gobierno y sus opositores, la ANC buscaría aplacar la deliberación y el inconformismo generalizado bajo un manto ilusorio de legalidad. Se trató de un contundente golpe a la oposición, que después de muchos años había conseguido mayorías parlamentarias, y sobre todo a la institucionalidad del país.

<sup>19</sup> [Decreto No. 2.830](#), publicado en *Gaceta Oficial* No. 6.925 Extraordinario de 1 de mayo de 2017.

<sup>20</sup> [Decreto No. 2831](#), publicado en *Gaceta Oficial* No. 6.295 Extraordinario de 1 de mayo de 2017.

<sup>21</sup> Artículo 347 de la Constitución.

<sup>22</sup> Artículo 5 de la Constitución.

<sup>23</sup> Artículo 7 de la Constitución.

<sup>24</sup> Artículo 137 de la Constitución.

<sup>25</sup> Artículo 2 del [Decreto No. 2.830](#), publicado en *Gaceta Oficial* No. 6.925 Extraordinario de 1 de mayo de 2017.

<sup>26</sup> Luigino Bracci Roa - Situación en Venezuela (1 de mayo de 2017). *Presidente Maduro convoca a Asamblea Nacional Constituyente*. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=27C5TUxld94>.

Más allá de su trasfondo político, es imperioso mencionar que la ANC tuvo un vicio insubsanable en su convocatoria: la ausencia de la refrendación popular. Este vicio no es un pormenor; se trata de nada más y nada menos que de la legitimidad de un órgano que se dice originario y plenipotenciario.

Si bien el orden constitucional venezolano concede al Presidente la *iniciativa* de convocar una Asamblea Nacional Constituyente, dicha iniciativa debe ser refrendada mediante sufragio universal por el pueblo. Ello se deduce de la lectura conjunta de las siguientes disposiciones de la Constitución de Venezuela de 1999, en su capítulo III:

Artículo 347. El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

Artículo 348. La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrá hacerla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; los Consejos Municipales en cabildos, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; y el quince por ciento de los electores inscritos y electoras en el Registro Civil y Electoral.

De la lectura de estos artículos se desprende con claridad que existe una diferencia entre la *iniciativa para convocar* y la *convocatoria* en sí de una asamblea constituyente. Una cosa es la *iniciativa* del Presidente de la República para convocar la celebración de un referendo para que el pueblo, como titular del poder constituyente, decida si convoca una asamblea constituyente y sus bases comiciales; y otra cosa es, precisamente, la *convocatoria* a una asamblea constituyente, la cual sólo puede ser validada por el pueblo mediante un referendo. En todo caso, lo que no puede hacer el Presidente, como órgano del poder constituido (y por ende limitado), es sustituir al pueblo como poder constituyente originario y convocar directamente por decreto una asamblea constituyente<sup>27</sup>.

Queda así demostrado que si el Presidente Maduro hubiera querido convocar una Asamblea Nacional Constituyente habría tenido primero que convocar un referendo para que el pueblo, como titular de la soberanía y depositante del poder constituyente, decidiera si aceptaba o no dicha iniciativa. Tal fue el caso de su antecesor, el expresidente Chávez, quien celebró un referendo el 25 de abril de 1999 para consultar al pueblo sobre la creación y conformación de una Asamblea Nacional Constituyente para la sustitución de la Constitución de 1961. Aunque el proceso constituyente de 1999 no estuvo exento de serios cuestionamientos<sup>28</sup>, es claro que —a diferencia del que empezó el 1º de mayo de 2017— estuvo antecedido por la refrendación popular.

En cambio, en el proceso constituyente inconsulto iniciado por el Presidente Maduro, ni siquiera existe certeza de que vaya a haber un referendo para aprobar el texto constitucional, toda vez que el Decreto No. 2.830 no fija las pautas para ello y que en el Decreto No. 2.889<sup>29</sup>, de fecha 4 de junio de 2017, apenas se “exhorta” a la ANC a realizar un “referéndum aprobatorio”.

En todo caso, cabe advertir que, incluso si se llega a realizar un referendo para aprobar el texto constitucional, el proceso constituyente seguirá estando viciado, de forma

---

<sup>27</sup> Carlos Ayala Corao, *La Asamblea Nacional Constituyente de Maduro de 2017: Fraude constitucional y usurpación de la soberanía popular (inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la convocatoria y las bases comiciales)*, pág.235. En: Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017, Allan R. Brewer-Carías/ Carlos García Soto (coomp.), editorial Temis, 2017.

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, Rafael Badell Madrid, *La Asamblea Nacional Constituyente en la Constitución de 1999*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2018.

<sup>29</sup> [Decreto N° 2.889](#), publicado en *Gaceta Oficial* No. 6.303 Extraordinario de fecha 23 de mayo de 2017.

insubsanable, por haberse convocado mediante decreto presidencial sin refrendación popular, en un asalto a la soberanía del pueblo venezolano.

Además, llama la atención que en el proceso constituyente de 1999 trascurrieron 8 meses entre el referendo que aprobó la creación y conformación de la ANC y el referéndum aprobatorio del texto constitucional. En el actual proceso constituyente, ha pasado más de un año y medio desde el decreto que convocó la ANC sin que a la fecha se conozca, de forma oficial, una propuesta de texto constitucional.

Por último, cabe señalar que el Presidente Nicolás Maduro juramentó como Presidente ante la ANC el día 24 de mayo de 2018<sup>30</sup> y que esto fue totalmente atípico si se tiene en cuenta que el artículo 231 de la Constitución establece que el Presidente debe posesionarse ante la AN en lugar de la ANC:

El candidato elegido o candidata elegida tomará posesión del cargo de Presidente o Presidenta de la República el diez de enero del primer año de su período constitucional, mediante juramento ante la Asamblea Nacional. Si por cualquier motivo sobrevenido el Presidente o Presidenta de la República no pudiese tomar posesión ante la Asamblea Nacional, lo hará ante el Tribunal Supremo de Justicia.

## **2. COMPOSICIÓN INCONSTITUCIONAL E INCONVENCIONAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**

El día 23 de mayo de 2017 el Presidente Maduro adoptó el Decreto No. 2.878<sup>31</sup> fijando él mismo las “bases comiciales” para la ANC, es decir, las reglas de funcionamiento, el número de representantes y su forma de elección. Allí estableció que la ANC sería unicameral y estaría compuesta por 545 miembros. Asimismo, confirmó que estos miembros serían electos por dos ámbitos: uno sectorial y uno territorial.

A grandes rasgos se estableció que el ámbito sectorial, como su nombre sugiere, estaría integrado por algunos sectores de la sociedad y del Estado. Y por el ámbito territorial, los representantes de la ANC se escogerían bajo un modelo representativo atípico sin base poblacional: un constituyente por municipio, dos constituyentes por los municipios capitales de cada estado y siete constituyentes por el municipio Libertador de Caracas.

A continuación, se reconstruirá con más detalle el diseño propuesto, y se examinará dicha estructura a la luz de las normas constitucionales y obligaciones internacionales del Estado venezolano.

### **Bases sectoriales**

El Decreto No. 2.878 estableció que *sólo* podrían postularse los siguientes grupos por las bases sectoriales: trabajadores; campesinos y pescadores; estudiantes; personas con discapacidad; pueblos indígenas; pensionados; empresarios; y comunas y consejos comunales.

Este diseño violó los estándares internacionales de elecciones libres y justas, comenzando con los principios de no discriminación e igualdad ante la ley. Estos principios están consignados en tratados internacionales firmados y ratificados por Venezuela, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>32</sup> y la Convención Interamericana para Prevenir,

<sup>30</sup> TeleSur (24 de mayo de 2018). Venezuela: Juramenta ANC a Nicolás Maduro como presidente 2019/2025. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=xOnBBljPO>

<sup>31</sup> Decreto 2.878, publicado en *Gaceta Oficial* No. 41.156 de fecha 23 de mayo de 2017.

<sup>32</sup> El Estado denunció la Convención Americana de Derechos Humanos mediante nota oficial diplomática número 000125 con fecha de 6 de septiembre de 2012, expedida por el Poder Popular para las Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela. No obstante, es imperioso aclarar que la denuncia de la Convención Americana violó la jerarquía y supremacía de la Constitución (art. 7 y 24) y, en consecuencia, está viciada de nulidad absoluta. Por tratarse de un instrumento de derechos humanos ratificado por el Estado, la Convención Americana hace parte de la Constitución de Venezuela en virtud del Bloque de Constitucionalidad (artículo 23 de la Constitución). Por ende, la denuncia de este tratado de derechos humanos sólo procede mediante los

Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belem do Pará"). Es importante recordar que la Constitución de Venezuela incorpora, bajo la figura del bloque de constitucionalidad, los tratados de derechos humanos que hayan sido ratificados<sup>33</sup>. Sumado a esto, dada su trascendental importancia para el orden público internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos calificó el principio de no discriminación como *ius cogens*<sup>34</sup>.

A grandes rasgos, el principio de no discriminación exige que los Estados respeten y garanticen a todas las personas bajo su jurisdicción sus derechos sin distinción de raza, color, orientación sexual, edad, género, religión, idioma, opinión política, origen nacional, estatus migratorio, o cualquier otra condición social.

Aterrizando lo anterior al caso de la ANC, es importante señalar lo obvio: dado su carácter taxativo, las bases sectoriales excluyeron bastos sectores de la población venezolana. Tal es el caso, por ejemplo, de profesores de educación preescolar, primaria, media y universitaria, múltiples profesiones y colegios profesionales, intelectuales, personas desempleadas, trabajadores informales o las madres cabeza de hogar.

Al respecto, es preciso mencionar que no todo tratamiento diferenciado es *per se* inadmisibles bajo el derecho internacional de los derechos humanos. Esto quiere decir que, excepcionalmente y en virtud de la justicia, puede admitirse un tratamiento diferenciado a ciertos grupos, siempre y cuando sea proporcional, razonable y objetivamente diferente<sup>35</sup>.

Hecha esta salvedad, nótese que, salvo el caso de las comunidades indígenas, que cuentan con un régimen especial<sup>36</sup>, el decreto en cuestión discrimina a amplios sectores —incluso a sectores marginados como los trabajadores informales—, pues excluye a amplios grupos de la sociedad de manera arbitraria, desproporcionada e irrazonable.

De hecho, el sólo requisito de pertenecer a un sector para ejercer el derecho al sufragio (elegir y ser elegido) es contrario al principio de la "universalidad" del voto reconocido en el artículo 62 de la Constitución venezolana, que establece:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

Bajo el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>37</sup>, todos los ciudadanos tienen derecho al voto y a ser elegido en elecciones periódicas, en condiciones de igualdad y sin restricciones arbitrarias. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano que supervisa el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha dicho que no se debe condicionar el derecho al sufragio a una afiliación particular. En palabras del Comité:

---

mecanismos de enmienda o reforma constitucional, o por una nueva constitución proferida por una asamblea nacional constituyente y aprobada mediante referendo popular. Para ver más sobre este asunto se recomienda: Carlos Ayala Corao, [Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela](#), Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2013.

<sup>33</sup> Artículo 23 de la Constitución.

<sup>34</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (Opinión Consultiva OC-18/03, [Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados](#) de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 101).

<sup>35</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (Opinión Consultiva OC-18/03, [Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados](#) de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 84). Cfr. [Observación general Nº 18, no discriminación](#), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 26, párr. 13.

<sup>36</sup> El artículo 125 de la Constitución venezolana, que establece: "Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley".

<sup>37</sup> El Estado venezolano firmó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el 24 de junio de 1969 y lo ratificó el 10 de mayo de 1978.

El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos<sup>38</sup>.

Con respecto al diseño de las bases sectoriales de la ANC, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), manifestó que:

La división de los ciudadanos en diversos sectores según las actividades profesionales, y la existencia de registros separados, uno para cada sector, crea diferencias que no son legítimas. Esto supone que los miembros de la profesión y/o los grupos de interés no pueden alcanzar una comprensión integral del bien común en la sociedad. De hecho, la división de electores en sectores no solo rompe el cuerpo electoral en categorías, sino que también rompe la posición de igualdad entre los ciudadanos con respecto a la ley<sup>39</sup>.

Ahora bien, más allá del carácter discriminatorio con que se fijaron las bases sectoriales, es importante también percatarse que la conformación sectorial depende de la calificación previa dada por un registro gubernamental. En otras palabras, aunque la conformación sectorial aparenta reivindicar algunos grupos poblacionales históricamente marginados, como son los indígenas, las personas con discapacidad o los adultos mayores, se trata de grupos cuyos integrantes, en su gran parte, dependen de que el gobierno les reconozca como tal.

El artículo 5 del Decreto No. 2.878, con el ánimo de definir quienes pueden postularse a la ANC, establece que:

El Consejo Nacional Electoral deberá solicitar los registros de los sectores a las Instituciones oficiales, gremios y asociaciones, debidamente establecidos. La información correspondiente al sector de las trabajadoras y trabajadores deberá solicitarla de acuerdo a los tipos de actividad laboral [...] <sup>40</sup>.

Más adelante, en el artículo 7.5, el Decreto No. 2.878 agrega que:

En el ámbito sectorial, se requiere presentar la constancia del postulado como candidato o candidata a la Asamblea Nacional Constituyente, de pertenecer al sector postulante, y las demás que se establezcan en la normativa que se dicte al efecto<sup>41</sup>.

Así, conforme a las pautas fijadas en el decreto, los postulantes deben acreditar, mediante una constancia, que pertenecen al sector por el que se postulan. En la práctica, esto resulta ilusorio y discriminatorio, pues no existe algo así como un registro único de los sectores incluidos, como ocurre con los pescadores, o de los sectores excluidos, como los desempleados.

La consecuencia de lo anterior es que la representación sectorial termina siendo discriminatoria por excluir a grupos de ciudadanos de forma injustificada, además de arbitraria, a través del control gubernamental, al estar supeditada a los registros oficiales del gobierno. De esta manera, por ejemplo, los empresarios acreditados para postularse a la ANC terminan siendo aquellos que han contratado con el Estado, dando lugar a

---

<sup>38</sup> [Observación general Nº 25, Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas](#), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194, párr. 17.

<sup>39</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), [Venezuela, Preliminary Opinion on the Legal Issued Raised by Decree No. 2879 of 23 May 2017 of the President of the Republic on Calling Elections to a National Constituent Assembly](#), párr. 61, 21 de julio de 2017. Traducción no oficial. En idioma original: The division of citizens in various sectors according to professional activities and the existence of separated records, one for each sector, create differences that are not legitimate. It assumes that the members of the occupational and/or interest groups cannot reach a comprehensive understanding of the common good in society. Indeed, the division of electors in sectors not only breaks the electoral body in categories but also breaks the equal position of citizens with regard to the law.

<sup>40</sup> Artículo 5 del [Decreto 2.878](#), publicado en *Gaceta Oficial* No. 41.156 de 23 de mayo de 2017.

<sup>41</sup> Artículo 7.5 del [Decreto 2.878](#), publicado en *Gaceta Oficial* No. 41.156 de 23 de mayo de 2017.

eventuales conflictos de interés y dejando sin lugar a aquellos que no han contratado con el Estado o no figuran en sus registros.

En resumen, salvo en el caso de las comunidades indígenas, cobijadas por un régimen constitucional especial para hacer mérito a una injusticia histórica de exclusión, el diseño de las bases sectoriales decretado por el Presidente Maduro viola el derecho al sufragio universal y discrimina de forma arbitraria —y doblemente— a los ciudadanos venezolanos. Por un lado, excluye a ciudadanos de bastos sectores poblacionales, impidiéndoles ser electores y postularse a la ANC; por otro lado, discrimina a aquellos quienes, aún perteneciendo a los sectores “elegibles”, no pueden acreditar dicha afiliación.

### **Bases territoriales**

En el ámbito territorial, el diseño de la ANC violó el principio constitucional de representación proporcional y, con ello, el derecho humano a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad (*equal suffrage*). Según el Decreto No. 2.878, por el ámbito territorial:

[S]e producirá la elección de trescientos sesenta y cuatro (364) Constituyentes a la Asamblea Nacional Constituyente, conforme a la siguiente distribución: un o una (1) Constituyente por cada Municipio del País que será electo o electa de forma nominal de acuerdo al principio de representación mayoritario, y dos (2) Constituyentes en los Municipios Capitales, que serán electos o electas mediante la modalidad lista, de acuerdo al principio de representación proporcional. En el Municipio Libertador de Caracas, Capital de la República Bolivariana de Venezuela y el asiento de los órganos del Poder Nacional, se escogerán siete (7) Constituyentes mediante la modalidad lista de acuerdo al principio de representación proporcional<sup>42</sup>.

De esta manera se dictaminó que, indistintamente de su población, habría un constituyente por cada municipio, dos constituyentes por municipios capitales, y que, por Caracas, ciudad con más de 2 millones de habitantes, se elegirían apenas siete constituyentes. A este diseño parecería pretender dársele un propósito: promover la inclusión de todo el territorio nacional. No obstante, al convertir los municipios en circuitos electorales sin observar la población de cada uno de ellos, se diluye por completo la representación proporcional de la población y los electores, precepto universal establecido en artículo 63 de la Constitución:

Artículo 63. El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional.

Con respecto a las figuras que distorsionan la representación proporcional de la base poblacional, la CIDH ya ha advertido que se debe evitar diluir la capacidad efectiva de elegir a los representantes, pues con esto se configura una limitación injustificada a los derechos políticos de las personas. Este órgano de protección internacional también ha dicho que toda limitación de esta naturaleza debe ser necesaria, razonable, proporcional y perseguir un fin legítimo en una sociedad democrática. En palabras de la CIDH:

La Comisión entiende que los derechos a la igualdad política anteriormente citados establecen la imposibilidad de que los Estados miembros de la Convención Americana den un tratamiento irrazonable distinto o desigual a sus ciudadanos a la hora de elegir a sus representantes. Por ello, estos derechos implican que los Estados partes no pueden reducir o diluir la posibilidad efectiva de elegir a sus

---

<sup>42</sup> Artículo 3 del [Decreto 2.878](#), publicado en *Gaceta Oficial* No. 41.156 de 23 de mayo de 2017.

representantes, dar mayor fuerza a los votos emitidos por otros miembros del colectivo, así sean representantes populares<sup>43</sup>.

Por su lado, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ha dicho que:

Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro. La delimitación de los distritos electorales y el método de asignación de votos no deben desvirtuar la distribución de los votantes ni comportar discriminación alguna contra ningún grupo, ni tampoco excluir o restringir en forma irrazonable el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes<sup>44</sup>.

Con la asignación municipal de representantes impuesta por el decreto presidencial, la proporción poblacional entre las partes (municipios) y el todo (el país), quedó totalmente distorsionada. En otras palabras, con la regla "un municipio, un constituyente" se rompe de forma arbitraria con el principio de la igualdad del sufragio, que predica "una persona, un voto".

Bajo el diseño territorial de la ANC, el estado Falcón, con 25 municipios y un registro electoral de 663.265 personas, pasó a tener 26 constituyentes (uno por cada municipio y dos por su capital Coro); mientras que el estado de Lara, con 9 municipios y un registro electoral de 1.253.431 personas, pasó a tener 10 constituyentes (uno por cada municipio y dos por su capital Barquisimeto)<sup>45</sup>. Esto quiere decir que, pese a tener casi el doble de la población, el estado de Lara quedó con menos de la mitad de los representantes de la ANC que el estado Falcón. Este ejemplo ilustra perfectamente como la propuesta de convertir cada municipio en un circuito electoral distorsionó la proporcionalidad de la base poblacional. Este resultado era a todas luces previsible. En consecuencia, resulta difícil imaginar que obedeció a un error de diseño.

Precisamente para evitar distorsiones como la descrita anteriormente, la Constitución de Venezuela adoptó, para su órgano legislativo federal, un modelo representativo según la base poblacional de los estados federales y, adicionalmente, fijó tres diputados por cada entidad federal. En tal sentido, la Constitución establece:

Artículo 186. La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas.

En conclusión, el diseño de las bases territoriales para la ANC violó el principio de igualdad de "una persona, un voto" (*equal suffrage*), al no tomar en cuenta la base poblacional para determinar el número de representantes por municipios, y asignarles a todos un solo representante por igual; así como a todas las capitales de estados dos representantes; y al Distrito Capital, siete representantes. Con ello se violó, además, el derecho a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad.

---

<sup>43</sup> CIDH, [Informe Nº. 137/99](#), caso 11.863, Andrés Aylwin Azócar y otros, 27 de diciembre de 1999.

<sup>44</sup> [Observación general Nº 25, Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas](#), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194, párr. 21.

<sup>45</sup> República Bolivariana de Venezuela, Poder Electoral, Consejo Nacional Electoral, [Resolución nº 170530-00121 \(Distribución por Estado, Corte de Registro Electoral al 30 de abril de 2017\)](#), 30 de mayo de 2017.

### 3. COMPLICIDAD JUDICIAL Y ELECTORAL CON LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

#### TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Antes de examinar puntualmente lo que dijo el TSJ con respecto a la convocatoria vía decreto de la ANC, es preciso recordar que, en uno de sus informes previos, la CIJ concluyó que este órgano no puede considerarse independiente y se ha convertido en un instrumento al servicio del Poder Ejecutivo<sup>46</sup>. Tal como documentó la CIJ:

En dos decisiones de marzo de 2017, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) de la República Bolivariana de Venezuela suspendió los poderes constitucionales de la Asamblea Nacional (AN); se arrogó las competencias legislativas; otorgó amplísimos poderes al Poder Ejecutivo, en materia social, política, militar, penal, jurídica, económica y civil; eliminó la inmunidad parlamentaria; y consideró que los Diputados de la oposición –que constituyen la mayoría parlamentaria en la AN habrían cometido un “Delito contra la Patria”, por haber aprobado un “Acuerdo Sobre la Reactivación del Proceso de Aplicación de la Carta Interamericana de la OEA, como mecanismo de resolución pacífica de conflictos para restituir el orden constitucional en Venezuela”, el 21 de marzo de 2017.

[...] Las decisiones del TSJ constituyeron un verdadero golpe de Estado y una flagrante ruptura del Estado de Derecho en Venezuela<sup>47</sup>.

El 31 de mayo de 2017, la Sala Constitucional del TSJ proferiría la Sentencia No. 378. Allí examinó si el Presidente de la República podía por sí solo convocar directamente la ANC, o si era necesario convocar un referendo para que el pueblo decidiera aceptar o no dicha convocatoria. Basándose en el artículo 348 de la Constitución, la Sala Constitucional concluyó que:

[...] no es necesario ni constitucionalmente obligante, un referéndum consultivo previo para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, porque ello no está expresamente contemplado en ninguna de las disposiciones del Capítulo III del Título IX<sup>48</sup>.

Recuérdese que, en octubre de 2015, 13 magistrados del TSJ solicitaron jubilación anticipada<sup>49</sup>. Con este insólito acontecimiento, el oficialismo se aseguró que la AN de entonces, todavía con mayorías oficialistas, designara sus reemplazos.

En efecto, si la Sala Constitucional hubiera adoptado un método interpretativo más orgánico, sistemático, finalístico e histórico, en lugar de la supuesta exégesis literal del artículo 348, habría llegado fácilmente a la conclusión opuesta.

En primer lugar, la Constitución de Venezuela instauró un modelo democrático, con énfasis en la participación popular, que resulta incompatible con la convocatoria a procesos constituyentes mediante decretos inconsultos por el pueblo; de ahí que el preámbulo de la Constitución establezca:

El pueblo de Venezuela [...] con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad

<sup>46</sup> Comisión Internacional de Juristas (CIJ), [El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: un instrumento del Poder Ejecutivo](#), septiembre de 2017.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pag. 3.

<sup>48</sup> Sala Constitucional, Sentencia No. 378 del 31 de mayo de 2017, [Exp. No. 2017-0519](#), Ponencia Conjunta.

<sup>49</sup> Tribunal Supremo de Justicia, [Sala Plena del tsj acordó aprobaro solicitud de jubilación de 13 magistrados y magistradas](#), 14 de octubre de 2015.

territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones [...].

En segundo lugar, es importante resaltar que la Asamblea Nacional Constituyente que redactó la Constitución de Venezuela estuvo precedida por la aprobación tanto de la convocatoria como de las bases comiciales, en un referéndum popular que se celebró el 25 de abril de 1999. Esto demuestra la importancia de revestir de legitimidad popular un proceso constituyente de esta envergadura. De hecho, el propio preámbulo de la Constitución de Venezuela hace mención explícita al referendo celebrado en 1999:

El pueblo de Venezuela [...] en ejercicio de su poder originario representado por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el voto libre y en referendo democrático [...].

En tercer lugar, la Constitución reitera que la soberanía reposa intransferiblemente en el pueblo. A pesar de que el poder popular se ejerce tanto de forma directa por mecanismos de participación directa, como de forma indirecta mediante el sufragio, lo cierto es que ya se han hecho referendos sobre temas menos trascendentales que el cambio total del orden y texto constitucional. Por ejemplo, en 2007, el expresidente Chávez convocó sin éxito un referendo para llevar a cabo una reforma constitucional<sup>50</sup>. Igualmente, en 2009, se celebró un referendo para abolir los límites a los períodos en el cargo para presidente, gobernadores estatales, alcaldes y diputados a la Asamblea Nacional<sup>51</sup>.

En tal sentido, el artículo 5 constitucional establece de forma contundente que:

La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.

Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.

En cuarto lugar, como ya se destacó, una lectura conjunta de los artículos 347 y 348 permite ver con claridad que existe una diferencia entre la *convocatoria* a una Asamblea Nacional Constituyente y la *iniciativa de convocatoria*. Con esto se pone en evidencia que, aunque el Presidente cuente con la iniciativa para convocar una Asamblea Nacional Constituyente, es necesaria la aprobación popular mediante referendo. A continuación, se vuelven a transcribir ambas normas:

Artículo 347. El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar a una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

Artículo 348. La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrá hacerla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; los Consejos Municipales en cabildos, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; y el quince por ciento de los electores inscritos y electoras en el registro electoral.

En resumen, el análisis de la Sala Constitucional se limitó a darle una interesada lectura literal del artículo 348, ignorando adrede el modelo democrático, participativo y

---

<sup>50</sup> "[Chávez pierde el referéndum sobre la reforma de la Constitución](#)", diario *Reuters*, 3 de diciembre de 2007.

<sup>51</sup> "[Venezuela celebrará el referéndum sobre la reelección ilimitada el 15 de febrero](#)", Diario *El País*, 16 de enero de 2009.

protagónico de Venezuela y omitiendo el análisis orgánico, sistemático, finalístico e histórico del articulado constitucional.

## **EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

El Consejo Nacional Electoral (CNE) es el órgano rector del poder electoral venezolano. Conforme al artículo 293 de la Constitución de Venezuela, una de las funciones del CNE es:

La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos.

El día 7 de junio de 2017, el CNE adoptó la Resolución No. 170607-118<sup>52</sup>. A través de esta resolución se manifestó con respecto a los decretos presidenciales que convocaron y diseñaron la ANC. En lugar de observar y cuestionar la ausencia del requisito constitucional de un referendo aprobatorio y el diseño inconstitucional de la ANC, el CNE se limitó a hacer unos ajustes menores a las bases comiciales propuestas. Una vez más, el CNE mostró que es un órgano que carece de independencia frente al Poder Ejecutivo.

Tal como han advertido la CIDH<sup>53</sup>, existen al menos dos circunstancias que ponen en tela de juicio la independencia del CNE.

En primer lugar, desde que se profirió la Constitución de 1999, la elección de los rectores electorales no ha dado seguimiento estricto a lo establecido en el artículo 296. De acuerdo con esta norma, "los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados o designadas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes". No obstante, en 2003, 2005, 2014 y 2016, fueron electos políticamente por la Sala Constitucional del TSJ, la misma que dio luz verde para que se convocara una Asamblea Nacional Constituyente sin referendo aprobatorio.

En segundo lugar, el citado artículo 296 de Constitución establece que el CNE "estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos". Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los rectores del CNE han tenido una manifiesta afinidad con el oficialismo. El ejemplo más paradigmático de esta irregularidad es el de Jorge Jesús Rodríguez, actual ministro del presidente Maduro, quien además es hermano de la actual vicepresidenta de la República, Delcy Rodríguez. Pocos meses después de ser rector del CNE, Jorge Rodríguez fue nombrado vicepresidente de la República bajo el gobierno del expresidente Chávez<sup>54</sup>. Posteriormente, sería electo por el partido oficialista (PSUV) como alcalde del Municipio Libertador de Caracas<sup>55</sup>. Por la tanto, queda demostrado que el CNE desacató su misión constitucional respecto a la convocatoria de la ANC, confirmando su falta de independencia frente al Poder Ejecutivo.

En rechazo a la Resolución No. 170607-118, el 16 de julio de 2017 se llevó a cabo una consulta popular no oficial convocada por la Mesa de la Unidad Democrática (MUD)<sup>56</sup>. Según sus organizadores, en esta consulta participaron más de 7 millones de votantes en

---

<sup>52</sup> Consejo Nacional Electoral, [Resolución N° 170607-118](#), 07 de junio de 2017.

<sup>53</sup> CIDH, [Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela: Informe de país](#) : Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2017 (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209), párr. 470, 473.

<sup>54</sup> Según el artículo 236.3 de la Constitución de Venezuela, el Presidente de la República designa al Vicepresidente Ejecutivo.

<sup>55</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (19 de octubre de 2015). Venezuela: Derechos Políticos. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=vBXeIMSLHSY>.

<sup>56</sup> "El grito que dio Venezuela": más de 7 millones de personas respaldan la consulta popular organizada por la oposición para desafiar al gobierno de Nicolás Maduro, diario *BBC News*, 16 de julio de 2017.

Venezuela y el extranjero<sup>57</sup>. Esta cifra fue desconocida por el Presidente Maduro, quien dijo que la cifra de votantes estuvo alrededor de las 600 mil personas<sup>58</sup>.

#### 4. ELECCIÓN DE DIPUTADOS A LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

El 30 de julio de 2017 se llevó a cabo la selección de los diputados que compondrían la ANC por las bases sectoriales y territoriales. Según el CNE, un total de 8.089.320 de votantes participaron en la elección de los 537 miembros de la ANC<sup>59</sup>. A la fecha de la elaboración de este informe, se cree que han renunciado más de 40<sup>60</sup>. La ANC fue desconocida por decenas de países a nivel mundial<sup>61</sup>.

Como no se hizo un referendo para autorizar la convocatoria de la ANC, es difícil conocer con exactitud la aprobación popular de este órgano. Sin embargo, el número de votantes que seleccionó a los diputados de la ANC (8.089.320) contrasta fuertemente con el número de personas que presuntamente votó en contra de la ANC en la consulta popular que se realizó 15 días antes (alrededor de 7.200.000). Además, según varios sondeos realizados por firmas encuestadoras, la mayoría de los venezolanos no estaba de acuerdo con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Según una encuesta realizada por Datanálisis, el 72.2% de los venezolanos estaba en contra de la ANC y el 74.3% de los encuestados consideraba que la ANC no solucionaría los problemas del país<sup>62</sup>. Otra encuesta realizada por DATINCORP arrojó que el 73% de los venezolanos no respaldaba la ANC<sup>63</sup>.

Sumado a lo antedicho, la empresa a cargo del sistema de voto electrónico empleado en Venezuela, llamada Smartmatic, denunció "manipulación" en las elecciones a la ANC. En palabras de su director, Antonio Mugica, "la diferencia entre la cantidad anunciada y la que arroja el sistema es de al menos un millón de electores"<sup>64</sup>.

#### 5. INSTALACIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

El 4 de agosto de 2017 se instaló la ANC. La ANC se instaló de manera desafiante en el Palacio Federal Legislativo, sede histórica de la AN. Diosdado Cabello, quien hasta enero de 2016 fue el presidente de la AN, anunció que la ANC sería soberanísima y plenipotenciaria. Evidentemente Cabello no tenía problema en participar en la AN mientras ésta tuviera mayorías alineadas con el Poder Ejecutivo. Una vez que el oficialismo perdió la mayoría de la AN, Cabello y varios diputados chavistas migraron a la ANC para legislar desde allí<sup>65</sup>.

El primer acto de la ANC fue designar a su Presidente y Vicepresidente. Cabello propuso a Delcy Rodríguez como presidenta. Sin el más mínimo debate o exposición de argumentos, los diputados alzaron sus manos en señal de aprobación. Esta sería la dinámica que en adelante adoptaría la ANC: aprobar con obediencia y sin deliberación todo lo que sus máximos dirigentes —presumiblemente siguiendo ordenes del Poder Ejecutivo— le sometiera a su consideración.

---

<sup>57</sup> ["El grito que dio Venezuela": más de 7 millones de personas respaldan la consulta popular organizada por la oposición para desafiar al gobierno de Nicolás Maduro](#), diario *BBC News*, 16 de julio de 2017; ["El 98 % de votantes en la consulta de la oposición rechaza la constituyente"](#), diario *eitb.eus*, 17 de agosto de 2017.

<sup>58</sup> ["Maduro dice que rectores hicieron el "ridículo" con la Consulta Popular y se niega a aceptar el resultado"](#), diario *La Patilla*, 23 de julio de 2017.

<sup>59</sup> Consejo Nacional Electoral, [8.089.320 venezolanos votaron para elegir a constituyentes](#), 31 de julio de 2017.

<sup>60</sup> ["ANC perdió al menos 40 de sus constituyentes"](#), diario *Aporrea*, 22 de enero de 2018.

<sup>61</sup> ["La lista de los 40 países democráticos que hasta el momento desconocieron la Asamblea Constituyente de Venezuela"](#), diario *Infobae*, 31 de julio de 2017.

<sup>62</sup> ["Datanálisis: 72% de los venezolanos desapruueba la constituyente"](#), diario *El Nacional*, 19 de julio de 2017.

<sup>63</sup> DATINCORP, [Ficha técnica: estudio de coyunturas Venezuela](#), mayo de 2017

<sup>64</sup> ["Smartmatic, la empresa a cargo del sistema de votación en Venezuela, denuncia "manipulación" en la elección de la Constituyente y el CNE lo niega"](#), Diario *BBC*, 2 de agosto de 2017.

<sup>65</sup> También está el caso de los diputados Pedro Carreño, Elvis Amoroso y la diputada Tania Díaz.

Por último, es imperioso cuestionar el supuesto carácter absoluto de la ANC, puesto que una Constitución, como es el caso de la Constitución de Venezuela de 1999, no puede ser derogada hasta que un nuevo texto constitucional sea aprobado, conforme a los procedimientos establecidos. Es decir, hasta que entre en vigor una nueva Constitución, nada ni nadie puede estar por encima de la máxima norma del ordenamiento jurídico vigente.

## 6. REPERCUSIÓN INTERNACIONAL Y NACIONAL

Tras la instalación de la ANC, diversas organizaciones manifestaron que este cuerpo no estaba revestido de legitimidad y que el mismo representaba un riesgo para la democracia y la ya frágil separación de poderes.

La CIJ publicó un pronunciamiento oficial en el que afirmó que la convocatoria a la ANC no cumplió con los requisitos señalados en el artículo 347<sup>66</sup> de la Constitución de Venezuela<sup>67</sup>.

La CIDH manifestó su preocupación por la fragilidad democrática del país tras la instalación de la ANC, a la que tildó de exceder las competencias propias de un órgano constituyente. En sus palabras:

La CIDH manifiesta preocupación ante las competencias asignadas a la ANC que podrían permitir que esta actúe como un 'poder paralelo' afectando el rol de la Asamblea Nacional y su representación popular<sup>68</sup>.

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) manifestó que la ANC presentaba problemas en su convocatoria, en la elección de sus miembros, en el número de asambleístas, entre otras cosas. Asimismo, la Comisión de Venecia señaló que la elaboración de una nueva Constitución debía involucrar el mayor consenso posible, para lo cual era necesaria la participación de diversas fuerzas políticas y organizaciones civiles<sup>69</sup>.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos manifestó su preocupación por la crisis política e institucional que atraviesa Venezuela, atribuida al desmantelamiento de controles y contrapesos esenciales para mantener el sistema democrático. Igualmente, manifestó que resulta sumamente preocupante que los poderes del Estado se hallen supeditados a la ANC y a sus decisiones<sup>70</sup>.

El 9 de agosto de 2017, la propia AN profirió el "Acuerdo en rechazo al decreto de la fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente referido a sus pretendidas facultades respecto de los poderes constituidos"<sup>71</sup>. En este acuerdo, la AN declaró como nulo cualquier acto de la ANC por "tratarse irremediamente de un órgano que, al nacer al amparo de la usurpación y del fraude, desdijo de la Democracia y de los principios fundacionales del proceso constituyente de 1999 y de la Constitución en vigor"<sup>72</sup>.

---

<sup>66</sup> El artículo 347 de la Constitución dice: El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar a una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

<sup>67</sup> Comunicado de prensa "[Venezuela: the ICJ deeply concerned by the National Constituent Assembly process](#)", 3 de Agosto de 2017.

<sup>68</sup> Comunicado de Prensa No. 131/17, "[CIDH expresa profunda preocupación por el deterioro en la separación e independencia de poderes y el menoscabo de la institucionalidad democrática en Venezuela](#)", 31 de agosto de 2017.

<sup>69</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), [Venezuela, Preliminary Opinion on the Legal Issues Raised by Decree No. 2879 of 23 May 2017 of the President of the Republic on Calling Elections to a National Constituent Assembly](#), párr. 78, 21 de julio de 2017.

<sup>70</sup> OHCHR, [Violaciones de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin](#), pág. 4, junio de 2018

<sup>71</sup> Asamblea Nacional, [Acuerdo en rechazo al decreto de la fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente referido a sus pretendidas facultades respecto de los poderes constituidos](#), 9 de agosto de 2017.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

### CAPÍTULO III: ACTOS INCONSTITUCIONALES DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

En esta sección serán reconstruidos, por orden cronológico, algunos de los actos adoptados por la ANC de forma inconstitucional.

#### 1. DESTITUCIÓN DE LUISA ORTEGA Y NOMBRAMIENTO INTERINO DEL FISCAL GENERAL TAREK WILLIAM SAAB

El 4 de agosto de 2017, tras un pronunciamiento del TSJ<sup>73</sup>, la ANC destituyó a la Fiscal General Luisa Ortega y designó como reemplazo a Tarek William Saab<sup>74</sup>. De esta manera la ANC se atribuyó la facultad de destituir y designar al Fiscal General de la Nación, violando el artículo 279 de la Constitución de Venezuela<sup>75</sup>. De acuerdo con esta norma, los integrantes de Poder Ciudadano (Fiscal General, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, entre otros) serán designados por la AN. Igualmente, esta norma constitucional señala que corresponde a la AN la remoción de los miembros del Poder Ciudadano previo pronunciamiento del TSJ<sup>76</sup>.

La destitución de Luisa Ortega por la ANC fue objeto de múltiples críticas por parte de diversos órganos internacionales<sup>77</sup>. Dicha destitución ocurrió poco después de que ella denunció la ausencia de legitimidad de la ANC, a la que tildó de inmoral<sup>78</sup>. En tal sentido, su inconstitucional destitución parece más una retaliación política que el resultado de un juicio disciplinario. Evidentemente la designación de Tarek William Saab también es inconstitucional pues no le correspondía a la ANC, sino a la AN, designar a la cabeza del ministerio público, como miembro del Consejo Moral Republicano, a partir de una terna presentada por un Comité de Evaluación<sup>79</sup>. El nombramiento de Saab, además de inconstitucional, es inconveniente dada su irrefutable afinidad política con el partido de gobierno, lo que sugiere la falta de independencia e imparcialidad del Ministerio Público.

#### 2. COMISIÓN DE LA VERDAD, JUSTICIA, PAZ Y TRANQUILIDAD PÚBLICA

El 8 de agosto de 2017, la ANC creó la Comisión de la Verdad, Justicia, Paz y Tranquilidad Pública (CVJPTP), a través de la "Ley Constitucional" de la Comisión para la

<sup>73</sup> "TSJ admite solicitud de antejuicio de mérito contra fiscal Ortega Díaz y convoca a audiencia pública", diario *Efecto Cocuyo*, 20 de junio, 2017. Cfr. Eurocat (6 de agosto de 2017). Primera Sesión Asamblea Nacional Constituyente. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=DyP\\_4fb6Dfk](https://www.youtube.com/watch?v=DyP_4fb6Dfk).

<sup>74</sup> Decreto publicado en la *Gaceta Oficial No. 41.216* de fecha 17 de agosto de 2017; Cfr. Gobierno Bolivariano de Venezuela, Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela, [ANC designa a Tarek William Saab como Fiscal General de la República](#), 5 de agosto de 2018. Cfr. Eurocat (6 de agosto de 2017). Primera Sesión Asamblea Nacional Constituyente. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=DyP\\_4fb6Dfk](https://www.youtube.com/watch?v=DyP_4fb6Dfk).

<sup>75</sup> El artículo 279 de la Constitución dice: (...). En caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional procederá, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente. Los y las integrantes del Poder Ciudadano serán removidos por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la ley.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> Comunicado de prensa "[Venezuela: dismissal of Attorney General a further blow to the rule of law and accountability](#)", 16 de Agosto de 2017; Comunicado de prensa "[Relator Especial sobre la independencia de magistrados rechaza intimidación de Fiscal General de Venezuela](#)", 30 de junio de 2017.

<sup>78</sup> Venezolanos Globalizados (31 de julio de 2017). Declaraciones de la Fiscal General, Luisa Ortega Díaz sobre la ANC de Nicolás Maduro. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=fixrTBs0uHk>

<sup>79</sup> El artículo 279 de la Constitución dice: El Consejo Moral Republicano convocará un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, que estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad; adelantará un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna que será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional que, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de treinta días continuos al o a la titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración. Si concluido este lapso no hay acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral someterá la terna a consulta popular.

Verdad, la Justicia, la Paz y la Tranquilidad Pública<sup>80</sup>. De esta forma, la ANC usurpó una competencia constitucional de la AN. Según la Constitución de Venezuela, la facultad legislativa reposa en la AN, no en la ANC, cuyo principal propósito, como su nombre sugiere, es la elaboración de un texto constitucional.

Así las cosas, el artículo 187 de la Constitución de Venezuela establece con claridad que le corresponde a la AN:

1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.
2. Proponer enmiendas y reformas a la Constitución, en los términos establecidos en esta Constitución.

La creación de una comisión de la verdad por parte de la ANC, además de inconstitucional, es contraria a la naturaleza misma de las comisiones de la verdad. Este mecanismo, propio de la justicia transicional, busca reivindicar a las víctimas y reconstruir la verdad histórica que fue desconocida, la cual condujo o contribuyó a la existencia de un conflicto y a las consecuentes violaciones de derechos humanos. Una comisión de la verdad creada y dirigida por un órgano compuesto enteramente por el oficialismo, como la ANC, no está en una posición ecuaníme para tan importante propósito.

Además, es importante mencionar que, si bien las comisiones de la verdad han sido reconocidas como instrumentos útiles e importantes para superar un conflicto armado, su existencia no es óbice para desatender las obligaciones internacionales de los Estados. En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "las actividades e informaciones que, eventualmente, recabe dicha Comisión no sustituyen la obligación del Estado de establecer la verdad y asegurar la determinación judicial de responsabilidades individuales a través de los procesos judiciales penales"<sup>81</sup>.

### **3. NORMAS PARA GARANTIZAR EL PLENO FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE EN ARMONÍA CON LOS PODERES PÚBLICOS**

El 8 de agosto de 2017, se aprobó un decreto fijando las "normas para garantizar el pleno funcionamiento institucional de la asamblea nacional constituyente en armonía con los poderes públicos"<sup>82</sup>. Aunque el nombre de este decreto tiene apariencia de promover la cooperación armónica entre las instituciones del Estado, lo cierto es que subordinó de forma arbitraria todos los poderes públicos a la ANC. En particular, llama la atención su artículo 5, que dice:

Todos los organismos del Poder Público quedan subordinados a la Asamblea Nacional Constituyente, y están obligados a cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos que emanen [de] (sic) dicha Asamblea dirigidos a los fines de preservación de la paz y tranquilidad pública, soberanía e independencia nacional, estabilidad del sistema socioeconómico y financiero, y garantía efectiva de los derechos de todo el pueblo venezolano<sup>83</sup>.

Paradójicamente, la ilegítima ANC subordinó bajo su gobierno a un poder público —este sí— revestido de legitimidad, como es el caso de la AN, electa por voto popular, conforme a la Constitución. Con esta decisión, también dejó entrever que su prioridad no sería

---

<sup>80</sup> Ley Constitucional de la Comisión para la Verdad, la Justicia, la Paz y la Tranquilidad Pública, publicada en *Gaceta Oficial* [N° 6.323 Extraordinario](#) de 8 de agosto de 2017.

<sup>81</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos ([Caso Gomes Lund y otros \("Guerrilha do Araguaia"\) Vs. Brasil](#), Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 297).

<sup>82</sup> Decreto publicado en la *Gaceta Oficial* [No. 6.323 Extraordinario](#) de 8 de agosto de 2017.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

crear un nuevo texto constitucional, sino controlar políticamente a todos los poderes constitucionales del Estado.

Evidentemente, esto no representó una molestia para el Poder Ejecutivo, que creó la ANC de manera arbitraria, como un instrumento para aprobar sus iniciativas bajo un manto ilusorio de legalidad. Después de todo, si la ANC no fuera un instrumento al servicio del Poder Ejecutivo, no la habría convocado o diseñado como lo hizo.

#### **4. RATIFICACIÓN DE RECTORES DEL CNE**

El 11 de agosto de 2017, la ANC ratificó en su cargo a varias rectoras del CNE, incluyendo a su presidenta Tibisay Lucena<sup>84</sup>. Cuatro días más tarde, el 15 de agosto, la ANC ratificó a Luis Emilio Rondón González como Rector principal del CNE<sup>85</sup>.

Así, la ANC se apropió de una competencia constitucional de la AN. Según el artículo 296 de la Constitución de Venezuela, corresponde a la AN designar, mediante una mayoría calificada, a los rectores del CNE. A continuación, se transcribe esta norma:

Artículo 296. El Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos o ellas serán postulados por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno o una por el Poder Ciudadano.

Los o las tres integrantes postulados por la sociedad civil tendrán seis suplentes en secuencia ordinal, y cada designado o designada por las universidades y el Poder Ciudadano tendrá dos suplentes, respectivamente. La Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, serán presididas cada una por un o una integrante postulado o postulada por la sociedad civil. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral durarán siete años en sus funciones y serán elegidos o elegidas por separado: los tres postulados o postuladas por la sociedad civil al inicio de cada período de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo.

Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados o designadas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Los integrantes del Consejo Nacional Electoral escogerán de su seno a su Presidente o Presidenta, de conformidad con la ley.

Los y las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán removidos por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia.

Este acto es especialmente grave si se tiene en cuenta que todos los rectores del CNE habían sido electos de manera inconstitucional, mediante decisiones de la Sala Constitucional del TSJ<sup>86</sup>. En efecto, en sentencia del 26 de diciembre de 2014, la Sala Constitucional usurpó las competencias constitucionales de la AN al autoproclamarse como la encargada de designar a los miembros del CNE<sup>87</sup>. Así las cosas, la ratificación de

<sup>84</sup> Decreto publicado en la *Gaceta Oficial* No. 6.326 extraordinario de 11 de agosto de 2017.

<sup>85</sup> Decreto publicado en la *Gaceta Oficial* No. 41.214 de 15 de agosto de 2017.

<sup>86</sup> Academia de Ciencias Políticas y Sociales, [Dictamen sobre la necesaria independencia e imparcialidad del Consejo Nacional Electoral como garantía esencial para la realización de elecciones libres y democráticas](#), pág. 9 - 15, 3 de marzo de 2018.

<sup>87</sup> Sala Constitucional, Sentencia del 26 de diciembre de 2014, [Exp. No. 14-1343](#), Ponencia Conjunta.

los rectores del CNE, por parte de la ANC, resulta igualmente inconstitucional, develando la falta de imparcialidad del CNE.

## 5. RATIFICACIÓN DEL PRESIDENTE Y MAGISTRADOS PRINCIPALES DEL TSJ

Para mediados del año 2015, la gran mayoría de los magistrados del TSJ habían sido designados de manera inconstitucional, bien sea porque no se contó con el voto de las 2/3 partes de los diputados de la AN, o porque no se respetaron los requisitos y procedimientos para la preselección candidatos, establecidos en la Constitución y en Ley Orgánica del TSJ<sup>88</sup>. A esto hay que añadir, por supuesto, el nombramiento de los 13 “magistrados *express*” designados en diciembre de 2015 por la saliente AN<sup>89</sup>, de manera arbitraria, luego de la insólita jubilación anticipada a un grupo de magistrados. A pesar de estos cuestionamientos, el 15 de agosto de 2017, la ANC ratificó en su cargo a los magistrados del TSJ<sup>90</sup>.

La Constitución de Venezuela establece que los magistrados del TSJ son designados por la AN por un periodo único de 12 años, pero no establece la *ratificación* de ese nombramiento. En este sentido, es cuestionable el propósito de ratificar a un magistrado en ejercicio. A continuación, se transcribe artículo constitucional 264:

Los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidos por un único período de doce años. La ley determinará el procedimiento de elección. En todo caso, podrán postularse candidatos o candidatas ante el Comité de Postulaciones Judiciales, por iniciativa propia o por organizaciones vinculadas con la actividad jurídica. El Comité, oída la opinión de la comunidad, efectuará una preselección para su presentación al Poder Ciudadano, el cual efectuará una segunda preselección que será presentada a la Asamblea Nacional, la cual efectuará una tercera preselección para la decisión definitiva.

Los ciudadanos podrán ejercer fundadamente objeciones a cualquiera de los postulados ante el Comité de Postulaciones Judiciales, o ante la Asamblea Nacional<sup>91</sup>.

La ratificación de los magistrados es un acto sospechoso si se tiene en cuenta que el TSJ se ha convertido en un instrumento del Poder Ejecutivo<sup>92</sup> y que, meses antes, la Sala Constitucional del TSJ avaló la convocatoria a la ANC sin la previa realización de un referendo popular. Pareciera que, con la figura de ratificación, se estuviera intentando “normalizar” los nombramientos irregulares de los magistrados del TSJ, incompatibles con la Constitución y la Ley Orgánica del TSJ.

## 6. DESIGNACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

El 5 de agosto de 2017, Alfredo Ruiz fue designado como Defensor del Pueblo interino en reemplazo de Tarek William Saab, quien pasó de ocupar ese cargo a ser designado por la ANC como Fiscal General de la Nación<sup>93</sup>. El día 17 de agosto del mismo año, Ruiz fue

---

<sup>88</sup> El Observatorio Venezolano de la Justicia, [Los magistrados de la revolución](#), 2016; El Observatorio Venezolano de la Justicia, [informe a AN 3-2](#); CONVITE, [Sin Justicia no hay Estado de Derecho](#), noviembre de 2016.

<sup>89</sup> El Observatorio Venezolano de la Justicia, [El TSJ: La joya que pocos han podido retener Radiografía sobre la duración de los magistrados del máximo juzgado en sus cargos](#), 2017; El Observatorio Venezolano de la Justicia, [Informe sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por parte los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, julio 2016](#), 2016.

<sup>90</sup> Decreto en la *Gaceta Oficial No. 41.214* de 15 de agosto de 2017.

<sup>91</sup> Artículo 264 de la Constitución.

<sup>92</sup> Comisión Internacional de Juristas (CIJ), [El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: un instrumento del Poder Ejecutivo](#), septiembre de 2017.

<sup>93</sup> “[Alfredo Ruiz Angulo es el nuevo defensor del pueblo](#)”, diario *El Nacional*, 5 de agosto de 2017.

ratificado en su cargo de forma interina por la ANC mediante "decreto constituyente"<sup>94</sup>. Finalmente, el 20 de noviembre de 2017, Ruiz fue juramentado por la ANC como Defensor del Pueblo titular<sup>95</sup>.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, el Defensor del Pueblo "será designado [...] por un único período de siete años, por la Asamblea Nacional, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes"<sup>96</sup>. Al hacer caso omiso a la Ley Orgánica, la ANC usurpó una competencia de la AN.

Cabe señalar que, bajo la dirección de Tarek William Saab, la Defensoría del Pueblo de Venezuela fue degradada de categoría "A" a categoría "B" por el Subcomité de Acreditaciones del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (CIC), en virtud de su falta de independencia e imparcialidad. Este órgano, adscrito a las Naciones Unidas, supervisa el cumplimiento de los Principios de París, relacionados con el correcto funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos<sup>97</sup>.

## 7. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA CONVIVENCIA

En la sesión del 18 de agosto de 2017, la ANC aprobó un "decreto constituyente" mediante el cual asumió "las competencias para legislar sobre las materias dirigidas directamente a garantizar la preservación de la paz, la seguridad, la soberanía, el sistema socioeconómico y financiero, los fines del Estado y la preminencia de los derechos de los Venezolanos, así como para dictar actos parlamentarios en forma de ley vinculados con las referidas materias"<sup>98</sup>.

Si bien desde su creación la ANC venía usurpando las competencias de la AN, con este decreto constitucional la ANC se proclamó oficialmente a sí misma como un órgano legislativo ordinario, excediendo las competencias naturales de un órgano constituyente. Aunque formalmente no se diluyó a la AN, en la práctica se creó un segundo Parlamento sin ningún tipo de controles o contrapesos.

## 8. DESTITUCIÓN DEL GOBERNADOR ELECTO DEL ESTADO ZULIA Y NUEVA CONVOCATORIA A ELECCIÓN

En la elección para la gobernación del Estado Zulia, celebrada el 15 de octubre de 2017, ganó el dirigente opositor Juan Pablo Guanipa<sup>99</sup>. No obstante, Guanipa decidió no tomar juramento ante la ANC por considerarla fraudulenta<sup>100</sup>. Pese a que su triunfo electoral fue reconocido, el Consejo Legislativo de Zulia, con mayorías afines al Poder Ejecutivo, dictaminó la "falta absoluta" de Guanipa por rehusarse a tomar juramento ante la ANC<sup>101</sup>.

---

<sup>94</sup> Decreto publicado en la *Gaceta Oficial* No. 41.216 de 17 de agosto de 2017.

<sup>95</sup> Multimedia VTV (20 de noviembre de 2017). ANC designa a Alfredo Ruiz Angulo como Defensor del Pueblo. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=paU-HE0gTaI>.

<sup>96</sup> Artículo 17 de la *Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo*, publicada en la *Gaceta Oficial* No. 37.995.

<sup>97</sup> Alianza Global de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los derechos humanos, *Informe y recomendaciones del período de sesiones del Subcomité de Acreditación*, del 9 al 13 de mayo de 2016, pág. 56.

<sup>98</sup> Luigino Bracci Roa – Situación en Venezuela (19 de agosto de 2017). Asamblea Nacional Constituyente, sesión completa, 18 de agosto de 2017. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=fO15BZiHHJE>.

<sup>99</sup> "Venezuela: convocan para diciembre elecciones municipales y repetición de comicios en el estado Zulia por "falta absoluta" del gobernador opositor", diario *BBC*, 26 de octubre de 2017.

<sup>100</sup> "Habla Juan Pablo Guanipa, el único gobernador que no quiso juramentarse en Venezuela: la oposición "no puede participar en procesos electorales sin verdaderas garantías", diario *BBC*, 26 de octubre de 2017.

<sup>101</sup> "Venezuela: convocan para diciembre elecciones municipales y repetición de comicios en el estado Zulia por "falta absoluta" del gobernador opositor", diario *BBC*, 26 de octubre de 2017.

El día 26 de octubre de 2017, la ANC decidió convocar una nueva elección para la gobernación del Estado Zulia<sup>102</sup>.

Con esta decisión, la ANC se arrogó a sí misma funciones electorales que exceden a todas luces la competencia de un órgano constituyente. Adicionalmente, la destitución de Guanipa sentó un peligroso precedente antidemocrático, pues desconoció la voluntad popular en un acto de retaliación política.

## **9. LEY CONTRA EL ODIOS, POR LA CONVIVENCIA PACÍFICA Y LA TOLERANCIA**

El 8 de noviembre de 2017 la ANC publicó en la Gaceta Oficial la "Ley Constitucional" contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia<sup>103</sup>. Nuevamente, la ANC usurpó la competencia legislativa que, conforme al ya citado artículo 187 de la Constitución de Venezuela, le corresponde a la AN.

Pese a su nombre loable, esta ley tiene disposiciones que restringen derechos fundamentales, como es el caso de la libertad de expresión, protegida bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por lo que merecería un profundo debate político —e incluso jurídico— antes de su aprobación. Además, supone un cambio en la política criminal del Estado al imponer aumento de penas con tipos penales amplios y ambiguos. Su aprobación por parte de un órgano enteramente oficialista, que deliberadamente no busca consensos políticos, representa en sí mismo un riesgo para la democracia venezolana.

Al referirse a esta ley, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH señaló que:

[f]órmulas como las utilizadas en la 'Ley Contra el Odio' en Venezuela, que establecen figuras vagas y abiertas como la 'promoción o fomento' de toda clase de 'discriminación', tienen la capacidad de prohibir una amplia gama de expresiones públicas que están protegidas por el derecho internacional. Resulta, además, particularmente preocupante, que figuras tan amplias y ambiguas sean sancionables con penas de prisión exorbitantes (de diez a veinte años de prisión), lo cual producirá un efecto intimidatorio sistémico en el espacio público y en las redes sociales de Venezuela.

[...] La Relatoría Especial desea poner de presente la falta de precisión y claridad en el régimen de obligaciones sobre los medios de comunicación y las plataformas de Internet. De acuerdo al texto, la ley les impone a través de normas ambiguas y amplias que penalizan la mera difusión de contenidos, obligaciones de filtrar lo que pueden emitir o, incluso decidir si mantienen o censuran la expresión de un tercero, lo que tiene el potencial de crear un efecto intimidatorio e inhibitorio incompatible con una sociedad democrática<sup>104</sup>.

Lo anterior demuestra que la ANC no sólo está usurpando la competencia legislativa de la AN, sino que lo está haciendo en detrimento de las libertades públicas.

---

<sup>102</sup> Decreto publicado en la *Gaceta Oficial* [No. 41.265](#) de 26 de octubre de 2017.

<sup>103</sup> Ley Constitucional contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia, publicada en la *Gaceta Oficial* [No. 41.274](#) de 8 de noviembre de 2017.

<sup>104</sup> Comunicado de Prensa No. R179/17, "[Relatoría especial para la libertad de expresión manifiesta su grave preocupación por la aprobación de "la ley contra el odio" en Venezuela y sus efectos en la libertad de expresión y de prensa](#)", 10 de noviembre de 2017.

## **10. ELIMINACIÓN DE LA ALCALDÍA METROPOLITANA DE CARACAS Y DEL DISTRITO DEL ALTO APURE**

El 20 de diciembre de 2017, la ANC adoptó un decreto a través del cual “[s]e suprime y ordena la liquidación de la Alcaldía Metropolitana, el Cabildo Metropolitano y la Contraloría metropolitana, todas éstas del Área Metropolitana de Caracas y del Distrito del Alto Apure, sus órganos y entes adscritos [...]”<sup>105</sup>.

Este decreto violó la Constitución de Venezuela, la cual, en su artículo 18, ordenó la creación de un distrito capital como una unidad político territorial especial<sup>106</sup>. Asimismo, el numeral 3 de la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución encomendó la creación del Distrito del Alto Apure, distrito que se formalizó a través de una ley especial en el año 2001<sup>107</sup>.

Más allá de su ilegalidad, resulta sumamente preocupante el hecho de que esta medida parece perseguir adrede a la oposición venezolana. Recuérdese que, de 2008 a 2017, la Alcaldía Mayor de Caracas había estado en manos del dirigente opositor Antonio Ledezma, quien fue electo popularmente y sufrió detención arbitraria por varios años<sup>108</sup>.

## **11. RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL PARA EL ARCO MINERO DEL ORINOCO**

El 27 de diciembre de 2017 la ANC aprobó la “Ley Constitucional” del Régimen Tributario para el Desarrollo Soberano del Arco Minero<sup>109</sup>. El Arco Minero del Orinoco es una vasta extensión de tierra circundante con el Río Orinoco, abundante en oro y minerales pesados. Esta franja mineral atraviesa principalmente los estados Bolívar y Amazonas. En 2011, el expresidente Chávez presentó un plan de acción para el desarrollo del Arco Minero del Orinoco<sup>110</sup>. Debido a su potencial económico, en 2016 el Nicolás Maduro profirió un decreto creando oficialmente la “Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco”<sup>111</sup>. Sin embargo, en lugar de ser un motor de desarrollo económico, el Arco Minero del Orinoco se ha convertido en una zona de deforestación y graves daños ambientales, violencia, grupos al margen de la ley y minería ilegal<sup>112</sup>.

Al crear una ley con efectos tributarios sobre el Arco Minero del Orinoco, la ANC nuevamente usurpó una competencia constitucional de la AN. El numeral 6 del artículo 187 de la Constitución de Venezuela dice explícitamente que le corresponde a la AN “[d]iscutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público”<sup>113</sup>.

No sobra decir que el desarrollo descontrolado de esta zona puede traer consecuencias nefastas para el país en términos ambientales y humanos, lo que refuerza la necesidad de que el manejo del tema se lleve a cabo en medio a un verdadero debate democrático.

---

<sup>105</sup> Decreto publicado en la *Gaceta Oficial* [No. 41.308](#) de 27 de diciembre de 2017.

<sup>106</sup> Artículo 18 de la Constitución.

<sup>107</sup> Ley Especial que crea el Distrito del Alto Apure, publicada en la *Gaceta Oficial* [No. 37.326](#) de 16 de noviembre de 2001.

<sup>108</sup> CIDH, *Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela: Informe de país* : Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2017 (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209), párr. 169.

<sup>109</sup> Ley Constitucional del Régimen Tributario para el Desarrollo Soberano del Arco Minero, publicada en la *Gaceta Oficial* [No. 41.310](#) de 29 de diciembre de 2017.

<sup>110</sup> International Crisis Group, *Report # 73 Gold and Grief in Venezuela's Violent South*, 28 de febrero de 2019; Cfr. Organized Crime and Corruption Reporting Project y el International Center for Journalists, *Informe AMO crimen, corrupción y cianuro*, 2017.

<sup>111</sup> Decreto No. 2.241, publicado en la *Gaceta Oficial* [No. 40.855](#) de 26 de febrero de 2016.

<sup>112</sup> International Crisis Group, *Report # 73 Gold and Grief in Venezuela's Violent South*, 29 de febrero de 2019; Cfr. Organized Crime and Corruption Reporting Project y el International Center for Journalist, *Informe AMO crimen, corrupción y cianuro*, 2017.

<sup>113</sup> Artículo 186 de la Constitución.

## **12. ADELANTO ATÍPICO DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL PARA EL PERIODO 2019 - 2025**

El 23 de enero de 2018 la ANC tomó una de las decisiones más cuestionables desde su creación. A través de un "decreto constituyente", dictaminó que la elección presidencial para el periodo 2019 - 2026 se adelantaría varios meses antes de lo establecido en el calendario electoral<sup>114</sup>. Históricamente en Venezuela, la elección para el cargo de Presidente de la República se celebra los últimos meses del año (casi siempre durante el mes de diciembre) inmediatamente anterior al inicio del nuevo período constitucional. Así ocurrió desde 1959 y durante las primeras tres elecciones de Hugo Chávez, en 1998, 2006 y 2012. Tras la muerte del expresidente Chávez en 2013, se convocó de forma atípica la elección presidencial para el día 14 de abril del mismo año. Sin embargo, esto ocurrió en cumplimiento del artículo 233 de la Constitución, que establece que cuando se produzca la falta absoluta del Presidente se procederá con una nueva elección dentro de los treinta días consecutivos siguientes.

Sin ningún sustento normativo para respaldar su decisión, la ANC decretó el adelanto de la elección presidencial para el primer cuatrimestre del año. Una vez más, el CNE mostró su falta de independencia y convocó la elección presidencial para que se celebrara el día 22 de abril de 2018. No obstante, el 1 de marzo del mismo año, el CNE anunció que la elección presidencial se celebraría juntamente con las de Consejos Estadales y Consejos Municipales, es decir, el 20 de mayo de 2018<sup>115</sup>.

El adelanto de elecciones por parte de la ANC es a todas luces un acto inconstitucional y antidemocrático. Inconstitucional porque no existe un fundamento normativo para que la ANC tome una decisión semejante, que, en todo caso, le corresponde al CNE. Antidemocrático porque, en la práctica, demuestra que las elecciones en Venezuela no disponen de reglas de juego claras que brinden seguridad jurídica, sino que, por el contrario, estas reglas son maleables a conveniencia del Poder Ejecutivo.

Esta elección presidencial tuvo lugar, además, en medio del reclamo ciudadano por la ilegalización arbitraria de partidos de oposición importantes y de la inhabilitación arbitraria de los principales candidatos de oposición; como, por ejemplo, Leopoldo López y Henrique Capriles<sup>116</sup>.

## **13. DECRETO DEROGATORIO DEL RÉGIMEN DE ILÍCITOS CAMBIARIOS**

El 2 de febrero de 2018 la ANC aprobó un decreto constitucional a través del cual derogó el artículo 138 de la Ley del Banco Central de Venezuela, y con esto el régimen de ilícitos cambiarios que opera desde 2003<sup>117</sup>.

El régimen de ilícitos cambiarios de 2003, creado con la intención de evitar la fuga de capitales y el lavado de dinero, dio lugar, en la práctica, a un estricto control de cambio de moneda extranjera. Asimismo, delegó en la Comisión de Administración de Divisas (CADAVI) la facultad de regular y distribuir las divisas que ingresan a las cuentas del Estado. Su derogatoria parece un reconocimiento tácito de que las medidas impulsadas en su momento por el expresidente Chávez no tuvieron resultados positivos, y de que se debe restablecer el derecho de los particulares a realizar directamente operaciones cambiarias.

---

<sup>114</sup> Luigino Bracci roa – Situación en Venezuela (23 de enero de 2018). Asamblea Nacional Constituyente, sesión completa 23 de enero 2018, llamado a elecciones. [Archivo de vídeo]. Retirado de: <https://www.youtube.com/watch?v=AIu9IDK7Ho8&t=4706s>

<sup>115</sup> Consejo Nacional Electoral, [CNE convoca comicios presidenciales, de consejos legislativos y concejos municipales para el 20 de mayo](#), 01 de marzo de 2018.

<sup>116</sup> CIDH, [Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela: Informe de país](#) : Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2017 (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209), párr. 19, 171.

<sup>117</sup> Decreto publicado en la *Gaceta Oficial* [No. 41.452](#) de 2 de agosto de 2018.

En todo caso, desde el punto de vista jurídico, con esta medida, la ANC usurpó la competencia de la AN consignada en el artículo 138 de la Constitución de Venezuela, bajo la cual le corresponde legislar sobre todo proyecto de ley concerniente al presupuesto nacional, el régimen tributario y el crédito público, generando con ello inseguridad jurídica.

#### **14. LEVANTAMIENTO DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA DE DIPUTADOS DE LA AN**

En agosto de 2017 y 2018, la ANC allanó la inmunidad parlamentaria de varios diputados de la AN. Entre estos están Germán Ferrer, Juan Requesens y Julio Borges<sup>118</sup>. De acuerdo con el artículo 200 de la Constitución de Venezuela, los diputados de la AN gozan de inmunidad desde su proclamación hasta el final de su periodo. Esto quiere decir que únicamente pueden ser detenidos y enjuiciados por el TSJ con previa autorización de la AN, por la presunta comisión de delitos, a menos que sean detenidos en flagrancia, en cuyo caso podrán ser puestos bajo custodia en sus residencias<sup>119</sup>.

La ANC violó esta norma y se atribuyó la facultad de allanar la inmunidad parlamentaria de los diputados para que los mismos fueran detenidos y enjuiciados. Según Tarek William Saab, nombrado Fiscal General por la ANC, Juan Requesens y Julio Borges habrían participado en el intento de homicidio en contra del Presidente Maduro ocurrido el 7 de agosto de 2018<sup>120</sup>. Ninguno de los dos fue capturado en flagrancia. Sin embargo, ese mismo día Juan Requesens fue raptado en su domicilio por funcionarios del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN). Solamente hasta el día después de su detención, la ANC allanó su inmunidad parlamentaria. Como puede observarse, la detención ocurrió antes del levantamiento de la inmunidad parlamentaria y sin autorización de la AN. Esto pone en evidencia que la ANC intentó “legalizar” una detención arbitraria, sin ningún sustento legal.

La ANC también allanó la inmunidad parlamentaria del diputado Germán Ferrer, esposo de la ex Fiscal General Luisa Ortega. Según el Fiscal General Tarek William Saab, Ferrer participaba presuntamente en una red de corrupción, extorsión, asociación para delinquir y legitimación de capitales<sup>121</sup>. Una vez más, la ANC usurpó una competencia de la AN, violando el artículo 200 de la Constitución de Venezuela. Más allá de la responsabilidad penal en sí misma, la apertura de una investigación penal en contra de Ferrer —con material probatorio suficiente para solicitar el allanamiento de su investidura— pocos días después de la destitución de su esposa parece el resultado de una retaliación política.

Es preciso mencionar que el TSJ violó el derecho al debido proceso de los diputados, toda vez que, según el artículo 22 de la Ley Orgánica del TSJ, antes de decidir si hay mérito para el enjuiciamiento, el tribunal debía realizar una audiencia para que los imputados y el Fiscal General expongan sus alegatos<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> “[Conozco a los diputados a quienes el chavismo les allanó la inmunidad parlamentaria](#), diario *Efecto Cocuyo*, 8 de agosto de 2018. *Cfr.* Voz de América, (8 de agosto de 2018). ANC allana inmunidad de diputados de la oposición. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Klz8DMxN060>

<sup>119</sup> AIVEN, Equipo de Documentación (2018, 24 de agosto). Juan Requesens: Un diputado detenido arbitrariamente. [web log post]. Recuperado de: <https://www.amnistia.org/en/blog/2018/08/7524/juan-requesens-un-diputado-detenido-arbitrariamente>

<sup>120</sup> “[TSL declaró procedente enjuiciar a Juan Requesens y solicitó detención de Borges](#)”, diario *El Universal*, Agosto 8 de 2018.

<sup>121</sup> “[Constituyente retira inmunidad parlamentaria a diputado Germán Ferrer](#)”, diario *Efecto Cocuyo*, 17 de agosto de 2017. *Cfr.* Luigino Bracci Roa – Situación en Venezuela (16 de agosto de 2017). Fiscal Tarek William Saab, rueda de prensa sobre red de extorsión de Germán Ferrer. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=II2GBXdq\\_Do&t=480s](https://www.youtube.com/watch?v=II2GBXdq_Do&t=480s)

<sup>122</sup> Artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Suprema de Justicia de Venezuela.

## 15. DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

El día 23 de octubre de 2018 la ANC designó como Contralor General de la República a Elvis Amoroso, militante político del partido oficialista PSUV, exparlamentario y quien hasta entonces fungía como segundo vicepresidente de la ANC<sup>123</sup>. Como miembro del Poder Ciudadano, el Contralor General de la República debe ser designado por la AN a partir de una terna presentada por un Comité de Evaluación de Postulaciones. Lo anterior de conformidad con el artículo 279 de la Constitución de Venezuela.

Evidentemente, la ANC usurpó otra competencia de la AN, y, de paso, se aseguró que este ente de control quedara en manos de un adepto incondicional al oficialismo. Con este nombramiento, la ANC terminó de designar a las máximas autoridades del Poder Ciudadano (Contralor General de la República, Fiscal General de la República y Defensor del Pueblo), encargado, según el artículo 273 de la Constitución de Venezuela, de “prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo”<sup>124</sup>.

La falta de independencia del Contralor General de la República frente al Poder Ejecutivo es especialmente preocupante si se tiene en cuenta los altos índices de corrupción que presenta Venezuela. Según el índice anual de Transparencia Internacional de 2017, de 180 países Venezuela ocupa el lugar 169 como el país percibido más corrupto<sup>125</sup>. Sin embargo, contrariamente a lo que se espera frente a este panorama, la autoridad del Contralor General de la República ha sido utilizada con fines políticos para inhabilitar por vía de actos administrativos, inconstitucionales e inconvencionales, a importantes dirigentes de la oposición venezolana<sup>126</sup>.

## 16. APROBACIÓN DE PRESUPUESTOS PARA EL 2019

El 19 de diciembre, ad portas de acabar el año 2018, la ANC aprobó un paquete de leyes comprometiendo el presupuesto nacional y la sostenibilidad económica del país. Estas son: la Ley de Presupuesto para el ejercicio económico financiero del año 2019, la Ley Especial para el endeudamiento anual para el ejercicio económico del año 2019 y el Plan Operativo Anual del año 2019. El ya citado artículo 187 de la Constitución de Venezuela establece que compete a la AN:

Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público.

Autorizar los créditos adicionales al presupuesto.

Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional.

Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.

<sup>123</sup> “[Designan a Elvis Amoroso como nuevo contralor general de la República](#)”, diario *El Universal*, 23 de octubre de 2018. *Cfr.* Multimedio VTV (23 de octubre de 2018). La ANC nombra a Elvis Amoroso nuevo Contralor de la República. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=EyRbPPk9EAK>.

<sup>124</sup> Artículo 273 de la Constitución.

<sup>125</sup> Transparencia Internacional, *Índice de percepción de corrupción 2017*, febrero 21 de 2018.

<sup>126</sup> Ver, *inter alia*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso López Mendoza Vs. Venezuela*, Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233).

Evidentemente, y como se ha desarrollado, la aprobación de la Ley de Presupuesto y las demás leyes en materia económica, es una competencia de la AN. Por ello, la ANC violó la Constitución de Venezuela y se arrogó una facultad que constitucionalmente le corresponde a la AN. Cabe resaltar que, al momento de la aprobación de este paquete de medidas, el país enfrentaba una difícil crisis económica caracterizada por una súper inflación que ascendía al 1.000.000%, según el Fondo Monetario Internacional<sup>127</sup>.

## **17. EVENTUAL DISOLUCIÓN Y ADELANTO DE ELECCIONES A LA ASAMBLEA NACIONAL**

El 8 de enero de 2019, durante la primera sesión del año de la ANC, el diputado Gerardo Marques propuso disolver la AN y adelantar elecciones para "relegitimar" este órgano<sup>128</sup>. Más adelante, el 2 de febrero del mismo año, el Presidente Maduro anunció frente a una multitud de personas que estaba de acuerdo con esa iniciativa<sup>129</sup>.

A la fecha de la elaboración de este informe, esta iniciativa no se ha concretado.

## **18. LEY CONSTITUYENTE DEL PLAN DE LA PATRIA 2019 - 2025**

En la sesión del día de 2 de abril de 2019, la ANC aprobó sin mayor debate la "Ley Constituyente" del Plan de la Patria 2019-2025<sup>130</sup>. En teoría, este extenso documento contiene las metas y estrategias para hacer de Venezuela una "potencia socialista". La Constitución de 1999 define a Venezuela como un Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia, con principios fundamentales como el pluralismo político<sup>131</sup>. En materia económica, la Constitución consagra los derechos de propiedad y de libertad económica<sup>132</sup>.

El hecho que el Plan de la Patria 2019-2025 sea aprobado por la ANC, y no por la AN (como ocurrió en 2013<sup>133</sup>), pone en evidencia que no existe un acuerdo político nacional en torno al modelo económico del país.

Con la aprobación del Plan de la Patria se pretende imponer un modelo ideológico único a toda la sociedad venezolana, violando el principio constitucional del pluralismo político<sup>134</sup>, así como la competencia constitucional de la AN para: "Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación"<sup>135</sup>.

## **19. ALLANAMIENTO DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA DEL DIPUTADO JUAN GUIDÓ**

El día 2 de abril de 2019 la ANC aprobó el allanamiento de la inmunidad parlamentaria de Juan Guaidó, presidente y diputado de la AN<sup>136</sup>. Con el respaldo de la AN, el diputado

---

<sup>127</sup> "Venezuela's 2018 Inflation to Hit 1.37 Million Percent, IMF Says", diario *Bloomberg*, octubre 8 de 2018.

<sup>128</sup> "Constituyente Gerardo Márquez propone a la ANC disolver el Parlamento venezolano", diario *Efecto Cocuyo*, 8 de enero de 2019.

<sup>129</sup> "Maduro propone adelantar las elecciones parlamentarias para "este mismo año" en Venezuela", diario *CNN en español*, 2 de febrero de 2019.

Cfr. Luigino Bracci Roa - Situación en Venezuela (2 de febrero de 2019). Maduro adelantará elecciones de la Asamblea Nacional: Harán cabildos abiertos para consultas. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=5nFTNmLqWxs&t=1s>

<sup>130</sup> "Asamblea Constituyente de Venezuela aprueba Plan de la Patria 2019-2025", Diario *Telesur Noticias*, 2 de abril de 2019. Cfr. teleSUR tv (2 de abril de 2019). [Archivo de video]. ANC de Venezuela aprueba Plan de la Patria 2019-2025. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=lzr5KUX\\_RF8&t=123s](https://www.youtube.com/watch?v=lzr5KUX_RF8&t=123s).

<sup>131</sup> Artículo 2 de la Constitución.

<sup>132</sup> Artículos 112 y 115 de la Constitución.

<sup>133</sup> Publicado en *Gaceta Oficial* No 6.118 Extraordinario de 4 de diciembre de 2013.

<sup>134</sup> Artículo 2 de la Constitución.

<sup>135</sup> Artículo 187 de la Constitución.

<sup>136</sup> Luigino Bracci Roa - Situación en Venezuela (2 de abril de 2019). [Archivo de video]. ANC aprueba allanamiento de inmunidad de Juan Guaidó: Diosdado Cabello lee el decreto. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=e-9-T6NE82o>. Cfr. "Asamblea Constituyente decreta continuar el proceso contra Guaidó", diario *CNN en español*, 2 de abril de 2019.

Guaidó se proclamó Presidente encargado de Venezuela el día 23 de enero de 2019 apelando al artículo 233 de la Constitución<sup>137</sup>. Esta norma dispone:

Serán faltas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: la muerte, su renuncia, la destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, la incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional, el abandono del cargo, declarado éste por la Asamblea Nacional, así como la revocatoria popular de su mandato.

Cuando se produzca la falta absoluta del Presidente electo o Presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreto dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional.

Es importante tener presente que la AN no reconoció la última elección presidencial de Nicolás Maduro, entre otras cosas, porque se celebró de forma anticipada el mes de mayo de 2018 por solicitud de la ANC (ver punto 12)<sup>138</sup>. El diputado Juan Guaidó se convirtió en el líder de la oposición venezolana y decenas de países lo reconocieron como presidente encargado de la República<sup>139</sup>.

El allanamiento de la inmunidad parlamentaria de Juan Guaidó se dio por solicitud expresa del TSJ<sup>140</sup> en el marco de la investigación preliminar que inició el Fiscal General Tarek William Saab, designado por la ANC. Según el Fiscal General, el diputado Guaidó estaría vinculado con los episodios de violencia que comenzaron el 22 de enero de 2019<sup>141</sup>. El Fiscal General solicitó al TSJ la imposición de medidas cautelares, como la prohibición de enajenar bienes, el bloqueo de cuentas bancarias y la prohibición de salir del país. El TSJ aceptó el pedido de la Fiscalía,<sup>142</sup> pero el diputado Guaidó no acató estas medidas y salió del país en una gira internacional<sup>143</sup>. Por tal motivo, el TSJ solicitó a la ANC que allanara la inmunidad parlamentaria del diputado Guaidó para que se continúe la investigación penal en su contra<sup>144</sup>. Dicha resolución se adoptó de manera arbitraria, pues no se siguió el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del TSJ ni se llevó a cabo el antejuicio de mérito allí establecido<sup>145</sup>.

Al margen del trasfondo político, el allanamiento de la inmunidad parlamentaria del diputado Guaidó por parte de la ANC es un acto inconstitucional. El artículo 200 de la Constitución de Venezuela es claro al señalar que la facultad de allanar la inmunidad de los diputados le corresponde a la AN. Asimismo, esta norma establece que el TSJ no puede enjuiciar a un diputado sin la aprobación previa de la AN. A continuación, se transcribe el texto constitucional:

<sup>137</sup> "[El presidente de la Asamblea Nacional Juan Guaidó se autoproclama presidente interino de Venezuela](#)", diario *CNN en español*, 23 de enero de 2019.

<sup>138</sup> Luigino Bracci roa – Situación en Venezuela (23 de enero de 2018). Asamblea Nacional Constituyente, sesión completa 23 de enero 2018, llamado a elecciones. [Archivo de vídeo]. Retirado de: <https://www.youtube.com/watch?v=AIu9IDK7Ho8&t=4706s>. Cfr. Consejo Nacional Electoral, [CNE convoca comicios presidenciales, de consejos legislativos y concejos municipales para el 20 de mayo](#), 01 de marzo de 2018.

<sup>139</sup> "[Los países que reconocen a Guaidó como presidente interino de Venezuela](#)", diario *CNN en español*, 4 de febrero de 2019.

<sup>140</sup> Luigino Bracci Roa – Situación en Venezuela (1 de abril de 2019) Maikel Moreno lee solicitud del TSJ para allanar inmunidad de Juan Guaidó. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=LdJdZ\\_9q060](https://www.youtube.com/watch?v=LdJdZ_9q060).

<sup>141</sup> Vivo play (29 de enero de 2019) William Saab solicitó al TSJ medidas cautelares contra Juan Guaidó. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=cZmUnd\\_9hNs](https://www.youtube.com/watch?v=cZmUnd_9hNs).

<sup>142</sup> "[TSJ aprobó medidas cautelares en contra de Juan Guaidó](#)", Diario *El Nacional*, 29 de enero de 2019.

<sup>143</sup> "[Juan Guaidó regresa a Venezuela](#)", Diario *CNN en español*, 4 de marzo de 2019.

<sup>144</sup> Luigino Bracci Roa – Situación en Venezuela (1 de abril de 2019) Maikel Moreno lee solicitud del TSJ para allanar inmunidad de Juan Guaidó. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=LdJdZ\\_9q060](https://www.youtube.com/watch?v=LdJdZ_9q060).

<sup>145</sup> Artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Suprema de Justicia de Venezuela.

Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad en el ejercicio de sus funciones desde su proclamación hasta la conclusión de su mandato o de la renuncia del mismo. De los presuntos delitos que cometan los y las integrantes de la Asamblea Nacional conocerá en forma privativa el Tribunal Supremo de Justicia, única autoridad que podrá ordenar, previa autorización de la Asamblea Nacional, su detención y continuar su enjuiciamiento. En caso de delito flagrante cometido por un parlamentario o parlamentaria, la autoridad competente lo o la pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho al Tribunal Supremo de Justicia.

Los funcionarios públicos o funcionarias públicas que violen la inmunidad de los y las integrantes de la Asamblea Nacional, incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados o castigadas de conformidad con la ley.

Evidentemente, la ANC usurpó una competencia de la AN y dejó al diputado Guaidó expuesto a un proceso penal sin ninguna garantía de imparcialidad. Por un lado, su acusación está a cargo de Tarek William Saab, miembro incondicional del chavismo, que pasó de ser un cuestionado Defensor del Pueblo por su falta de independencia política<sup>146</sup> a ser designado por la ANC como Fiscal General. Por otro lado, su juzgamiento lo hará el TSJ, órgano que se convirtió en un instrumento del Poder Ejecutivo<sup>147</sup>. Tampoco existen garantías por parte del Defensor del Pueblo, Alfredo Ruiz Angulo, quien también fue designado por la ANC (ver punto 6) y quien, según el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, debería velar por los derechos y garantías de las personas e intervenir en los procesos jurisdiccionales de oficio o a petición de parte<sup>148</sup>.

Resulta sumamente preocupante que, durante la sesión de la ANC en la que se allanó la inmunidad del diputado Guaidó, se propuso la creación de tribunales populares para juzgar e incluso “fusilar” a “traidores a la patria”<sup>149</sup>. Esta iniciativa refleja la instrumentalización del poder punitivo del Estado para fines de persecución política, además de violar el derecho a ser juzgado por un juez competente, independiente e imparcial<sup>150</sup>.

---

<sup>146</sup> De hecho, bajo la dirección de Tarek William Saab, la Defensoría del Pueblo de Venezuela fue degradada de categoría “A” a categoría “B” por el Subcomité de Acreditaciones del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (CIC). Este órgano, adscrito a las Naciones Unidas, supervisa el cumplimiento de los Principios de París, relacionados con el correcto funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos. Al respecto, ver: Alianza Global de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los derechos humanos, [Informe y recomendaciones del período de sesiones del Subcomité de Acreditación](#), del 9 al 13 de mayo de 2016, pág. 56.

<sup>147</sup> Comisión Internacional de Juristas (CIJ), [El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: un instrumento del Poder Ejecutivo](#), septiembre de 2017.

<sup>148</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.995 del 05/08/2004.

<sup>149</sup> Diario la verdad (3 de abril de 2019). Para mí el allanamiento de muy poco. [Archivo de video]. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=c5rwFbgn\\_xo](https://www.youtube.com/watch?v=c5rwFbgn_xo)

<sup>150</sup> La garantía de juez competente, independiente e imparcial se encuentra consignada en múltiples instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8.1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.1), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 10), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 16).

#### **CAPÍTULO IV: RECOMENDACIONES INTERNACIONALES A LAS AUTORIDADES VENEZOLANAS**

En virtud de la crisis institucional profundizada por la convocatoria inconsulta de la Asamblea Nacional Constituyente, así como del diseño inconstitucional y antidemocrático de ese órgano y del funcionamiento irregular que ha tenido, **la Comisión Internacional de Juristas formula las siguientes recomendaciones a las autoridades venezolanas:**

- Cesar el funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente; y permitir el normal funcionamiento bajo el orden constitucional de la Asamblea Nacional con todas sus atribuciones y competencias como órgano de deliberación, legislativo y de control;
- Dejar sin efecto los actos adoptados por la Asamblea Nacional Constituyente que ponen en riesgo o representan un menoscabo para los derechos a la vida, integridad y libertad de las personas. Tal es el caso del levantamiento de la inmunidad parlamentaria de algunos diputados de la Asamblea Nacional;
- Permitir que la Asamblea Nacional revise los demás actos adoptados por la Asamblea Nacional Constituyente, a fin de dejarlos sin efecto total o parcialmente, de manera inmediata o condicional, en cuyo caso podrá llenar los eventuales vacíos jurídicos en aras de la seguridad jurídica;
- Permitir que la Asamblea Nacional retome plenamente sus competencias constitucionales sin obstáculos a su ejercicio; y designe, de acuerdo con la Constitución y las leyes, a las altas autoridades para ocupar los cargos de: la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Supremo de Justicia; y
- Reconocer públicamente que toda iniciativa para convocar una Asamblea Nacional Constituyente deberá estar precedida, conforme a la Constitución de Venezuela, por un referendo popular debidamente celebrado, en el cual se apruebe: (i) la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente; (ii) las bases comiciales para su elección y funcionamiento. En cualquier caso, toda Asamblea Nacional Constituyente deberá estar limitada temporalmente; y su ámbito de competencia deberá restringirse fundamentalmente a la elaboración de un nuevo texto constitucional, el cual también será sometido a refrendación popular, junto con sus eventuales disposiciones transitorias.

## CAPÍTULO V: CONCLUSIÓN

El 1 de mayo de 2017 el Presidente Maduro convocó, mediante el Decreto Ejecutivo No. 2.830, una Asamblea Nacional Constituyente. Esta convocatoria se dio tras meses de protestas en contra de una serie de decisiones del Tribunal Supremo de Justicia mediante las cuales se suspendieron los poderes constitucionales de la Asamblea Nacional electa democráticamente.

La creación y el funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente dejaron inoperante el Estado de Derecho en Venezuela. Su convocatoria inconsulta, su diseño inconstitucional y la toma del Palacio Federal Legislativo evidencian que este órgano, que se dice originario y "plenipotenciario" (absoluto y sin límites), no es más que un instrumento ilegítimo del Poder Ejecutivo, para usurpar las funciones y competencias de la Asamblea Nacional, e incluso de otros órganos del poder público.

Desde su instalación, el 4 de agosto de 2017, la Asamblea Nacional Constituyente mostró que su propósito primordial no era la elaboración de un nuevo texto constitucional, sino arrogarse funciones parlamentarias, para así aprobar medidas del orden electoral, administrativo y legislativo, lo que excede la naturaleza y las competencias de un órgano constituyente. Entre otras cosas, este informe documentó como la Asamblea Nacional Constituyente adelantó elecciones presidenciales, aprobó presupuestos y endeudamientos, levantó la inmunidad parlamentaria de diputados de la Asamblea Nacional para su detención y enjuiciamiento, ratificó a los rectores y magistrados del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Supremo de Justicia, designó a los máximos dirigentes del Poder Ciudadano, creó una comisión de la verdad, y aprobó leyes que discriminan y penalizan la disidencia política.

En lugar de ser un foro para crear acuerdos fundamentales a partir de argumentos, deliberación y consenso, la Asamblea Nacional Constituyente es un cuerpo donde sólo atienden diputados oficialistas que aprueban con obediencia y prontitud todo lo que es puesto a su consideración, por más arbitrario y ambivalente que sea. La curiosa y no menos peligrosa "unanimidad" con la que funciona la Asamblea Nacional Constituyente, reflejada en la ausencia de debate o exposición de ideas diversas, pone en evidencia la imposición de un proyecto político único en el que no cabe el desacuerdo. Entre tanto, la crisis política y económica del país se agudiza..

En este reporte quedó demostrado que la Asamblea Nacional Constituyente unipartidista, excluyente y sin límite alguno, creada por el gobierno de Nicolás Maduro, ha violado frecuentemente la Constitución de Venezuela, cuya creación en su momento la lideró el expresidente Hugo Chávez. Más allá de su inconstitucionalidad, esta paradoja muestra el riesgo real de dicha asamblea: es un cuerpo servil hecho a la medida de las circunstancias y de quien detente el poder político. Esta Asamblea Nacional Constituyente ha destruido las bases fundamentales de todo Estado de Derecho, como son la separación de poderes, el control ciudadano sobre la gestión pública y el poder político, la independencia del Poder Judicial y el respeto a los derechos humanos y la democracia.

## ANEXO 1

La Comisión Internacional de Juristas se permite recordar las más recientes recomendaciones hechas al Estado venezolano por varios órganos internacionales. Sólo a través del cumplimiento integral de estas medidas se puede recuperar el Estado de Derecho y mejorar sustancialmente la situación de derechos humanos en Venezuela.

A. Varios países presentaron, ante el Grupo de Trabajo **sobre el Examen Periódico Universal de Naciones Unidas**, las siguientes recomendaciones al Estado venezolano:

- “Asegurar el pleno respeto del equilibrio institucional establecido en la Constitución y adoptar las medidas necesarias para restaurar lo antes posible las prerrogativas del Parlamento electo (Francia)”<sup>151</sup>;
- “Entablar un diálogo constructivo con la Asamblea Nacional, con resultados convenidos en materia de desafíos económicos y de gobernanza para julio de 2017 (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte)”<sup>152</sup>;
- “Entablar un diálogo entre todos los venezolanos, incluida la oposición, para resolver las divisiones políticas, la crisis económica y la situación humanitaria (Estados Unidos de América)”<sup>153</sup>;
- “Promover la igual participación en los asuntos políticos y públicos como forma fundamental de superar la actual crisis política y humanitaria (Chequia)”<sup>154</sup>;
- “Permitir verdaderamente la expresión de opiniones disidentes liberando a los presos políticos, permitiendo a la Asamblea Nacional electa desempeñar sus funciones y autorizando las protestas pacíficas y la provisión de información independiente por parte de los medios de comunicación (Estados Unidos de América)”<sup>155</sup>; y
- “Encauzar los conflictos sociales, políticos e institucionales mediante el diálogo y la participación democrática, asegurando al mismo tiempo la independencia judicial y la separación de poderes (Noruega)”<sup>156</sup>.

B. A la luz del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, **el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas** recomendó al Estado venezolano, en su Exámen Periódico celebrado en el año 2015:

- “[T]omar medidas inmediatas para asegurar y proteger la plena autonomía, independencia e imparcialidad de los jueces y fiscales y garantizar que su actuación esté libre de todo tipo presiones e injerencias”<sup>157</sup>;
- “[G]arantizar que ningún agente estatal adopte medidas o realice actos que pudieran constituir intimidación, persecución, descalificación o una injerencia indebida en el trabajo de los periodistas, los defensores de los derechos humanos, los activistas sociales, los abogados y los miembros de la oposición política o en sus derechos en virtud del Pacto [internacional de Derechos Civiles y Políticos]”<sup>158</sup>;

---

<sup>151</sup> Conclusiones y/o recomendaciones del informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Naciones Unidas, [A/HRC/34/6](#), del 27 de febrero al 24 de marzo de 2017, párr. 133.118.

<sup>152</sup> *Ibíd.*, párr.133.139.

<sup>153</sup> *Ibíd.*, párr. 133.140.

<sup>154</sup> *Ibíd.*, párr. 133.217.

<sup>155</sup> *Ibíd.*, párr. 133.188.

<sup>156</sup> *Ibíd.*, párr. 133.218.

<sup>157</sup> Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la República Bolivariana de Venezuela, CCPR/C/VEN/CO/4, de 14 de agosto de 2015, párr. 15.

<sup>158</sup> *Ibíd.*, párr. 17.

- “[A]doptar todas las medidas necesarias con miras a garantizar el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión y la libertad de prensa [...] Considerar la posibilidad de despenalizar la difamación así como aquellas figuras que prevén sanciones penales para quienes ofendieren o irrespetaren al Presidente u otros funcionarios de alto rango u otras figuras similares y debería, en todo caso, restringir la aplicación de la ley penal a los casos más graves, teniendo en cuenta que la pena de prisión nunca es un castigo adecuado en esos casos”<sup>159</sup>; y,
- “[A]doptar las medidas necesarias para garantizar que todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción puedan gozar plenamente de su derechos a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación”<sup>160</sup>.

**C. La CIDH también ha venido formulando una serie de recomendaciones sobre Estado de Derecho, democracia y derechos humanos al Estado venezolano.** A continuación, se transcriben algunas de las contenidas en su último informe, en el año 2017:

- “Restablecer el orden constitucional, garantizando (i) la independencia y equilibrio de poderes, (ii) la participación política sin discriminación de toda la población y (iii) el control ciudadano hacia la actuación de los distintos poderes del Estado”<sup>161</sup>;
- “En cuanto a la independencia del Poder Judicial, adoptar medidas urgentes para (i) reducir significativamente el número de jueces provisorios y aumentar el de titulares; (ii) evitar que, incluso teniendo carácter provisorio, los jueces solo sean removidos salvo mediante un proceso disciplinario o acto administrativo, estrictamente respetuoso de las garantías del debido proceso y especialmente, el deber de debida motivación; y (iii) otorgar garantías para su estabilidad en el cargo. Los procedimientos de selección y nombramiento de las y los magistrados del TSJ deben incluir difusión previa de las convocatorias, plazos y procedimientos; garantías de acceso igualitario e incluyente de las y los candidatos; participación de la sociedad civil y calificación con base en el mérito y capacidades profesionales”<sup>162</sup>;
- “Abstenerse de realizar cualquier acto de hostigamiento o intimidación, o cualquier acción que implique una amenaza o presión, directa o indirecta, en el ejercicio de la función judicial”<sup>163</sup>;
- “Adoptar medidas decididas para garantizar la separación de poderes y el ejercicio adecuado de las funciones establecidas constitucionalmente de la Asamblea Nacional, incluyendo el retiro de la condición de desacato y la calificación de traición a la patria a las acciones de diputados, así como el respeto al debido proceso en caso se requiere levantar la inmunidad parlamentaria”<sup>164</sup>;
- “Respecto a la Asamblea Nacional Constituyente, revertir las medidas que exceden las competencias de un órgano constituyente, y afectan la separación de poderes y la democracia representativa; así como abstenerse de adoptar decisiones que extralimiten tales competencias”<sup>165</sup>;
- “En relación con el Consejo Nacional Electoral, tomar las medidas necesarias para asegurar su independencia, a través de la aplicación del mecanismo de elección y requisitos establecidos constitucionalmente; así como el aseguramiento en sus

<sup>159</sup> *Ibíd.*, párr. 19.

<sup>160</sup> *Ibíd.*, párr. 20.

<sup>161</sup> CIDH, [Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela: Informe de país](#) : Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2017 (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209), Capítulo 6, “Recomendaciones”, párr. 477.2.8.

<sup>162</sup> *Ibíd.*, párr. 477.2.9.

<sup>163</sup> *Ibíd.*, párr. 477.2.10.

<sup>164</sup> *Ibíd.*, párr. 477.2.11.

<sup>165</sup> *Ibíd.*, párr. 477.2.12.

decisiones de los derechos políticos de la población venezolana, sin interferencias indebidas”<sup>166</sup>;

- “En cuanto a la Defensoría del Pueblo, adoptar las medidas necesarias para que cumpla a cabalidad la tarea encargada constitucionalmente y contribuya a la protección efectiva de los derechos humanos en Venezuela, incluyendo la adopción de medidas normativas para incorporar garantías de independencia y pluralismo en el nombramiento y remoción del Defensor del Pueblo”<sup>167</sup>; y
- “Respecto del Ministerio Público, implementar las medidas necesarias para que realice con eficiencia y eficacia su función de investigación y de ser el caso, iniciar las acciones penales correspondientes, prestando atención de manera especial a los casos relacionados con violaciones de derechos humanos”<sup>168</sup>;

**D. El Comité contra la Tortura**, órgano que supervisa la Convención de Naciones Unidas Contra la Tortura, recomendó al Estado venezolano, en el Exámen Periódico celebrado en el año 2014:

- “[A]doptar medidas urgentes para asegurar la plena independencia e inamovilidad de los jueces conforme a los estándares internacionales en la materia. En concreto, el Estado debe organizar con la mayor celeridad concursos públicos de oposición para el ingreso en la judicatura administrados por autoridades independientes, eliminar el régimen de provisionalidad de los jueces y garantizar la estabilidad e independencia de los jueces provisionales actuales”<sup>169</sup>;
- “[S]e libere inmediatamente a Leopoldo López y a Daniel Ceballos, y a todos aquellos que hayan sido detenidos arbitrariamente por ejercer su derecho a expresarse y protestar pacíficamente”<sup>170</sup>;
- “[A]segurar que los órganos que se ocupan del mantenimiento de la seguridad ciudadana sean de carácter civil, tal y como prevé el artículo 332 de la Constitución”<sup>171</sup>;
- “[A]bstenerse de descalificar la labor de los defensores de derechos humanos y a reconocer públicamente el papel esencial de vigilancia que estos y los periodistas desempeñan en la observancia de las obligaciones dimanantes de la Convención [... y] garantizar la eficaz protección de los defensores de derechos humanos y periodistas frente a las amenazas y los ataques a los que podrían exponerles sus actividades”<sup>172</sup>;
- Y,
- “[G]arantizar que los presuntos actos contrarios a la Convención cometidos contra opositores políticos durante su detención sean debidamente investigados y los responsables sean sancionados”<sup>173</sup> .

**E. El Comité de los Derechos del Niño**, preocupado por la detención de niñas y niños en el marco de manifestaciones, recomendó al Estado venezolano, en el Exámen Periódico celebrado en el año 2014, adoptar:

- “[T]odas las medidas necesarias para proteger a los niños, niñas y adolescentes contra el acoso y la detención arbitraria y garantizar el derecho de los niños, niñas y

---

<sup>166</sup> *Ibíd.*, párr. 477.2.13.

<sup>167</sup> *Ibíd.*, párr. 477.2.14.

<sup>168</sup> *Ibíd.*, párr. 477.2.15.

<sup>169</sup> *Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de la República Bolivariana de Venezuela*, CAT/C/VEN/CO/3-4, de 14 de diciembre de 2014, párr. 16.

<sup>170</sup> *Ibíd.*, párr. 9.

<sup>171</sup> *Ibíd.*, párr. 12.

<sup>172</sup> *Ibíd.*, párr. 14.

<sup>173</sup> *Ibíd.*, párr. 18.

adolescentes a participar en manifestaciones, de conformidad con el artículo 13 de la Convención [de los Derechos del Niño]<sup>174</sup>.

F. **El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**, órgano que supervisa la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, recomendó al Estado venezolano en su informe de 2014:

- “[Q]ue garantice el derecho de la mujer a participar en manifestaciones y a expresar su opinión, conforme a las normas internacionales, y a que tome todas las medidas necesarias para proteger a las mujeres y las niñas de la detención arbitraria y el acoso<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup> *Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de la República Bolivariana de Venezuela*, CRC/C/VEN/CO/3-5 de 13 de octubre de 2014, párr. 39.

<sup>175</sup> *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de la República Bolivariana de Venezuela*, CEDAW/C/VEN/7-8 de 14 de noviembre de 2014, párr. 25.



# Miembros de la Comisión Internacional de Juristas

Marzo de 2019

## Presidente

Prof. Robert Goldman, Estados Unidos

## Vicepresidente

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

Juez Radmila Dragicevic-Dicic, Serbia

## Comité Ejecutivo

Juez Sir Nicolas Bratza, Reino Unido

Dame Silvia Cartwright, Nueva Zelanda

(Presidente) Sra. Roberta Clarke, Barbados Canadá

Sr. Shawan Jabarin, Palestina

Sra. Hina Jilani, Pakistán

Juez Sanji Monageng, Botswana

Sr. Belisario dos Santos Junior, Brasil

## Otros Comisionados:

Prof. Kyong-Wahn Ahn, República de Corea

Juez Chinara Aidarbekova, Kirguistán

Juez Adolfo Azcuna, Filipinas

Sra. Hadeel Abdel Aziz, Jordania

Sr. Reed Brody, Estados Unidos

Juez Azhar Cachalia, Sudáfrica

Prof. Miguel Carbonell, México

Juez Moses Chinhengo, Zimbabwe

Prof. Sarah Cleveland, Estados Unidos

Juez Martine Comte, Francia

Sr. Marzen Darwish, Siria

Sr. Gamal Eid, Egipto

Sr. Roberto Garretón, Chile

Sra. Nahla Haidar El Addal, Líbano

Prof. Michelo Hansungule, Zambia

Sra. Gulnora Ishankhanova, Uzbekistán

Sra. Imrana Jalal, Fiyi

Juez Kalthoum Kennou, Túnez

Sra. Jamesina Essie L. King, Sierra Leone

Prof. César Landa, Perú

Juez Ketil Lund, Noruega

Juez Qinisile Mabuza, Suazilandia

Juez José Antonio Martín Pallín, España

Prof. Juan Méndez, Argentina

Juez Charles Mkandawire, Malawi

Juez Yvonne Mokgoro, Sudáfrica

Juez Tamara Morschakova, Rusia

Juez Willy Mutunga, Kenia

Juez Egbert Myjer, Países Bajos

Juez John Lawrence O'Meally, Australia

Sra. Mikiko Otani, Japón

Juez Fatsah Ouguergouz, Argelia

Dr Jarna Petman, Finlandia

Prof. Mónica Pinto, Argentina

Prof. Víctor Rodríguez Rescia, Costa Rica

Sr. Alejandro Salinas Rivera, Chile

Prof. Marco Sassoli, Suiza

Sr. Michael Sfard, Israel

Juez Ajit Prakash Shah, India

Juez Kalyan Shrestha, Nepal

Sra. Ambiga Sreenevasan, Malasia

Juez Marwan Tashani, Libia

Sr. Wilder Tayler, Uruguay

Juez Philippe Texier, Francia

Juez Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Uganda

Juez Stefan Trechsel, Suiza

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Colombia



**Comisión  
Internacional  
de Juristas**

Casilla postal 91  
Rue des Bains 33  
CH 1211 Ginebra 8  
Suiza

t +41 22 979 38 00

f +41 22 979 38 01

[www.icj.org](http://www.icj.org)