



LA GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA COMO FUENTE DE INSEGURIDAD JURÍDICA

Consideraciones sobre las irregularidades ocurridas recientemente en cuanto a la publicación y circulación de la Gaceta Oficial, agravadas por la pandemia COVID-19

Gabriel Sira Santana | gsira@cidep.com.ve

Abogado investigador del Centro para la Integración y el Derecho Público

SUMARIO

I. El periódico de la República	2
II. El principio de seguridad jurídica	6
III. Algunas de las irregularidades en la circulación de la Gaceta Oficial de la República	9
1. La costumbre administrativa de que la Gaceta Oficial circulase al día siguiente de su fecha de publicación.....	11
2. El caso de los Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley	13
3. El caso de la legislación presupuestaria.....	15
4. El caso de los estados de excepción por emergencia económica	17
IV. La pérdida total de la continuidad de la Gaceta Oficial “como consecuencia” de la pandemia COVID-19	19

El artículo 215 de la Constitución de la República¹ (en lo sucesivo, CRBV) prevé que “[l]a Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente ‘Cúmplase’ en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela”.

Disposiciones similares podemos encontrar en normas pre y post constitucionales como serían (i) el Código Civil², que estipula que “[l]a Ley es obligatoria desde su publicación en la GACETA OFICIAL o desde la fecha a posterior que ella misma indique”, (ii) la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos³, según la cual “[l]os actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en la Gaceta Oficial que corresponda al organismo que tome la decisión (...). También serán publicados en igual forma los actos administrativos de carácter particular cuando así lo exija la ley”, y (iii) el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de

¹ Publicada en Gaceta Oficial N° 36.860 del 30-12-1999, reimpressa en N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000 y enmendada en N° 5.908 Extraordinario del 19-02-2009.

² Publicado en Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario del 26-07-1982.

³ Publicada en Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinaria del 01-07-1981.



la Administración Pública⁴, al determinar que “[l]os reglamentos, resoluciones y demás actos administrativos de carácter general dictados por los órganos y entes de la Administración Pública deberán ser publicados sin excepción en la Gaceta Oficial de la República (...) o, según el caso, en el medio de publicación oficial correspondiente”⁵.

Todos estos artículos responden a una idea común: los actos del Poder Público deben ser publicados, siendo el medio idóneo para ello –a nivel nacional– la Gaceta Oficial de la República como instrumento cuya edición, difusión y comercialización corresponde al Servicio Autónomo Imprenta Nacional y Gaceta Oficial, adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Se trata, en consecuencia, de una actividad vital del Estado que compete a la Administración Pública Nacional ejecutar.

Lamentablemente, como tantas otras materias en el país⁶, desde hace algunos años la publicación y efectiva circulación de la Gaceta Oficial se encuentra inmersa en serias irregularidades que se han acrecentado con motivo de la pandemia COVID-19⁷, tal como expondremos a continuación no sin antes precisar qué es la Gaceta Oficial y su vinculación con el principio de seguridad jurídica.

I. EL PERIÓDICO DE LA REPÚBLICA

La Gaceta Oficial fue creada por decreto de Antonio Guzmán Blanco el 11-10-1872⁸, como un “periódico oficial (...) el cual saldrá por ahora tres veces cada semana y consta de cuatro páginas en folio a dos columnas”, donde “[s]e publicarán (...) las leyes, decretos

⁴ Publicado en Gaceta Oficial N° 6.147 Extraordinario del 17-11-2014.

⁵ Nótese que este decreto ley alude en múltiples oportunidades a la necesidad de publicar en la Gaceta Oficial los actos de la Administración, como se constata en los artículos 40 (delegaciones y encomiendas), 90 (reglamentos), 104 y 105 (empresas del Estado), 111 y 112 (fundaciones del Estado), 121 (adscripciones), 127 (intervención de entes descentralizados) y 138 (compromisos de gestión).

⁶ Téngase como ejemplo el estado de los servicios públicos, reportado por el Centro de Divulgación del Conocimiento Económico para la Libertad, en <https://cedice.org.ve/observatoriogp/portfolio-items/monitorserviciosjulio/?portfolioCats=14>

⁷ Véase al respecto Gabriel Sira Santana, “Venezuela y el estado de alarma por el COVID-19”, *Estudios jurídicos sobre la pandemia del COVID-19*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2020, pp. 55-70, así como los diferentes trabajos publicados en la obra colectiva *Derecho Público en tiempos de pandemia. Reflexiones jurídicas sobre la COVID-19*, Centro para la Integración y el Derecho Público y Asociación Venezolana de Derecho Administrativo, Caracas, 2020.

⁸ Consultado en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo 5, Editorial de La Opinión Nacional, Caracas, 1890, p. 152, disponible en el sitio web del CIDEP (www.cidep.com.ve) en alianza con la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.



y todos los documentos expedidos y que se expidieren en el ejercicio de los poderes públicos nacionales” (artículos 1 y 2, respectivamente).

A lo dicho, el decreto agregó que (i) “[l]os documentos a que se refiere el artículo anterior, producirán sus efectos en relación a los derechos y obligaciones de los venezolanos, y tendrán autenticidad y vigor desde que aparezcan publicados en la ‘Gaceta Oficial’”, y (ii) “[e]l periódico Oficial se distribuirá (...) los días de su salida” (artículo 3 y único aparte del artículo 6, respectivamente).

Así, la primera Gaceta Oficial se publicó tan solo cuatro días después (el 15-10-1872) y el primer acto inserto en ella fue, justamente, su decreto de creación, acompañado de otros tantos decretos y resoluciones en los que se nombró al editor y administrador de la Gaceta Oficial, se encargó a la Compañía de Crédito la dirección y administración de tres carreteras y la construcción del Capitolio, se prohibió la introducción de elementos de guerra en la República sin autorización del Gobierno, entre otros⁹.

Este *periódico* fue objeto de algunos cambios con el tiempo¹⁰, si bien su finalidad permaneció incólume, hasta llegar a la hoy vigente Ley de Publicaciones Oficiales de 1941¹¹ conforme con la cual “[l]as leyes deberán publicarse en la GACETA OFICIAL” y “[l]as Leyes entrarán en vigor desde la fecha que ellas mismas señalen; y, en su defecto, desde que aparezcan en la GACETA OFICIAL” (artículos 1 y 2), lo que coincidiría con lo dicho hasta ahora, en adición a otras disposiciones de interés como serían que:

(i) En caso de discrepancias entre el original y la impresión en la Gaceta Oficial debe procederse con la reimpresión del texto, dejándose constancia expresa de “en que consistió el error de la publicación primitiva” y, “[e]n este caso, la Ley se tendrá por

⁹ Véase la Gaceta Oficial N° 1 del 15-10-1872.

¹⁰ Luego del decreto indicado el tema estuvo regulado por la Ley de Imprenta Nacional y Gaceta Oficial, publicada en Gaceta Oficial N° 16.520 del 31-05-1928, a lo que se sumarían decretos como el N° 789 publicado en Gaceta Oficial N° 33.295 del 28-08-1985 por el cual se determinó que dicha imprenta funcionaría como un servicio autónomo sin personalidad jurídica, dependiente jerárquicamente de la Oficina Central de Información de la Presidencia de la República, y entre sus competencias estaría el “[e]ditar la GACETA OFICIAL (...), de acuerdo a las Instrucciones del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, y coordinar lo relativo a su impresión, administración y venta” (literal “B” del artículo 2).

¹¹ Publicada en Gaceta Oficial N° 20.546 del 22-07-1941.



promulgada desde su primera publicación, pero no podrá darse efecto retroactivo a la corrección” (artículo 4)¹².

(ii) En caso de reformas legislativas debe publicarse tanto el texto donde consta la aprobación de dichos cambios como el texto íntegro de la ley con esas incorporaciones, sustituciones o supresiones (artículo 5), a diferencia de como ocurre en buena parte de la región que ello no es necesario y se dificulta conocer cuál es el texto vigente, dando lugar a la posterior emisión de textos refundidos o únicos¹³.

(iii) La Gaceta Oficial “se publicará todos los días hábiles, sin perjuicio de que se editen números extraordinarios, siempre que fuere necesario; y deberán insertarse en ella sin retardo los actos oficiales que hayan de publicarse” (encabezado del artículo 12), contando las leyes, decretos, resoluciones y demás actos oficiales con “el carácter de públicos por el hecho de aparecer en la GACETA OFICIAL (...), cuyos ejemplares tendrán fuerza de documento público”.

En este sentido, si bien existen otras leyes en el ordenamiento venezolano que promueven la publicidad de la información oficial valiéndose para ello en gran medida de las tecnologías de la información y la comunicación, como se constata por ejemplo en el Decreto con Fuerza de Ley de Mensaje de Datos y Firmas Electrónicas¹⁴, la Ley

¹² Nótese que la obligación de dejar constancia de en qué consistió el error suele ser ignorada indicándose en el sumario de la Gaceta Oficial, a lo sumo, que se reimprime “por fallas en los originales” (véase como ejemplo el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Actividad Aseguradora originalmente publicado en Gaceta Oficial N° 6.211 Extraordinario del 30-12-2015 y reimpresso en la N° 6.220 Extraordinario del 15-03-2016), “por falla de Imprenta” (caso del Aviso Oficial del Banco Central de Venezuela mediante el cual se procede a la publicación del estudio comparativo de Tarjetas de Crédito y Débito correspondiente al mes de enero 2019, publicado originalmente en la Gaceta Oficial N° 41.635 del 17-05-2019 y reimpresso en la N° 41.642 del 28-05-2019) o “por error material” (caso de la Resolución N° 71 del Ministerio del Poder Popular para la Salud, mediante la cual se establecen los lineamientos para la prohibición total de la publicidad, promoción y patrocinio y regulación de la venta de los productos del tabaco en el territorio nacional de la República, originalmente en la Gaceta Oficial N° 41.678 del 19-07-2019 y reimpresso en la N° 41.684 del 31-07-2019), si bien en otras oportunidades sí se precisan los cambios bajo la fórmula “donde dice X debe decir Y” (véase la Providencia N° PRE-CJU-GDA-434-19 del INAC, mediante la cual se corrige la Providencia N° PRE-CJU-401-19 del 09-08-2019, publicada en Gaceta Oficial N° 41.709 del 04-09-2019).

¹³ Véase como ejemplo el Decreto N° 2421 que fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República en Chile, consultado en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=18995>

¹⁴ Publicado en Gaceta Oficial N° 37.148 del 28-02-2001. Si bien extenderse sobre el contenido de este decreto ley rebasa nuestro objeto de estudio, téngase presente el artículo 3 según el cual “[e]l Estado adoptará las medidas que fueren necesarias para que los organismos públicos puedan desarrollar sus funciones, utilizando los mecanismos descritos en este Decreto-Ley”. Sobre el decreto ley en general véase Andrea Rondón García, “Comentarios generales al Decreto-Ley de Mensaje de Datos y Firmas Electrónicas



Infogobierno¹⁵ y el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública¹⁶, ninguno de estos mecanismos puede sustituir a la Gaceta Oficial de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales traídas a colación al inicio de este reporte.

Al respecto, nótese que no es nuestra intención negar el valor de las tecnologías de la información y la comunicación para el ejercicio de las funciones del Estado¹⁷ sino, más bien, destacar que la publicación de los actos oficiales en la Gaceta Oficial es necesaria para que los mismos sean vinculantes y estén dotados de exigibilidad¹⁸, sea que esta gaceta circule de forma física o digital siempre que, independientemente del formato empleado¹⁹, la integridad del texto no se encuentre en entredicho y cumpla su objetivo de brindar seguridad jurídica. Principio este que desarrollaremos de seguida.

de la República Bolivariana de Venezuela”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 123, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2002, pp. 151-179.

¹⁵ Publicada en Gaceta Oficial N° 40.274 del 17-10-2013. Véanse nuestros comentarios en Gabriel Sira Santana, “Algunas notas sobre la Ley de Infogobierno y el Gobierno electrónico en Venezuela”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 6, Universidad Monteávila, Caracas, 2015, pp. 259-298, en <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2016/01/Algunas-notas-sobre-La-Ley-de-Infogobierno.pdf> A los efectos de estas líneas ténganse presentes los artículos 18 y 19 según los cuales “[l]os órganos y entes del Poder Público y el Poder Popular, en el ejercicio de sus competencias, deben contar con un portal de internet bajo su control y administración. La integridad, veracidad y actualización de la información publicada y los servicios públicos que se presten a través de los portales es responsabilidad del titular del portal. La información contenida en los portales de internet tiene el mismo carácter oficial que la información impresa que emitan” y “[l]os servicios prestados por el Poder Público y el Poder Popular a través de los portales de internet deben ser accesibles, sencillos, expeditos, confiables, pertinentes y auditables, y deben contener información completa, actual, oportuna y veraz, de conformidad con la ley y la normativa especial aplicable”, respectivamente.

¹⁶ El artículo 11 indica que “[c]ada órgano y ente de la Administración Pública deberá establecer y mantener una página en internet, que contendrá entre otra, la información que se considere relevante, los datos correspondientes a su misión, organización procedimiento, normativa que lo regula, servicios que presta, documentos de interés para las personas, ubicación de sus dependencias e información de contactos”.

¹⁷ Véase al respecto los diferentes trabajos publicados en la obra colectiva *Transformación digital, modernización e innovación en la Administración Pública. Con motivo de los 25 años de FUNEDA*, Centro para la Integración y el Derecho Público y Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2019.

¹⁸ Una excepción a este principio lo encontramos en materia de estados de excepción, ya que de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, publicada en Gaceta Oficial N° 37.261 del 15-08-2001, “[e]l decreto que declare los estados de excepción tendrá rango y fuerza de Ley, entrará en vigencia una vez dictado por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, y deberá ser publicado en la Gaceta Oficial de la República (...) y difundido en el más breve plazo por todos los medios de comunicación social, si fuere posible”. Véanse nuestros comentarios al respecto en Gabriel Sira Santana, *El estado de excepción a partir de la Constitución de 1999*, Centro para la Integración y el Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.

¹⁹ Téngase como ejemplo de publicación digital el Boletín Oficial de la República Argentina cuya “publicación (...) en su sitio web, www.boletinoficial.gob.ar, reviste carácter de oficial y auténtica y produce idénticos

II. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

Una de las bases sobre las que se cimienta todo Estado de Derecho es el principio de seguridad jurídica, entendido como la posibilidad de que toda persona tenga conocimiento cierto y previo de las consecuencias jurídicas que el ordenamiento acuerda para determinados supuestos de hechos.

Sin pretender un estudio pormenorizado del tema, basta un repaso doctrinal para constatar como LOCKE, por ejemplo, aseguraba que el poder del Estado consistía en gobernar de acuerdo con leyes previamente sancionadas y promulgadas, conocidas por el pueblo, con ningún otro fin que la paz, seguridad y el bien común²⁰, mientras autores como Kelsen estudiaban este principio en relación con la actividad judicial en el sentido que “las decisiones de los tribunales son previsibles hasta cierto grado, y por ende, calculables, de suerte que los sujetos sometidos al derecho pueden orientarse en su comportamiento según las decisiones judiciales previsibles”²¹.

Más recientemente, CARBONELL expuso que los derechos que se derivan de la seguridad jurídica “son tal vez los que más clara relación guardan con el concepto de Estado de derecho en sentido formal”, y que este principio presenta *dos dimensiones*: “una que tiene que ver con la previsibilidad de nuestras acciones en cuanto a sus consecuencias jurídicas, y otra que está referida al funcionamiento de los poderes públicos”²².

De este modo, continua CARBONELL, la primera de las dimensiones comentadas exige que la norma jurídica cumpla con los principios de (i) *lege promulgata*, o que esté “adecuadamente promulgada” y haya “sido dada a conocer a sus destinatarios mediante las formalidades que se establezcan en cada caso”, con la particularidad que “en los Estados modernos [ello] presupone el carácter escrito del derecho, lo que permite la inclusión de las normas en publicaciones oficiales”²³; (ii) *lege manifiesta*, o que la norma

efectos jurídicos a los de su edición impresa”, de acuerdo con el Decreto N° 207/2016 consultado en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257958/norma.htm>

²⁰ John Locke, *Second Treatise of Government and A Letter Concerning Toleration*, Oxford University, Oxford, 2016, formato Kindle, loc. 2164.

²¹ Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, 16° ed., trad. de Roberto J. Vernengo, Editorial Porrúa, México DF, 2009, p. 260.

²² Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 2004, pp. 585-587.

²³ Véase el artículo 215 de la CRBV, ya citado.

sea clara y comprensible²⁴; (iii) *lege plena*, o que las consecuencias jurídicas estén debidamente tipificadas so pena de que el comportamiento quede libre de sanción²⁵; (iv) *lege stricta*, o que la norma se adecue a la llamada reserva legal conforme con la cual determinados derechos pueden ser regulados únicamente mediante leyes formales²⁶; (v) *lege previa*, dado que las normas solo rigen hacia el futuro y ello “hace posible que las consecuencias jurídicas de nuestra conducta sean previsibles en la medida en que podamos saber que estarán regidas bajo las *actuales* reglas del juego y no bajo las reglas que en un momento posterior pudieran dictarse”, proscribiéndose en consecuencia la irretroactividad de la ley²⁷; y (vi) *lege perpetua*, al tender los dispositivos normativos a su estabilidad en el tiempo, “a fin de que las personas puedan conocerlos y ajustar su conducta a lo que establezcan”²⁸.

En otras palabras, la seguridad jurídica giraría sobre la idea de que el sujeto pueda ser efectivamente *motivado* por la norma para decidir si la acata –en cuyo caso se abstraería del ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado– o viola, dando pie a la imposición de sanciones luego de que las autoridades competentes sustancien conforme

²⁴ Nótese que aun cuando no hay una mención expresa a este principio en la CRBV –lo que no equivale a decir que el mismo no resulte aplicable, ya que los principios jurídicos impregnan a los ordenamientos se hallen o no positivizados– resulta de valor traer a colación el artículo 13 de la Constitución de 1811 conforme con el cual la ley, al ser promulgada, “saldrá entonces redactada clara, sencilla, precisa y uniformemente”.

²⁵ Este principio, que responde a la máxima de que todo lo que no esté expresamente prohibido queda permitido, formaría parte del debido proceso previsto en el artículo 49 de la CRBV.

²⁶ Véanse los artículos 202 (“[l]a ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador”), 187.1 (“[c]orresponde a la Asamblea Nacional: 1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional”) y 156.32 ([e]s de la competencia del Poder Público Nacional: 32. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional”) de la CRBV.

²⁷ A tenor del encabezado del artículo 24 de la CRBV, “[n]inguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena”.

²⁸ Miguel Carbonell, ob. cit., pp. 587-588.



con Derecho los procedimientos respectivos²⁹; todo lo cual se vería reforzado por la segunda dimensión de CARBONELL³⁰ que plantea la presunción del conocimiento del derecho³¹ y el principio de legalidad que rige al ejercicio del Poder Público³².

Finalmente, estas consideraciones son compartidas en el foro nacional constatándose en la obra de ORTIZ-ORTIZ, por ejemplo, que la seguridad jurídica se refiere a que el individuo “en todo momento sepa con entera claridad hasta dónde llega su esfera de actuación jurídica y dónde empieza la de los demás” o, en otras palabras, la “conciencia de las reglas de juego en el medio social”, enlistando el autor como lo hiciera CARBONELL *ut supra* una serie de condiciones para su materialización y entre las que encontramos que el Derecho conste en leyes, sea preciso –es decir, que no sea necesario acudir a conceptos jurídicos indeterminados al momento de valorar una situación como antijurídica– y esté signado por su estabilidad³³.

Ahora bien, de lo hasta aquí dicho podrá apreciar el lector que hay vulneraciones a la seguridad jurídica que escaparían del *margen de acción* de la Gaceta Oficial pues, al ser esta únicamente un medio por donde se dan a conocer algunas de las actuaciones del Poder Público Nacional, a la misma no le resultarán imputables violaciones que deriven del contenido de dichos actos como ocurriría, por ejemplo, en caso de actos que pequen de ambiguos o incomprensibles³⁴, se encuentren inmersos en amplias lagunas jurídicas o *tipos en blanco* que permiten cualquier solución a criterio del intérprete³⁵, se transgreda

²⁹ Nótese que se recurre al ejemplo de la imposición de una sanción por parte del Estado por ser el que permite apreciar con más claridad la importancia del principio al que hacemos referencia, si bien se conoce que no todos los actos a ser publicados en la Gaceta Oficial responden al binomio infracción – sanción.

³⁰ Miguel Carbonell, ob. cit., p. 589.

³¹ Téngase presente el artículo 2 del Código Civil conforme con el cual “[l]a ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento”.

³² Véase, entre otros, Antonio Moles Caubet, “Implicaciones del principio de legalidad”, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, v. 2, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1972, pp. 137-173 y Gonzalo Pérez Luciani, *El principio de legalidad*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2009.

³³ Rafael Ortiz-Ortiz, “Introducción a una teoría de los valores jurídicos”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 101, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996, pp. 90-92.

³⁴ El tema ha sido estudiado en el foro, tal como se constata en la obra de DELGADO quien afirma que la vaguedad en el uso del lenguaje en nuestra legislación “convierte la certeza del derecho en una fantasía” o “una abigarrada masa de artículos susceptibles de servir de fundamento para cualquier decisión”. Véase Francisco Delgado, *La reconstrucción del Derecho Venezolano*, Editorial Galipán, Caracas, 2012, p. 39.

³⁵ Un ejemplo de ello podríamos encontrarlo en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, publicado en Gaceta Oficial N° 40.787 del 12-11-2015, como se estudia en Juan Domingo Alfonso Paradisi, “Comentarios en cuanto al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precio



la reserva legal³⁶, o sean modificadas con frecuencia³⁷, ya que en todos estos casos la responsabilidad recaería en cabeza de las autoridades competentes: el Parlamento o el Ejecutivo Nacional, según corresponda³⁸.

En tanto, hay dos supuestos donde sí consideramos la violación devendría del Servicio Autónomo Imprenta Nacional y Gaceta Oficial y su principal producto: la Gaceta Oficial de la República. A ello dedicaremos el siguiente aparte de este reporte.

III. ALGUNAS DE LAS IRREGULARIDADES EN LA CIRCULACIÓN DE LA GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con lo dicho hasta el momento, la Gaceta Oficial en sus cerca de ciento cincuenta años de historia –que se traducen en más de cuarenta mil números ordinarios y cinco mil extraordinarios– mantiene un objetivo común: asegurar la publicidad de las actuaciones del Poder Público a fin de que los particulares –y los órganos y entes del propio Estado– conozcan cuáles son los actos de este Poder que le resultan aplicables como imperativos de conducta y, en consecuencia, pueda ajustar su actuar a los mismos y evitar (o aplicar) las sanciones de ley. Lo anterior, pues como apuntan en el foro:

Una voluntad, para que pueda ser considerada y ser operante, requiere que se manifieste al exterior por un signo palpable, por un documento donde se pueda percibir mediante los sentidos

Justos publicado en la Gaceta Oficial N° 40.787 de fecha 12 de noviembre de 2015”, *Revista de Derecho Público*, N° 143-144, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015, pp. 227-252.

³⁶ A modo de ejemplo, véase lo ocurrido con el Código Orgánico Tributario en el año 2014 según narra Carlos E. Weffe H., “La reforma penal tributaria de 2014. Garantismo vs. Autoritarismo”, *Revista de Derecho Público*, N° 140, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, pp. 345-354. Algunas consideraciones generales sobre las violaciones a la reserva legal como resultado de las leyes habilitantes pueden leerse en ese mismo número de la revista en Alejandro Gallotti, “La reiterada inobservancia a los límites de la delegación legislativa”, pp. 88-98.

³⁷ Téngase como ejemplo lo ocurrido con la legislación de protección al consumidor que desde el año 2000 se ha regulado en ocho textos diferentes (a saber: la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario de 2004, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2008 con reformas en los años 2009 y 2010, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Costos y Precios Justos de 2011, el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos de enero y noviembre de 2014, y el decreto ley homónimo de 2015). Algunos comentarios al respecto pueden consultarse en Gabriel Sira Santana, “El procedimiento administrativo sancionatorio en materia de protección al consumidor”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 12, Universidad Monteávila, Caracas, 2017, pp. 111-154, en <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2018/10/El-procedimiento-administrativo-sancionatorio%E2%80%A6-consumidor-Gabriel-Sira-Santana.pdf>

³⁸ Véase en general Teresita Acedo Betancourt, “¿Se puede hablar de seguridad jurídica en Venezuela a la luz de las constantes irregularidades al legislar ocurridas en los últimos 13 años?”, *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 67-70, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2015, pp. 97-150.

y comprenderse. Por ello, la voluntad del legislador manifestada con la sanción impartida por él y promulgada por el Poder Ejecutivo es la orden de que se cumpla, pero destinada a la ciudadanía la misma no puede ser cumplida si no es públicamente conocida, y ello se logra mediante su publicación³⁹.

En otras palabras, la Gaceta Oficial será el mecanismo a través del cual se materializarán los principios de *lege promulgata* y *lege previa* que forman parte de la seguridad jurídica según se dijo más arriba, por lo que una deficiente gestión y administración de la misma –como ocurre en el país– podría derivar en que los particulares y el propio Poder Público desconozca cuál es la normativa vigente –ya que la misma no ha sido publicada en Gaceta Oficial, o esta última no ha circulado y sido colocada a disposición de los interesados– por una parte, y, por la otra, que en un futuro cercano, cuando la norma sea efectivamente publicada o circule, se pretenda su aplicación a hechos ocurridos en el pasado a pesar de que, para ese entonces, la ley, reglamento, resolución u otros actos –reiteramos– eran desconocidos⁴⁰.

Si bien esta situación podría catalogarse como un ejercicio meramente teórico o hipotético para demostrar la importancia de la seguridad jurídica y su vinculación con la Gaceta Oficial, cuatro hechos de nuestra historia reciente permitirán al lector comprobar cómo, hoy por hoy, el Servicio Autónomo Imprenta Nacional y Gaceta Oficial atenta diariamente contra el principio de seguridad jurídica y, con ello, una de las bases del Estado de Derecho consagrado en la CRBV.

³⁹ Oscar Ochoa, *Personas. Derecho Civil I*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2006, p. 46.

⁴⁰ El planteamiento puede entenderse mejor con el siguiente ejemplo: (i) en fecha 07-09-2020 el sujeto “A” –dueño de una cantina escolar y fiel lector de la Gaceta Oficial– vende al sujeto “B” –menor de edad– una bolsa de caramelos, ya que no existía alguna ley que le impidiera hacerlo; (ii) en fecha 08-09-2020 circula la Gaceta Oficial N° 123 con fecha del 02-09-2020 (es decir, de una semana antes de que se produjese la venta), donde se incluye una ley que sanciona con el cierre del establecimiento a aquellos comerciantes que vendan productos altos en azúcares a menores de edad como parte de una campaña del Estado en contra de la obesidad infantil. Esta ley indica en su disposición final única que entrará en vigencia “desde la fecha de su publicación en Gaceta Oficial”; (iii) en fecha 09-09-2020 se apersonan en el local del sujeto “A” dos funcionarios de la Superintendencia contra la Obesidad y le comunican al comerciante que iniciarán un procedimiento sancionatorio en su contra, ya que tuvieron conocimiento que “A” infringió el día 07-09-2020 la ley publicada en Gaceta Oficial el día 02-09-2020 y vigente desde entonces; (iv) el sujeto “A” alega que él desconocía esa ley y que cuando se produjo la venta la Gaceta Oficial no había circulado, por lo que su consulta era materialmente imposible y, en consecuencia, mal podía exigírsele el comportamiento por ella demandado; (v) los funcionarios, al tener como cierto el contenido y la fecha de la Gaceta Oficial con independencia de si ella circuló o no efectivamente el día que ella indica, continúan con el procedimiento y, al no haber dudas de la violación –que para el momento en que ocurrió, repetimos, no era una conducta que la población conociese como antijurídica–, proceden con el cierre del local con base en la ley publicada en la Gaceta indicada.



1. La costumbre administrativa de que la Gaceta Oficial circule al día siguiente de su fecha de publicación

Como vimos, la Ley de Publicaciones Oficiales prevé en su artículo 12 que la gaceta “se publicará todos los días hábiles” y en ella “deberán insertarse (...) sin retardo los actos oficiales que hayan de publicarse”, sin aludir a cuándo debe distribuirse como sí ocurría en su decreto de creación de 1872 que precisaba que ello sería “los días de su salida”.

No obstante, si entendemos por publicar –como lo hace el Diccionario de la Lengua Española⁴¹– el “[h]acer notorio o patente, por televisión, radio, periódicos o por otros medios, algo que se quiere hacer llegar a noticia de todos”, “[h]acer patente y manifiesto al público algo” o “[d]ifundir por medio de la imprenta o de otro procedimiento cualquiera un escrito, una estampa, etc.”⁴², queda claro que la *publicación* de una Gaceta Oficial va más allá de *editar* un número y colocarle una fecha determinada, pues, para que se considere que ese número ha sido publicado, se requiere que el mismo se haga *notorio, patente y manifiesto al público*, lo que solo se logra a través de su difusión y circulación.

Así, cuando la Ley de Publicaciones Oficiales indica que la Gaceta Oficial debe publicarse todos los días hábiles, no dudamos que la *fecha de la gaceta* debe coincidir con el día en que se hizo *pública* (es decir, que circuló) pues, de lo contrario, su contenido no sería conocido (o notorio, patente y manifiesto, en los términos del diccionario citado)⁴³.

A pesar de lo anterior, la práctica impuesta por la Gaceta Oficial durante años fue que la gaceta circulara al día siguiente de la fecha impresa en su texto, llevando a que en el foro se afirmase que “[c]omo la Gaceta Oficial recoge los actos publicados durante el día, ella circula al día siguiente. Así, por ejemplo, el viernes 14 de noviembre fue publicada la Gaceta Oficial del día 13. Es lo mismo que la prensa escrita: las noticias que reflejan son anteriores a la fecha de publicación”⁴⁴.

⁴¹ No en vano el artículo 4 del Código Civil reza: “[a] la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador”.

⁴² Primera, segunda y quinta acepción del término, consultado en <https://dle.rae.es/publicar>

⁴³ A modo de símil, puede pensarse en la figura de un acto administrativo que no ha sido notificado y, por ende, carece de eficacia o aptitud para producir efectos jurídicos, independientemente de la fecha que se le haya colocado a esa notificación cuando se preparó. Véase José Araujo-Juárez, *Derecho Administrativo. Parte General*, 2º reimp., Ediciones Paredes, Caracas, 2010, pp. 505-515.

⁴⁴ José Ignacio Hernández, *¿Qué pasa con los Decretos-Leyes dictados? (¿y por qué algunos no han sido publicados?)*, en <https://historico.prodavinci.com/blogs/que-pasa-con-los-decretos-leyes-dictados-y-por-que-algunos-no-han-sido-publicados-por-jose-ignacio-hernandez>



No compartimos este criterio ya que, si bien es cierto la gaceta refleja actos anteriores a su fecha de publicación, lo correcto sería –según el ejemplo planteado– que el 14 de noviembre se publicara la gaceta del 14 de noviembre (tal como ocurre con la prensa escrita), aunque los actos en ella contenidos sean del 13 o una fecha anterior. No es imperativo que la fecha del acto publicado coincida con la fecha de la gaceta que lo contiene, pero sí que la fecha de esta última coincida con su fecha de efectiva publicación.

En todo caso, este era el modo como la Gaceta Oficial circulaba, pudiendo comprobarse lo descrito en el usuario en Twitter de la Gaceta Oficial (@OficialGaceta)⁴⁵ cuando, por ejemplo, el 02-11-2017 invitaba a la “[d]escarga [de] la Gaceta Oficial 41.269 [del 01-11-2017] a través de nuestro servicio Gaceta del Día”⁴⁶.

Esta situación, por si sola, ya constituiría una afrenta en contra del principio de seguridad jurídica pues habría un día de diferencia entre la fecha de publicación impresa –y desde cuando se tomaría a los actos insertos en la gaceta como eficaces– y la fecha de publicación efectiva, o cuando los particulares y el Estado tendrían posibilidad de conocer el contenido –y la propia existencia– del acto, a fin de ajustar su conducta al mismo.

Lamentablemente, con el paso del tiempo el desfase narrado se ha agravado considerablemente pasando de un día a dos⁴⁷, cuatro⁴⁸, cinco⁴⁹ y así sucesivamente, hasta que dicho Servicio Autónomo dejó en fecha 03-01-2019 de compartir en la red social comentada información sobre la circulación de las gacetas oficiales⁵⁰. Y lo expuesto empeora al constatarse que en el sitio web de la Imprenta Nacional (www.imprentanacional.gob.ve) el servicio de “descarga de la Gaceta del día” tampoco

⁴⁵ Sobre el uso de redes sociales por la Administración véase Gabriel Sira Santana, "Aproximación al uso de redes sociales por parte de la Administración Pública", *Transformación digital, modernización e innovación en la Administración Pública. Con motivo de los 25 años de FUNEDA*, Centro para la Integración y el Derecho Público y FUNEDA, Caracas, 2019, pp. 241-262.

⁴⁶ En <https://twitter.com/OficialGaceta/status/926171266939277315>

⁴⁷ El viernes 10-11-2017 el Servicio Autónomo Imprenta Nacional y Gaceta Oficial invitaba a la descarga de la Gaceta Oficial N° 41.274 del miércoles 08-11-2017, según se constata en <https://twitter.com/OficialGaceta/status/928970828686987264>

⁴⁸ El lunes 01-05-2018 hizo lo propio con la Gaceta Oficial N° 41.333 del jueves 01-02-2018, según se constata en <https://twitter.com/OficialGaceta/status/960515793732685825>

⁴⁹ El lunes 26-11-2018 hizo lo propio con la Gaceta Oficial N° 41.529 del jueves 21-11-2018, según se constata en <https://twitter.com/OficialGaceta/status/1067037745749602304>

⁵⁰ El último sumario se publicó el 01-04-2019 según se constata en <https://twitter.com/OficialGaceta/status/1112737683447648266> Desde entonces, la cuenta ha sido usada únicamente para difundir información de corte político.

es actualizado con frecuencia⁵¹ y el “Sistema de publicación de Gacetas Oficiales desde el Año 2013 hasta la fecha”⁵² también presenta amplios baches, sobre todo en lo que respecta a los números extraordinarios⁵³, con el agregado que el contenido de estos últimos dejó de ser anunciado en las gacetas ordinarias, por lo que ni siquiera se conoce el tipo y título de los actos que “fueron publicados”, siendo ahora común que la gaceta circule semanas después de su fecha de publicación... cuando circula⁵⁴.

2. El caso de los Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley

La primera ocasión en la que las violaciones a la seguridad jurídica derivadas del mal manejo de la Gaceta Oficial despertó el interés del foro –al menos, con ahínco– fue gracias a Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan de 2013⁵⁵, producto de la cual quien ejercía la Presidencia de la República dictó 57 decretos con rango, valor y fuerza de ley⁵⁶.

En esa oportunidad, si bien se dio un hecho ya visto como fue que el grueso de los decretos leyes se publicaran en los últimos días de la habilitación, independientemente

⁵¹ A la fecha de cierre de este reporte, la última gaceta publicada en este repositorio es del 27-01-2020 (Gaceta Oficial N° 6.531 Extraordinario).

⁵² Véase http://spgo.in.prenanacional.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi?nombrebd=spgo.in Téngase presente que las gacetas oficiales anteriores al año 2013 solo pueden ser consultadas en el sitio web del Tribunal Supremo de Justicia hasta el año 2000 (<http://www.tsj.gob.ve/es/gaceta-oficial>), siendo que las gacetas del siglo XX no se encuentran disponibles en ningún sitio web del Estado venezolano, requiriéndose para su consulta acceder a portales del sector privado (la mayoría de ellos, bajo suscripción paga) que tampoco poseen un inventario completo de las gacetas oficiales. Al respecto resulta de interés precisar que prácticamente todas las gacetas de nuestra historia republicana se encontraban disponibles en el sitio web de la Procuraduría General de la República para su consulta y descarga gratuita. No obstante, por motivos desconocidos, todas ellas fueron dadas de baja a mediados del año 2012 y desde entonces la sección dice estar “en construcción” (<https://www.pgr.gob.ve/index.php/ediciones-digitales/gaceta>).

⁵³ A la fecha de cierre de este reporte no habían circulado, por ejemplo, los números extraordinarios 6.503, 6.513, 6.516, 6.529, 6.536, 6.541, 6.543, 6.544, 6.553, 6.562 y 6.566 de 2020.

⁵⁴ Nótese que este retraso no es exclusivo de la circulación digital de la gaceta ya que, como reportan organizaciones no gubernamentales, “Acceso a la Justicia hizo una visita a la Imprenta Nacional para adquirir las gacetas que previamente había determinado como no publicadas en la página web. Ninguno de los ejemplares solicitados estaba disponible para la venta”. Véase Acceso a la Justicia (2019, 30 mayo), *Venezuela: en busca de las gacetas perdidas*, en <https://www.accesoalajusticia.org/venezuela-en-busca-de-las-gacetas-perdidas>

⁵⁵ Publicada en Gaceta Oficial N° 6.112 Extraordinario del 19-11-2013.

⁵⁶ Véase en general Antonio Silva Aranguren y Gabriel Sira, “Decretos-Leyes dictados por el Presidente de la República, con base en Ley Habilitante, en el período 2013-2014”, *Revista de Derecho Público*, N° 140, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, pp. 11-39.



de que esta hubiese estado vigente por años⁵⁷, también ocurrió algo que para ese entonces era menos usual: las gacetas con número extraordinario contentivas de 45 los 57 decretos leyes tenían como fecha de publicación el 18 y 19 de noviembre de 2014 pero, en la práctica, tales gacetas no circularon sino hasta quince días después por lo que, como en su momento advertimos:

Teóricamente, por cerca de dos semanas en Venezuela estuvimos regidos por leyes cuyo texto nos era completamente desconocido -no por desinterés, sino porque no habían sido puesto a nuestro alcance- pero que se encontraba vigente por, supuestamente, haber sido publicado en el día en que se fechó la Gaceta Oficial. Dentro de estos decretos leyes se encuentran los relativos a la seguridad de la Nación, el Banco Central de Venezuela, aduanas, precios justos, Registros y Notariado, entre otros.

Pero esta problemática no es simplemente teórica. Prueba de ello es que -entre las fechas de publicación y circulación- diversos medios de comunicación informaron sobre la implementación de las novísimas normas. Ejemplo de lo anterior fue la juramentación del Cuerpo Nacional Contra la Corrupción que se llevó a cabo el 25-11-2014, en aplicación del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Cuerpo Nacional Contra la Corrupción publicado en la Gaceta Oficial N° 6.156 Extraordinario del 19-11-2014, pero cuya circulación efectiva no ocurrió sino el 04-12-2014 (es decir, una semana después de celebrado dicho acto). Vale acotar que el decreto con las designaciones respectivas fue publicado en la Gaceta Oficial N° 40.559 del 10-12-2014⁵⁸.

Al respecto, no fueron pocos los reparos del foro ante esta realidad indicándose, entre otros, que “[e]se modo de obrar -no hay duda- es censurable, porque no puede ser conciliado con los principios constitucionales de seguridad jurídica y transparencia”⁵⁹ y “es menester recordar que el hecho de tratarse de Decretos con rango, fuerza y valor de Ley; en modo alguno los excluye del deber de promulgación oportuna mediante la publicación en la *Gaceta Oficial*, de conformidad con lo establecido en el artículo 215 de la constitución”, para lo cual no bastaría el ser “anunciados” en los sumarios de las gacetas ordinarias pues ello “supuso una extensión de hecho del plazo de su habilitación, situación ésta que añade un nuevo elemento de fraudulencia en el tratamiento de los límites temporales a la habilitación legislativa del Presidente”⁶⁰.

⁵⁷ Véase como ejemplo Antonio Silva Aranguren y Gabriel Sira, “Decretos-Leyes dictados por el Presidente de la República, con base en Ley Habilitante, en el período 2010-2012”, *Revista de Derecho Público*, N° 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, pp. 23-50.

⁵⁸ Antonio Silva Aranguren y Gabriel Sira, “Decretos-Leyes dictados por el Presidente de la República, con base en Ley Habilitante, en el período 2013-2014”, ob. cit., p. 13.

⁵⁹ José Antonio Muci Borjas, “Las leyes habilitantes y los decretos-leyes dictados con base en aquéllas”, *Revista de Derecho Público*, N° 140, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, p. 77.

⁶⁰ Juan Manuel Raffalli, “El fraude a los límites temporales de la habilitación legislativa”, *Revista de Derecho Público*, N° 140, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, p. 86.



De hecho, PELLEGRINO PACERA dedicó un artículo *in extenso* a la materia donde destacó que la “situación (...) generó incertidumbre en el país en cuanto a su vigencia o no [de los decretos leyes], y por ende, a su cumplimiento o no por las personas, como para los órganos del Poder Público”, en el entendido que “la publicidad o comunicación de los actos jurídicos, formalidad posterior a su emisión, determina su vigencia y de allí su eficacia, es decir, que es una exigencia para que el acto sea capaz de producir sus efectos en el mundo jurídico”⁶¹.

3. El caso de la legislación presupuestaria

Un segundo caso de estudio sobre las violaciones a la seguridad jurídica derivadas del mal manejo de la Gaceta Oficial lo podemos encontrar al revisar –o mejor dicho, intentar revisar– la legislación presupuestaria.

Sin pretender ahondar en el tema más allá de lo necesario, la CRBV exige en el primer aparte del artículo 311 y 312 que “[e]l Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional para su sanción legal un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales” y “[l]a ley especial de endeudamiento anual será presentada a la Asamblea Nacional conjuntamente con la Ley de Presupuesto”, respectivamente, mientras el encabezado del artículo 313 *ejusdem* agrega que “[l]a administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley”.

Es decir, que anualmente habrían de aprobarse –y publicarse en gaceta oficial– dos leyes en materia presupuestaria (la ley de presupuesto anual y la ley especial de endeudamiento del año inmediatamente siguiente), mientras que por otro lado se tendría la ley marco plurianual del presupuesto, que también habría de publicarse en Gaceta

⁶¹ Cosimina G. Pellegrino Pacera, “La publicación y eficacia de los decretos con fuerza de ley dictados por el Presidente de la República en el marco de la Ley Habilitante de 2013”, *Revista de Derecho Público*, N° 140, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, p. 109. La autora cita a PEÑA SOLÍS al advertir que este requisito de publicación formal –que mal podría considerarse un formalismo inútil– descarta la posibilidad de que se satisfaga por la simple publicación material, “tal como el pregón, la publicación en la prensa, la lectura por estaciones de radio, estaciones de televisión, etc., porque crea un clima de inseguridad jurídica, puesto que pueden suscitarse discusiones razonables, debido a las características de estos medios, sobre la existencia misma de la ley y sobre su contenido”.



oficial⁶². El asunto no es menor si recordamos que, conforme con el artículo 314 de la Constitución, “[n]o se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de presupuesto”.

En este sentido, abstrayéndonos de cómo se ha manejado el presupuesto del país desde el año 2016 como consecuencia del cambio de fuerzas políticas en la Asamblea Nacional⁶³, que ha llevado a que ningún acto del parlamento sea publicado, si el lector intenta hacerse con una gaceta que contenga algunas de las leyes comentadas que rigió en el período 2001-2013 (disponibles en el sitio web del Tribunal Supremo de Justicia, según dijimos) o 2014-2016 (en el sitio web de la Imprenta Nacional), se encontrará con la sorpresa que la gran mayoría de estas gacetas, simplemente, no aparecen.

Esta situación derivada del hecho que las leyes presupuestarias históricamente se han incluido en números extraordinarios *anunciados* en el sumario de las gacetas ordinarias, pero solo algunas de las leyes de endeudamiento han circulado⁶⁴, mientras el resto permanecen en la oscuridad como si se tratase de actos de contenido clasificado⁶⁵.

Sin lugar a dudas, los hecho aquí narrados atentan no solo contra la seguridad jurídica, sino también principios propios del ámbito presupuestario –como podrían ser la transparencia y la eficiencia– ya que, si el presupuesto “es, constitucionalmente, elemento esencial para la realización del gasto público y, a su vez, sólo a través de éste pueden efectuarse las inversiones necesarias para lograr objetivos de desarrollo económico-social”⁶⁶, al desconocerse esta planificación se dificulta –por no decir imposibilita⁶⁷– que la población tenga conocimiento de cuál se estima será el ingreso y el

⁶² Véase en general el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, publicado en Gaceta Oficial N° 6.210 Extraordinario del 30-12-2015.

⁶³ Véase en general Gabriel Sira Santana, “La Asamblea Nacional según el Tribunal Supremo de Justicia, luego de las elecciones parlamentarias del año 2015”, *Revista de Derecho Público*, N° 145-146, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2016, pp. 267-284.

⁶⁴ Véase la Ley Especial de Endeudamiento Anual para el Ejercicio Económico Financiero 2015 y 2016 en la Gaceta Oficial N° 6.160 del 10-12-2014 y N° 6.203 Extraordinario del 01-12-2015, respectivamente.

⁶⁵ Es el caso por ejemplo de la Ley Especial de Endeudamiento Anual para el Ejercicio Económico Financiero 2014 y la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2014, 2015 y 2016, “publicadas” en la Gaceta Oficial N° 6.113 Extraordinario del 10-12-2013, N° 6.114 Extraordinario de la misma fecha, N° 6.161 Extraordinario del 10-12-2014 y N° 6.204 Extraordinario del 01-12-2015, respectivamente.

⁶⁶ Juan Garrido Rovira, “Relaciones entre la planificación del desarrollo económico-social y el presupuesto del Poder Nacional”, *Revista de Derecho Público*, N° 9, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, p. 19.

⁶⁷ Véanse algunas consideraciones al respecto en la sección dedicada al monitoreo de las finanzas pública en el país en el sitio web de Transparencia Venezuela (<https://transparencia.org.ve/project/home-finanzas>).



gasto público y si, en definitiva, los recursos del Estado son usados de forma correcta, quedando un tema tan importante “a la libre discrecionalidad del Ejecutivo que, precisamente por tal subordinación, es muy probable que se vuelque en un libertinaje a discreción”⁶⁸.

4. El caso de los estados de excepción por emergencia económica

Como hemos tenido oportunidad de desarrollar en otras ocasiones⁶⁹, desde el año 2016 se instauró en Venezuela un régimen de excepción inconstitucional y prorrogado *ad infinitum* para “enfrentar la guerra económica” que aqueja al país, habiéndose ya aplicado una versión similar de esta medida en la frontera colombo-venezolana en el segundo semestre del año 2015.

A los efectos de este reporte nos interesa destacar es que, entre las múltiples violaciones al Estado de Derecho que han derivado de estos estados de excepción por emergencia económica, la vulneración del principio de seguridad jurídica por parte del Servicio Autónomo Imprenta Nacional y Gaceta Oficial ha sido una de las más palpables.

Así, desde el decreto que fungió como el primer eslabón para la cadena de estados de excepción que se han visto en el país desde 2015 hallamos que la *fecha de publicación* de la Gaceta Oficial no coincide con su *fecha de circulación*: el Decreto N° 1.950, mediante el cual se declara el estado de excepción de los Municipios Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta del estado Táchira se insertó en la Gaceta Oficial N° 6.194 Extraordinario del viernes 21-08-2015 y su circulación no ocurrió hasta el lunes 24 del mismo mes.

En *defensa* de la Imprenta Nacional podría sostenerse que esta medida fue anunciada por quien ejercía la Presidencia de la República en horas de la noche de ese viernes y, por consiguiente, la gaceta circuló el día hábil siguiente. No obstante, dada la gravedad de su contenido (declaratoria de un estado de excepción) y el hecho de ser un número extraordinario, nada impedía que la gaceta circulase ese mismo viernes o desde el día

⁶⁸ Giancarlo Henríquez Maionica, “Introducción al sistema presupuestario en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y en su Reglamento N° 1”, *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público 1980-2005*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, p. 444.

⁶⁹ Véase Gabriel Sira Santana, *El estado de excepción a partir de la Constitución de 1999*, ob. cit. y “La restricción de garantías y el estado de excepción en la frontera colombo-venezolana”, *Revista de Derecho Público*, N° 143-144, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015, pp. 51-77.



sábado, fuese de forma física o digital, en vez de mantenerse a la población en vilo a la espera de un decreto cuyo contenido únicamente conocían por la lectura que había hecho el para entonces gobernador del estado Aragua⁷⁰.

Esta discrepancia entre la fecha impresa en la gaceta y su efectiva circulación se repitió en menor o mayor medida en las otras siete emergencias económicas declaradas en la frontera colombo-venezolana (específicamente, en algunos de los municipios de los estados Amazonas, Apure, Táchira y Zulia) en el año 2015 y las catorce declaradas a nivel nacional desde el año 2006, todas ellas con sus respectivas prórrogas, siendo el ejemplo más representativo de la violación a la seguridad jurídica la prórroga del estado de excepción del municipio Atures del estado Amazonas, respecto a la cual sostuvimos en su oportunidad que:

...la prórroga del municipio Atures del estado Amazonas (...) se dictó y “publicó” luego de transcurridos dos días de tal vencimiento (a saber, el 23-12-2015, cuando los sesenta días del decreto se cumplieron el 21 del mismo mes), por lo que el decreto había cesado en sus efectos y, en consecuencia, no podía ser prorrogado.

Adicionalmente, colocamos el énfasis en la adopción y publicación de este último decreto dado que, aun cuando la gaceta en la que fue publicado tiene por fecha el 23-12-2015, todo parece indicar que se trata de un acto *posdatado* ya que la gaceta oficial contentiva del decreto -la N° 6.206 Extraordinario del 23-12-2015- no circuló sino hasta el 29-12-2016, sin que en el sumario de la gaceta oficial ordinaria de ese día se hubiese anunciado siquiera su existencia.

Asimismo, y a diferencia de las prórrogas anteriores en las que la SC/TSJ -al ejercer el control jurídico- se había dado cuenta del decreto en la misma oportunidad de su publicación, en esta ocasión no fue sino hasta que el Presidente de la República remitió el decreto “[m]ediante oficio s/n° recibido por esta Sala en fecha 30 de diciembre de 2015” -curiosamente, el mismo día que circuló la gaceta oficial fechada como del 23 del mismo mes- en que ella pasó a conocer de la constitucionalidad de esta prórroga⁷¹.

Es decir, que durante prácticamente una semana el municipio Atures del estado Amazonas se encontró bajo una declaratoria de excepción –con la consiguiente restricciones a las garantías de la inviolabilidad del hogar y los recintos privados, la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, el libre tránsito, el derecho de reunión, el derecho de manifestación y las libertades económicas, en los términos del decreto– sin que sus habitantes tuviesen conocimiento cierto de ello.

⁷⁰ Alba Ciudad (2015, 22 de agosto), *El Aissami dio a conocer las garantías que serán restringidas por el estado de excepción*, en <https://albacidad.org/2015/08/el-aissami-dio-a-conocer-las-garantias-que-seran-restringidas-por-el-estado-de-excepcion>

⁷¹ Gabriel Sira Santana, *El estado de excepción a partir de la Constitución de 1999*, ob. cit., pp. 200-201.



Cinco años después, lo planteado se repite a nivel nacional con la 15° emergencia económica cuya existencia solo se conoce por una ficha cargada en el sitio web del Tribunal Supremo de Justicia conforme con la cual la Sala Constitucional declaró por fallo N° 132 del 11-09-2020 que era “COMPETENTE para revisar la constitucionalidad del Decreto n° 4.275 del 30 de agosto de 2020, publicado en la Gaceta Oficial (...) n° 6.568 Extraordinario, de la misma fecha, mediante la cual se declara el Estado de Excepción y de Emergencia Económica en todo el territorio nacional”⁷². Huelga decir que a la fecha de cierre de este reporte ni la gaceta indicada, ni el fallo, han sido publicados.

IV. LA PÉRDIDA TOTAL DE LA CONTINUIDAD DE LA GACETA OFICIAL “COMO CONSECUENCIA” DE LA PANDEMIA COVID-19

Como apreciará el lector de los casos de estudio que hemos traído a colación, y que no son los únicos en la materia⁷³, las irregularidades en el manejo de la Gaceta Oficial por parte de la Imprenta Nacional son anteriores a la declaratoria de la COVID-19 como pandemia y la posterior declaratoria del estado de alarma en el país en marzo de 2020⁷⁴.

Sin embargo, luego de este estado de alarma –que como la emergencia económica, se ha extendido más allá de los límites constitucionales⁷⁵– la periodicidad de la Gaceta Oficial ha dado al traste y, hoy por hoy, encontramos no solo gacetas extraordinarias cuyo contenido se desconoce, según identificáramos *ut supra*, sino también gacetas ordinarias, como a la fecha de cierre de este reporte serían la N° 41.916 del 07-07-2020, N° 41.934,

⁷² Consúltense en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>

⁷³ Agréguese por ejemplo que cuando ocurrió el “gran apagón nacional” en marzo del año pasado, producto del mal estado del servicio eléctrico y que trajo consigo la implementación de horarios laborales especiales para el sector público y privado así como la declaratoria de días no laborales (véanse los decretos N° 3.818 y N° 3.822 en Gaceta Oficial N° 41.614 del 10-04-2019 y N° 6.448 Extraordinario del 13-04-2019, respectivamente), la circulación de la gaceta oficial también se vio interrumpida. Nótese que no se niega que un suceso de esta naturaleza pueda interrumpir la publicación de la gaceta. Lo que se rechaza, más bien, es que en dicho texto se obvie esta circunstancia y luego pretendan pasarse actos como publicados –y por ende conocidos, vigentes, eficaces y exigibles– cuando claramente ello no fue el caso.

⁷⁴ Véase Gabriel Sira Santana, “Venezuela y el estado de alarma por el COVID-19”, *ob. cit.*

⁷⁵ Como se recordará, de acuerdo con el encabezado del artículo 338 de la CRBV “[p]odrá decretarse el estado de alarma cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos o ciudadanas. Dicho estado de excepción durará hasta treinta días, siendo prorrogable por treinta días más”, mientras que el primer aparte del mismo indica que “[p]odrá decretarse el estado de emergencia económica cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación. Su duración será de sesenta días prorrogables por un plazo igual”.



41.939 y 41.940 del 03, 10 y 11 de agosto de 2020, y N° 41.955 y 41.958 a 41.968 del 01 y 04 al 18 de septiembre de 2020⁷⁶.

Es decir, dieciséis gacetas ordinarias cuyo contenido –salvo que prevea una *vacatio legis*, que no es usual en el derecho venezolano- se encontraría *vigente* y habría de ser ejecutado por el Poder Público y respetado por los particulares... Difícil, cuando no se sabe qué dicen estos actos, quién los dicta, en ejercicio de qué competencias, bajo qué circunstancias de hecho y a quién van dirigidos.

Este número de gacetas aumenta y disminuye de forma irregular siendo común que un mismo día circulen varias gacetas oficiales (achicándose la brecha) o que pasen días y hasta semanas sin ninguna publicación (agrandándose la misma). En todo caso, lo que nunca ha ocurrido es que esa brecha se elimine por completo y los particulares tengan acceso a todas y cada una de las gacetas donde se han publicado actos del Poder Público, como lo exige la seguridad jurídica y el Estado de Derecho.

A modo de conclusión, autores del foro nacional han destacado que en el Poder Público ha calado una visión de usar e invocar las instituciones jurídicas de acuerdo con su utilidad política y la voluntad del mandatario de turno, y no como la “sujeción estricta a la ley, como en un Estado de derecho”⁷⁷. No nos queda duda que el desprecio por la seguridad jurídica y la importancia de la certeza que debe ofrecer la publicación de la Gaceta Oficial, utilizándose esta última a conveniencia y publicándose en ella –o dejándose de publicar– lo que quienes detentan el Poder creen conveniente para sus fines, que lejos ya quedaron de los fines del Estado, bien constituye un ejemplo de esta visión frente a la cual corresponde a los particulares y a las instituciones democráticas monitorear y dejar constancia de la realidad, en pro de la defensa y eventual restitución del Estado de Derecho.

Caracas, 18 de septiembre de 2020

⁷⁶ El listado responde a las gacetas disponibles en los sitios web por suscripción Microjuris y LexComp, el sitio web gratuito Pandectas Digital y el sitio web de Imprenta Nacional. Nótese que los servicios por suscripción mencionados ofrecen un mayor número de gacetas que la propia imprenta, que en su sitio web no cuenta –en adición a las ya mencionadas de servidores privados– con la Gaceta Oficial N° 41.846 del 24-03-2020, N° 41.930 a 41.932 del 28-07-2020 al 30-07-2020, N° 41.937 del 06-08-2020 y de la N° 41.949 del 24-08-2020 en adelante.

⁷⁷ Véase Francisco Delgado, *Chavismo y Derecho*, Editorial Galipán, Caracas, 2017, p. 68.