



**REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD JOSE ANTONIO PAEZ  
VICE-RECTORADO ACADÉMICO  
DECANATO DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
ESCUELA DE DERECHO**

***LA PRESUNCIÓN DE ILEGITIMIDAD DEL ESTATUTO QUE RIGE LA  
TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA PARA RESTABLECER LA VIGENCIA  
DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE  
VENEZUELA COMO FUNDAMENTO DE LA NULIDAD ABSOLUTA DEL  
MISMO***

Autor: Br.Kelly Fabiana Gudiño Santana

Cedula: 26. 697.117

Tutor: Abog. MSc. Víctor Manuel Rivas Flores

San Diego, Abril de 2021



**REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD JOSE ANTONIO PAEZ  
VICE-RECTORADO ACADÉMICO  
DECANATO DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
ESCUELA DE DERECHO**

***LA PRESUNCIÓN DE ILEGITIMIDAD DEL ESTATUTO QUE RIGE LA  
TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA PARA RESTABLECER LA VIGENCIA  
DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE  
VENEZUELA COMO FUNDAMENTO DE LA NULIDAD ABSOLUTA DEL  
MISMO***

**Proyecto de Trabajo de Grado para optar al Título de Abogado**

Autor: Br. Kelly Fabiana Gudiño Santana  
Tutor: Abog. MSc. Víctor Manuel Rivas Flores

San Diego, Abril de 2021



**REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD JOSE ANTONIO PAEZ  
VICE-RECTORADO ACADÉMICO  
DECANATO DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
ESCUELA DE DERECHO**

**CONSTANCIA DE ACEPTACIÓN DEL TUTOR**

Quien suscribe, Víctor Manuel Rivas Flores, Venezolano y titular de la cedula de identidad N° 4.875.579, Abogado y Magister Scientiarum en Ciencias Políticas, mediante la presente hago constar, que he leído el Proyecto de Trabajo Especial de Grado, elaborado por la ciudadana Kelly Fabiana Gudiño Santana, titular de la cédula de identidad N° V-26.697.117, para optar al grado académico de **ABOGADO**, cuyo título es ***La Presunción de Ilegitimidad del Estatuto que rige la Transición a la Democracia para Restablecer la Vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como fundamento de la nulidad absoluta del mismo.*** Y declaro que acepto la tutoría del mencionado proyecto durante su etapa de desarrollo hasta su presentación y evaluación por el jurado evaluador que se designe; según las condiciones del Reglamento de Estudios de Postgrado de la Universidad José Antonio Páez.

Abog. MSc. Víctor Manuel Rivas Flores

C.I. 4.875.579

San Diego, Abril de 2021

## INDICE

### Tabla de contenido

INTRODUCCION .....	6
CAPITULO I.....	8
EL PROBLEMA .....	8
CAPITULO II .....	18
MARCO TEORICO.....	18
CAPITULO III.....	50
MARCO METODOLOGICO .....	50
CAPITULO IV.....	67
CONCLUSIONES .....	67
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....	71



**REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD JOSE ANTONIO PAEZ  
VICE-RECTORADO ACADÉMICO  
DECANATO DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
ESCUELA DE DERECHO**

Autor: Br. Kelly Fabiana Gudiño Santana  
Tutor: Abog. MSc. Víctor Manuel Rivas Flores  
Año 2021

***LA PRESUNCIÓN DE ILEGITIMIDAD DEL ESTATUTO QUE RIGE LA  
TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA PARA RESTABLECER LA VIGENCIA  
DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE  
VENEZUELA COMO FUNDAMENTO DE LA NULIDAD ABSOLUTA DEL  
MISMO***

**RESUMEN**

La presente tesis desarrolla el análisis crítico de lo que, en opinión de la autora, constituye la presunción de ilegitimidad del que se encuentra revestido el recién dictado *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para Restablecer la Vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* dictado el día 26-12-2020 por la Asamblea Nacional de Venezuela. Partiendo de la tesis doctrinal que considera a la Presunción de Legitimidad del Acto Administrativo que supone que un acto administrativo fue emitido “conforme a derecho”, es decir, que su emisión responde a todas las prescripciones legales, habiéndose indicado como fundamento o razón de ser de la presunción, las garantías subjetivas y objetivas que preceden a la emanación de los actos administrativos. Sobre éste fundamento doctrinal se ha entendido que los actos administrativos por el sólo hecho de haber sido dictados por el Estado, están ajustado a las prescripciones legales que los regulan y que, por lo tanto, son actos legítimos, consecuentemente, podríamos pensar que el antes señalado Estatuto dictado por nuestra Asamblea Nacional es, por lo tanto, totalmente legal y legítimo. Sin embargo, de un análisis pormenorizado del mismo, consideramos que tal Estatuto es totalmente ilegal y, por ende, viola flagrantemente el Principio de Legitimidad de los Actos Administrativos, lo que viciaría al mismo de ilegalidad. El objetivo principal de esta investigación es analizar los aspectos legales que fundamentan la ilegalidad del mencionado Estatuto y vislumbrarlas contradicciones establecidas en su marco legal en contra posición a lo establecido en la doctrina y jurisprudencia administrativista constituyéndose ese en el objetivo general de nuestra investigación, para lo cual se deben analizar todos los fundamentos legales del mismo, establecidos en los objetivos específicos del presente trabajo, por lo cual se constituye en una Tesis documental, con una presentación resumida, analítica interpretativa, y bibliográfica de

autores patrios, extranjeros; la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, leyes ordinarias y especiales y jurisprudencia.

**Palabras Claves: Legitimidad; Legalidad; Acto Administrativo; Jerarquización.**

## **INTRODUCCION**

La realidad que se exhibe diariamente en Venezuela sobre el ámbito jurídico en los últimos veinte años es bastante compleja y relevante ya que afecta a todos ciudadanos por igual, dado el carácter de generalidad que tienen, como rasgo común, todas las leyes, constituyéndose, de hecho la generalidad, en una de las características propias, no sólo de las leyes, sino de todo instrumento jurídico.

Antes de la llegada el modelo de régimen “socialista” a nuestro país, el sistema jurídico venezolano se sustentó, desde la época de la independencia, en un apego estricto de las instituciones, al régimen de legalidad sustentado no solo en los diversos textos constitucionales que ha tenido Venezuela a lo largo de su historia, sino en el respeto que todos los poderes constitucionales constituidos tuvieron respecto del Principio de Legalidad que rige y priva en todo sistema democrático, en la función pública.

Pero a partir del año 1999 y a raíz de la llegada del nuevo modelo político y socio-económico socialista, todo el anterior sistema, jurídico institucional que tardó casi 190 años en construirse y desarrollarse en nuestro país, se desmoronó, como preámbulo necesario e imprescindible que demostrara un verdadero y real cambio de la realidad, tal como tantas veces lo estableció expresamente el fallecido Presidente Hugo Rafael Chávez como lema de su campaña política, “es necesario cambiar el modelo político actual y por lo tanto es necesario producir un cambio en Venezuela”, lo cual, en nuestra realidad jurídica institucional y constitucional es, lamentablemente, una realidad.

La implementación de un régimen de confiscación en sustitución de un régimen de expropiaciones ajustadas al régimen de legalidad, el cambio del régimen apolítico de nuestras fuerzas armadas por un la implementación de un régimen jurídico sustentado en la obediencia política y personal a una persona y no al país y al Estado, el desconocimiento a las

instituciones jurídicas y al régimen constitucional, el establecimiento de un sistema que defenestra la juridicidad y la constitucionalidad por el personalismo mesiánico del culto al ególatra mandamás de la persona, así como la paulatina desaparición del régimen de legalidad y constitucionalidad que caracterizó a nuestro país, culminada una ejemplar guerra de independencia, se han establecido en la actualidad en Venezuela de manera tal, que ha impregnado de tales vicios, perversión, inmoralidad y desasosiego a las pocas instituciones democráticas y constitucionales, por no decir la única, que tenían vigencia en la Venezuela actual, nuestra Asamblea Nacional que rigió en el período constitucional comprendido entre el 5 de enero de 2016 al 5 de enero de 2021.

En efecto, la entrada en vigencia de un Estatuto, que no ley, por parte de la antes señalada Asamblea Nacional, se adapta en su totalidad, sin duda alguna a una decisión típicamente inconstitucional del actual régimen antidemocráticamente socialista, que deja entrever desasosiego por su sesgado vicio de ilegalidad y de inconstitucionalidad que aparentemente trae aparejado, digno de un estudio y análisis jurídico que permita establecer si, verdaderamente el señalado *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para Restablecer la Vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, es efectivamente un instrumento jurídico dictado por el antes señalado órgano legislativo nacional, en apego absoluto a los fundamentos jurídicos, doctrinarios, jurisprudenciales y constitucionales que regulan las actuaciones de la mencionada institución.

De allí que a través del presente trabajo se pretende determinar la presunción de legitimidad del antes señalado instrumento jurídico, a los fines de demostrar la legalidad y la constitucionalidad o la ilegalidad e inconstitucionalidad del mismo, y así establecer la juridicidad del mismo, todo lo cual desarrollaremos a través del análisis instrumental del señalado Estatuto que será el objetivo primordial de la presente Tesis de Grado, para lo cual desarrollaremos pormenorizadamente los correspondientes análisis pretendidos en los objetivos específicos que forman parte de la presente investigación.

La Autora

## CAPITULO I

### EL PROBLEMA

#### **Planteamiento del Problema**

En el ámbito del Derecho Administrativo la Presunción de Legitimidad de los Actos Administrativos se constituye como la premisa fundamental que permite, inicialmente, considerar que la actuación de los distintos órganos que conforman la Administración Pública, es decir, que los actos administrativos dictados por tales entes administrativos, han sido dictados cumpliendo con todos los requisitos que exige la ley para la conformación de dichos actos.

Si partimos de que, de acuerdo al Artículo 7 de la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos el Acto Administrativo es toda declaración de carácter general o particular, *emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley*, por los órganos de la Administración Pública, se observa que el mismo debe cumplir, necesaria y obligatoriamente, con dichos requisitos y formalidades que establezcan las leyes, de manera que todo aquél acto administrativo que no cumpla con esos dos requisitos, la formalidad legal y los requisitos legales, no se debe considerar como un acto administrativo o, cuando menos, será un acto administrativo viciado de ilegalidad.

Sobre éste fundamento de que el acto administrativo debe ser dictado por los órganos de la Administración Pública cumpliendo a cabalidad con estos requisitos de formalidad y de legalidad, es que debe presumirse, en consecuencia, que deba presumirse que todo acto administrativo cumple con tales requisitos de formalidad y de legalidad y que, por lo tanto, se presume legal, y esa validez se tendrá por cierta hasta que se demuestre la ilegalidad del



mismo, razón por la cual tal presunción de legitimidad del acto administrativo revista el carácter *iuris tantum*.

En éste sentido, derivan del contenido expreso de la antes citada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos toda una cantidad de normas que se deben aplicar, todas ellas, al acto administrativo para que deba considerarse como un acto legal, y en primer lugar que el mencionado texto legal establece en su Artículo 14 la Jerarquización de los Actos Administrativos, a saber, y en orden de superioridad a inferioridad: Decretos, Resoluciones, Órdenes, Providencias y, en un último lugar, las demás disposiciones o decisiones dictadas por los órganos y autoridades administrativas, señalando el Artículo 15 *eludenque* los Decretos serán los actos administrativos de mayor jerarquía dictados por el Presidente de la República, siendo que la jurisprudencia reiterada de la extinta Corte Suprema de Justicia, señaló que los Decretos no solamente puedan ser dictados por el Presidente de la República, sino que tal atribución se extiende también a los Gobernadores y Alcaldes, como cabezas de los órganos ejecutivos regional y municipal, asentando la citada jurisprudencia que por lo tanto los Decretos son los actos administrativos de mayor jerarquía dictados por *el órgano ejecutivo*, bien que el mismo sea dictado por el Presidente de la República (órgano ejecutivo nacional), por el Gobernador de un Estado Federal (órgano ejecutivo regional) o por un Alcalde (órgano Ejecutivo municipal), y de allí la imposibilidad legal de que un Decreto pueda ser dictado por otros órganos administrativos distintos al órgano ejecutivo.

Por otra parte, y en aplicación del Artículo 16 de la señalada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, las Resoluciones (que de acuerdo al antes citado Artículo 14 son actos administrativos que se encuentran de seguidas y por debajo de los Decretos) son decisiones de carácter general o particular adoptadas por los Ministros, bien por disposición del órgano ejecutivo o por disposición de la ley, lo que legalmente imposibilita su emisión a cualesquiera otro funcionario público o ente de la Administración Pública, quedando reservados a los demás funcionarios y entes públicos emitir las órdenes y providencias administrativas en el ejercicio de sus diarias y cotidianas actuaciones administrativas.

De las premisas legales anteriores, resulta entonces meridianamente claro que los Decretos y las Resoluciones, por disposición de la ley, son actos administrativos que sólo

pueden ser dictados, única y exclusivamente, por el órgano ejecutivo, correspondiendo los Decretos a ser dictados única y exclusivamente por el máximo jerarca del órgano ejecutivo, Presidente de la República en el caso del órgano ejecutivo nacional, Gobernador de Estado en el caso del órgano ejecutivo regional y/o Alcalde en el caso del órgano ejecutivo municipal.

Así delineado y fundamentado legalmente, no luce ni pudiera ser legal, en consecuencia, un Decreto dictado por la Asamblea Nacional, de lo que se desprende que ésta sólo pueda dictar actos administrativos bajo la figura de Órdenes y/o Providencias Administrativas, y, como actos legislativos, propios de su función legisladora, Leyes (orgánicas y/o ordinarias) y Acuerdos.

Sobre ésta base legal nos resulta totalmente incomprensible como ha podido la Asamblea Nacional dictar por vía de Decreto el *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para Restablecer la Vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, toda vez que, en todo caso tal instrumento jurídico pudo haber sido dictado por vía de Ley, de manera que a través de un conjunto de normas legales taxativamente preestablecidas, pudiera establecerse la forma y la manera en que se lograría alcanzar la mencionada *transición a la democracia*.

De ésta forma y dado el hecho cierto e innegable que el órgano legislativo nacional efectiva y realmente dictó el antes mencionado Estatuto, que a la par tampoco se asemeja ni es afín ni se puede asimilar a la figura del Reglamento, es por lo que en nuestro criterio resulta muy importante delimitar la naturaleza jurídica del antes mencionado *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para Restablecer la Vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* y dilucidar jurídicamente ante que figura del derecho Administrativo se encuentra Venezuela, sobre todo viniendo tal acto de un órgano colegiado cuyos integrantes tanto han criticado al gobierno de turno por sus desmanes políticos como por sus continuas y arraigadas violaciones de las leyes y de la Constitución.

Formulación del Problema

¿Puede considerarse que el *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para Restablecer la Vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* ha sido

dictado bajo los parámetros legales establecidos en el ordenamiento jurídico vigente actualmente en Venezuela, que permita establecer la real y efectiva legalidad del mismo?

Objetivos de la Investigación

Objetivo general

Analizar la presunción de legitimidad, y por lo tanto, la legalidad del *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* dictado el 26 de Diciembre de 2020 por la Asamblea Nacional de Venezuela y establecer la legalidad o ilegalidad de dicho instrumento legal.

### **Objetivos específicos**

- Analizar la naturaleza jurídica de los actos administrativos y de los actos legislativos dictados por la Asamblea Nacional.
- Establecer los fundamentos legales del *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* dictado el 26 de Diciembre de 2020 por la Asamblea Nacional de Venezuela.
- Analizar y establecer si de los fundamentos legales del *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* dictado el 26 de Diciembre de 2020 por la Asamblea Nacional de Venezuela, se desprende la legalidad o ilegalidad del mismo.

### **Justificación de la investigación**

Desde el año 1999 en Venezuela se ha venido denotando una involución dentro de la estructura jurídica del estado, delineada bajo la nueva concepción política de la democracia del

siglo XXI que se estableció bajo el régimen “socialista” del extinto Presidente Hugo Rafael Chávez Frías.

Desde esa perspectiva, y a los fines de establecer ese nuevo sistema político, los venezolanos hemos vivido, en nuestra realidad, una transformación del sistema judicial y del ordenamiento jurídico venezolano, que ha conllevado a que tanto dicho sistema judicial, y a la par, el ordenamiento jurídico, hayan involucionado a través de una serie de cambios que permiten establecer, sin duda alguna tal apreciación, a través del establecimiento, por parte tanto del extinto como del actual Presidente, de instituciones inexistentes dentro de nuestro vigente texto constitucional tales como la confiscación de bienes y propiedades aupadas desde las más altas esferas del gobierno, en sustitución del régimen de expropiaciones por causa de utilidad pública y social, las defenestradas decisiones y actuaciones del Tribunal Supremo de Justicia ejerciendo funciones del órgano legislativo y abrogándose tal condición (como por ejemplo cuando el Presidente de la República rendía su Memoria y Cuenta ante dicho Tribunal o cuando éste ha decidido ejercer funciones que son de la exclusiva competencia del Consejo Nacional Electoral destituyendo y designando a las máximas autoridades de los partidos políticos, por mencionar sólo algunas), o cuando se ha establecido una Asamblea Nacional Constituyente, no para redactar un nuevo texto constitucional, sino para ejercer las funciones constitucionales de la Asamblea Nacional, etc., todo lo cual ha degenerado, en nuestra opinión, en una paulatina destrucción del sistema judicial venezolano llevada a cabo, de manera muy intencional, por parte tanto del propio gobierno como del propio Tribunal Supremo de Justicia, éste último avalando, a través de sentencias judiciales, las actuaciones meramente políticas del órgano ejecutivo nacional, todo lo cual, indudablemente ha creado todo un nuevo ordenamiento jurídico que no tiene fundamento alguno en nuestra vigente Constitución Nacional, lo que ha generado un verdadero caos jurídico generalizado en todos los niveles y estructuras del Estado venezolano.

Esto ha conllevado a que los partidos de oposición se hayan constituido en un frente único de lucha para tratar de lograr el restablecimiento, no sólo de la democracia, sino de la reinstitucionalización del Estado y su retorno a la constitucionalidad, lo cual se logró, en principio, con la Asamblea Nacional elegida el 6 de Diciembre del año 2015, que se erigió

como el único bastión de la oposición que hiciera un efectivo frente al progresivo proceso de destrucción de la institucionalidad constitucional del Estado venezolano.

Así, y desde ésta perspectiva, procedió, en consecuencia, la nueva Asamblea Nacional elegida, a realizar una infatigable labor para tratar de devolver, a la nación venezolana, el restablecimiento de la vigencia del texto constitucional venezolano, para de esa manera tratar de reinstitucionalizar al Estado venezolano, traído a poco menos de su total destrucción, bajo el ya tristemente célebre lema de “la Venezuela del Siglo XXI”, convirtiéndose, la actuación de los partidos opuestos al gobierno, en una férrea lucha en la que ni gobierno ni oposición logran un acuerdo político que elimine o, cuando menos, disminuya la distensión política existente en nuestro país.

Por una parte, un gobierno enmarcado dentro de una política populista que ha traído como consecuencia que, para el logro de sus fines, haya tenido que recurrir a la instauración de un régimen que desconoce, en todos sus ámbitos el Estado de Derecho que debe regir en todo sistema político constitucionalmente instaurado, fundamentado en el desconocimiento de las leyes existentes ante la imperiosa e inmediata necesidad de hacer las cosas de acuerdo a sus criterios, por vías de hecho, dado el retardo que, en el tiempo, implicaría hacer las correspondientes reformas legales y ante la imposibilidad, de la Asamblea Nacional, de proceder a reformar leyes que jurídicamente otorguen legitimidad a situaciones totalmente ilegales e inconstitucionales, habiéndose mantenido así una Asamblea Nacional que, “aparentemente” buscaba mantener sus actuaciones dentro del reducido ámbito y dentro de la única institución del Estado venezolano que trató de mantener lo poco que de legalidad y constitucionalidad queda en nuestro país.

Y decimos “aparentemente” porque no fué hasta el momento en que la Asamblea Nacional dictó el *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, el 26 de Diciembre de 2020 que, real y efectivamente, denotamos un instrumento jurídico que, en nuestra opinión, carece de ilegitimidad, al no reunir los requisitos de legalidad y, también “aparentemente” de contenido inconstitucional, convirtiendo tal acto de la Asamblea Nacional en un acto violatorio de toda principio jurídico que asemejaba tal actuación en las ya cotidianas y

consuetudinarias defenestradas, ilegales e inconstitucionales actuaciones del gobierno de turno.

Sobre éstas anotaciones es que hemos querido, a través de la presente investigación, realizar un análisis que nos permita establecer verdaderamente y a ciencia cierta, si el antes señalado *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* dictado el 26 de Diciembre de 2020 por la Asamblea Nacional, se enmarca dentro de los parámetros de legalidad que establece nuestro vigente y actual ordenamiento jurídico, y así delimitar si tal actuación, por parte de la Asamblea Nacional se encuentra dentro del marco de la legalidad y constitucionalidad que sus miembros, en su momento (en su mayoría opositores al gobierno), defendieron incansablemente.

De allí la importancia y la vigencia, tanto del análisis de la procedencia de tal actuación de la Asamblea Nacional como del texto del ya señalado Estatuto, so pena de que tal actuación del órgano legislativo nacional se haya realizado en contra de sus propios principios y fundamentos, mantener en Venezuela el único bastión de legalidad, constitucionalidad y legitimidad existente, por cuanto esto permitiría establecer si, efectivamente, los Diputados que conformaron la Asamblea Nacional que ejercieron funciones hasta el 4 de Enero del año 2021, realizaron esas actuaciones dentro del marco legal y constitucional o si,, por el contrario, tales actuaciones resultaron atentatorias al Estado de Derecho que ellos mismos proliferaron y juraron defender.

En este apartado el autormanifiesta los motivos que han sido punto de inicio a la realización de la presente tesis de investigación y las razones por la cuales el autor ha impulsado a la elección del área de investigación objeto de estudio. En primer lugar, la actividad actual del ejercicio del derecho en Venezuela, ha mermado en virtud del gran déficit que existen por parte de la Administración Tributaria, los procedimientos administrativos llevados por esta y los procedimientos jurisdiccionales, así como también en la utilización del decreto con rango valor y fuerza de ley para realizar reformas a varias leyes, como lo fue el Código Orgánico Tributario.

Así, y adicionalmente, la presente investigación, a la par, también permitiría establecer si existe una contradicción, en virtud que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como carta magna madre, funge su labor como punto de inicio para las demás leyes que desarrollan dicha Constitución, y por ende ninguna ley puede contrariarla tal cual lo refleja Hans Kelsen en “Teoría Pura del Derecho” donde establece la jerarquía de las normas, en la cual cada norma se encuentra sustentada por la existencia de otra de superior jerarquía, y en consecuencia todas las leyes de la República están sujetas a la Constitución. De allí la justificación del presente estudio.

### **Alcance y Limitaciones de la Investigación**

En el proceso de la investigación científica evidentemente que la base fundamental de la misma descansa en la precisa y correcta fuentes de información, datos y realidades que rodean el objeto de estudio, a fin de que los resultados obtenidos de la misma sean los más exactos y precisos posibles.

Esta realidad, hasta el año 2019 obligaba a todo investigador a vincularse en la realidad de los hechos en tiempo real, mucho más con el logro de la tecnologías de la información existentes hoy en día, no obstante ello y muy a pesar de toda la innovación tecnológica que podamos conseguir hoy en día en esa tecnología que abraza al campo de las telecomunicaciones, observamos que, en los actuales momentos, para todo investigador la realidad actual de las cosas causa un enorme retraso en el desarrollo del proceso investigativo, tal cual lo podemos ver en el desarrollo de las vacunas que contra el fenómeno del Coovid-19, en los actuales momentos ha imposibilitado la producción de una vacuna efectivamente eficaz, en un 100%, contra el virus que se ha propagado a nivel mundial.

Para nuestra investigación, si bien la misma no se desarrolla en el campo científico experimental, donde se materializan los problemas arriba planteados, no deja de ser una realidad que se desarrolla en un país que, no solamente se ha visto afectado por la conflagración mundial del Covid-19, sino que también se ha visto rodeado de una serie de realidades sociales, políticas y económicas que, de manera evidente, retrasan (y limitan, en muchos casos) cualquier proceso investigativo. Así, el traslado a los diversos centros de investigación en las distintas Universidades inclusive dentro de una misma región o Estado, se

limita por el tema de la gasolina (indispensable para el transporte y el traslado del investigador) aunado al hecho cierto de la posibilidad de que dichos centros de investigación no se encuentren abiertos al público al momento del traslado del investigador a los mismos, debido a la “cuarentena” decretados por el gobierno nacional.

O, por otra parte, puede darse también el hecho real de que el centro donde se encuentre la información requerida por el investigador se encuentre en una ciudad distinta (en Caracas, por ejemplo) a la ciudad donde se desarrolla la investigación (que en nuestro caso se realiza en Valencia, Estado Carabobo), para lo cual el traslado, si bien no es imposible, sí es muy difícil. O, puede darse el caso, como en la presente investigación, que por abarcar en parte, un aspecto político del instrumento legal objeto de estudio (el *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*) no sea de fácil acceso la información relativa a la misma, debido a la nueva conformación política de la Asamblea Nacional, lo cual, evidentemente, también implica una limitante al tema objeto de estudio.

De manera que muy a pesar, no sólo de la ya problemática situación que genera el Covid-19 ((tanto en Venezuela como a nivel mundial) sino adicionalmente a los problemas actuales propios de la realidad de la Venezuela de hoy, nos encontramos con una serie de factores que realmente se han constituido en factores determinantes que han limitado el desarrollo de la presente investigación.

En éste sentido y, adicionalmente a las limitantes antes planteadas, tampoco hemos querido dejar de mencionar la limitación relativa a los antecedentes de la investigación, que, por una parte, nos ha obligado a recurrir a Tesis, (ubicadas en la internet, ante nuestra imposibilidad de trasladarnos a la Universidad) que, si bien n son de la más reciente data, no obstante consideramos que su contenido constituye una inapreciable fuente de información vinculada, real y actualmente, al tema objeto de investigación de la presente Tesis, por tratarse de temas, fundamentos jurídicos aspectos que resultan, en nuestra opinión, fundamentales e indispensables para nuestra investigación; y, por otra parte, dado lo novísimo y novedoso del instrumento jurídico objeto de estudio (el *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*) no



ha sido fácil indagar Trabajos de Investigación o Tesis de Grado que se hayan realizado relativas al mismo, lo que verdaderamente, también ha contribuido a que el presente trabajo de investigación no haya sido fácil, considerando todas las limitaciones que hasta ahora hemos mencionado.

De allí pues, que muy a pesar de todas estas limitaciones que hemos tenido para el desarrollo del tema objeto de estudio de la presente Tesis de Grado, no obstante hayamos tomado la determinación de realizar la misma con la mayor seriedad y responsabilidad, con todo el fundamento jurídico, doctrinario y jurisprudencial requerido y obtenido, en la medida en que, repetimos, todas las limitaciones nos lo han permitido, a fin de presentar nuestra opinión jurídica relativa a la legitimidad o ilegitimidad jurídica del ya antes mencionado *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, publicado por la Asamblea Nacional el 26 de Diciembre de 2020.

## CAPITULO II

### MARCO TEORICO

#### **Antecedentes de la investigación**

Es importante hacer mención que en la actualidad la problemática que trae el procedimiento administrativo denominado Cobro Ejecutivo previsto en el Código Orgánico Tributario vigente, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.152 del 18 de Noviembre del año 2014 está muy reciente, y en virtud de esto entre los antecedentes de la investigación que tengan relación con dicho Cobro Ejecutivo, son escasos, y es por ello que algunos antecedentes, van dirigidos, al tipo de investigación que se presenta en esta

tesis y son proveniente de revistas importantes con un poco más de 5 años de anterioridad, y así como también los que tengan carácter inconstitucional, o que formen parte de la hermenéutica metodológica, que sirven de apoyo para la elaboración de esta tesis de investigación.

Podemos mencionar como antecedente a la investigación intitulado **Naturaleza de los actos dictados por los notarios como funcionarios con competencia para dar fe pública de sus**

actos, presentado por María Victoria Flores (2011) para optar al Título de Abogado en la Universidad José Antonio Páez en el mismo el Autor nos señala que Es necesario destacar, que un documento inexacto constituye un peligro para el tráfico jurídico por el perjuicio que pueda ocasionar a las partes y a la sociedad en general, creando una apariencia que no responde a la realidad, tal probabilidad debería quedar minimizada con un estudio completo de la normativa jurídica correspondiente, que le permita al Notario Público una preparación jurídica especializada, su imparcialidad profesional y por la responsabilidad de su actuación, por cuanto el documento notarial, goza de fe pública impuesta por el Estado, la cual da credibilidad y lo presume por cierto, una vez autenticado por el Notario Público. Es necesario contribuir a que el usuario, entendiendo por usuario de las Notarías Públicas, no exclusivamente al profesional del Derecho, sino al ciudadano común que acude a estos Organismos Públicos como parte interesada para suscribir un documento de su interés, no quede indefenso ante la interpretación subjetiva del Notario Público en la aplicación de la Norma Jurídica, pues la función Notarial es un servicio Público que presta el Estado para garantizar la seguridad Jurídica en los negocios y actuaciones de los particulares y en beneficio de la colectividad.

Así mismo Marisol R. Valbuena (2010), en su Tesis de Grado titulada “**La Función Notarial: Principios Rectores**”, Tesis presentada para optar al Título de Magíster Scientiarum en Derecho Procesal Civil, realizada en la Universidad del Zulia. Se trata de una investigación de tipo documental, con un diseño bibliográfico y un nivel descriptivo que tuvo como objetivo analizar si se cumplen los principios establecidos en la ley en la función llevada a cabo por el notario. Concluye Marisol, que el deber de imparcialidad, objetividad, uniformidad que debe existir en las Notarías Públicas, en la actualidad se ve muy cuestionado para o por todo aquel que de una u otra manera necesita acudir a estas. Ya que es muy cierto que existe una normativa legal aplicable a estas, o que deben aplicar estas, pero no es menos cierto que la falta de preparación de los funcionarios que allí laboran dejan a merced, al usuario de estos entes público, que viéndose en la necesidad legal de utilizar estos servicios públicos ven como varía la aplicación de los requisitos legales, entre una y otra Notaría Pública, constituyéndose esta situación en un verdadero problema entre la comunidad. El

antecedente arriba transcrito se relaciona con la presente investigación debido a que desarrolla el tema de la función notarial de acuerdo a la Ley.

También podemos señalar el trabajo de investigación de Luis M. Contreras (2009) titulado **La Fe Pública y la Documentación**, trabajo realizado en la Universidad Carlos III Barcelona. Se trata de una investigación documental con un diseño descriptivo, el cual hace una comparación entre la fe pública y la documentación. Concluye el citado autor que tradicionalmente en nuestro sistema jurídico se ha identificado documentación y fe pública judicial cuando en la práctica no es lo mismo. Incluso la doctrina procesalista ha incurrido en este error. La práctica demuestra precisamente que una cosa es la documentación y otra la fe pública judicial, añadiendo la segunda una cualificación a la primera. El mencionado antecedente se relaciona con la presente investigación ya que desarrolla de forma directa el tema de la fe pública, pero por tratarse de un antecedente internacional el mismo servirá como fuente de consulta para tener conocimiento en cuanto al derecho comparado relacionado con la fe pública.

Otro de los trabajos a mencionar como marco referenciales el de Cardona Jiménez, Jorge Eliécer, titulado **Modelo Hermenéutico del Debido Proceso en Colombia**, presentado para optar al título de Especialista en Derecho Procesal en la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, 2013. En dicho trabajo se plantea un modelo hermenéutico fundado en el debido proceso como derecho fundamental o principio constitucionalizado, que posibilita en la aplicación de las normas procesales la atribución de sentido en defensa del hombre y sus consabidos valores en tanto expresión cultural del Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Se trata entonces de vindicar la voz garantista en el proceso, de suerte que éste se conforme y desarrolle a partir de su carácter dialéctico regido por la imparcialidad, la cooperación, la libertad, la igualdad y la dignidad humanas. En esta estructura, los jueces son voceros de la razón práctica en cada caso concreto. Para la existencia de un auténtico Estado Constitucional y Democrático de Derecho fundado en la Carta de Derechos como núcleo de los valores y base fundamental de interpretación y aplicación, adquiere un papel prominente la labor de la hermenéutica jurídica que está orientada a la acción y por ende adquiere valor a la luz de la concreción del caso que se pretende resolver, de modo que el intérprete operativo

debe derivar de los principios constitucionales la normatividad aplicable para superar la incertidumbre o las lagunas axiológicas, con el fin de lograr una solución más equitativa.

Finalmente mencionamos también como marco referencial, el trabajo de investigación elaborado por Moya Millán, J (2009) denominado **Los medios de control de la Constitucionalidad en Venezuela** para optar por el título de especialista en Derecho Procesal Constitucional en la Universidad de Monte Ávila en Caracas. Venezuela. Esta hace referencia al conjunto de sistemas para la protección, garantía y efectividad de la supremacía constitucional que se logra a través de la justicia constitucional y esa justicia constitucional se materializa por mecanismos o medios de protección como son el control difuso y el control concentrado de la constitucionalidad de leyes. Dicho trabajo de investigación tiene como objetivo analizar el control difuso y el control abstracto o concentrado de la constitucionalidad de las leyes, consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, como medios de protección de la constitucionalidad en Venezuela, explicando la importancia de determinar los principios legales, constitucionales y efectividad de estos medios de control de la constitucionalidad en Venezuela

### **Bases Teóricas**

En Venezuela el régimen jurídico instaurado desde el nacimiento de la República, concebido como un todo, siempre se ha destacado con especial atención, desde que la República adoptó el principio de la legalidad en materia administrativa, con rango constitucional, en la primera constitución de Venezuela que fue elaborada en 1811, dictada por el Congreso que decretó la independencia de Venezuela y expresamente fue consagrado en nuestra Carta Magna de 1830, a través de la cual se dio vida al Estado Venezolano, en las disposiciones respectivas que le atribuyeron al Congreso la facultad de dictar leyes (actual Numeral 1º del Artículo 187 constitucional), separadas éstas funciones de las atribuciones asignadas al órgano ejecutivo de dirigir todas las actuaciones que corresponden al gobierno (actual Numeral 2 del Artículo 236 constitucional) y, también, separadas de las acciones correspondientes a la de impartir y administrar justicia que corresponden al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales de la República (actual Artículo 253 constitucional); de

manera que tal como lo expresa taxativamente el texto del Artículo 136 de la vigente Constitución Nacional, cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, las cuales serán ejercidas a través de los actos que dicten cada uno de los distintos órganos que conforman, en su totalidad, a ese Poder Público, a través de los distintos y muy diversos procesos y procedimientos legales que deben realizarse en cada caso concreto, procesos y procedimientos estos que, atendiendo al antes señalado Principio de Legalidad, se encuentran taxativamente establecidos en la Constitución y en la ley, prosiguiendo así el principio de legalidad y constitucionalidad que el Estado Venezolano ha promulgado dentro de todas las constituciones hasta el día de hoy como lo es la Constitución de 1999.

Así, de una parte se encuentran las actuaciones de los distintos órganos del Estado, las cuales se materializan a través de los distintos tipos de actos administrativos que tiene consagrados la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a saber, Decretos, Resoluciones, Ordenes, Providencias y demás disposiciones de carácter legal (Artículo 14 de dicho texto legal), y a través de tres tipos de actuaciones que la Constitución especialmente reserva, expresa y taxativamente, a los tres órganos constitucionales que, por excelencia, conforman el Poder Público, los actos administrativos, los actos de gobierno y las sentencias, de manera que los actos administrativos se constituyen en la vía a través de la cual todos los órganos del Estado, sin excepción alguna, manifiestan su voluntad (Artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), quedando, por una parte, los actos de gobierno reservados exclusivamente al órgano ejecutivo nacional (como por ejemplo, designar embajadores, conceder indultos, designar al Vice-Presidente Ejecutivo de la República, etc.) y por la otra, los actos legislativos (dictar leyes) reservados exclusivamente a los órganos legislativos nacional (Numeral 1º del Artículo 187 constitucional), estatal (Artículo 162 constitucional) y municipal (Artículo 175 constitucional).

Desde ésta perspectiva, y habiendo delimitado el campo de las actuación de los distintos órganos del Poder Público, se hace también necesario, impertermitiblemente, ahora distinguir a través de qué mecanismos se materializan se ejecutan esas actuaciones de los distintos órganos del Estado, lo cual se logra a través del proceso y de los procedimientos.

### ***El Principio de Supremacía Constitucional.***

Es un principio teórico del Derecho constitucional que postula, originalmente, ubicar la Constitución de un país jerárquicamente por encima de todo el ordenamiento jurídico de ese país, considerándola como Ley Suprema del Estado y fundamento del sistema jurídico. Según cada país los tratados internacionales, convenciones internacionales o pactos internacionales gozarán o no del mismo rango que la Constitución Nacional de cada uno de ellos.

El principio de supremacía constitucional es parte de un principio más general del derecho, llamado principio de jerarquía. Este principio tiene dos funciones: una positiva, de fundamentar lo inferior, y otra negativa, de hacer caer, anular o dejar sin efectos a aquello inferior que se le oponga.

La Constitución constituye el texto fundamental del Estado, que rige su vida política y jurídica y además atendiendo al principio de paralelismo de las formas no podría una ley ordinaria modificar una Constitución, debido a que el procedimiento que se siguió para crear ésta, es distinto al del legislador ordinario, razón por la cual, debe gozar de mayor estabilidad, y de prever para ello, un procedimiento más agravado.

El principio de supremacía constitucional establece que la Constitución es la norma suprema que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las disposiciones normativas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, ya que caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

Este principio es característico de un Estado constitucional de derechos y justicia, en el cual todos los poderes y autoridades públicas deben someterse a la Constitución, ya que esta le otorga validez jurídica a las disposiciones normativas que el operador jurídico aplica y es la razón por la cual se legitima su actuación; es más, dentro de un Estado constitucional, los derechos contenidos en la Constitución cumplen un doble papel, tanto como fundamento y límite de la actuación de los poderes públicos.

Hans Kelsen en su obra “Teoría Pura del Derecho” contribuiría con su percepción formal de la supremacía constitucional, al señalar en su capítulo IX “La Estructura Jerárquica del Orden Jurídico” que la Constitución no puede ser modificada a través de trámites ordinarios como los de la ley, sino que por el contrario, necesita de mayor consenso y requisitos más complejos para su reforma.

Para Alvarez (2012) se puede entender de la siguiente manera, por tanto, de acuerdo con Kelsen, la supremacía constitucional se encuentra íntimamente relacionada con la rigidez constitucional al asegurar mayores óbices o impedimentos para la modificación formal de la Constitución como norma *normarum* del orden jurídico nacional. Resulta razonable que sea de esa manera, pues permite mayor protección de la Constitución y viene a ser una especie de institucionalización constitucional de la desconfianza política.

Se puede entender a la Constitución en lo que García De Enterría (2006) señala como “una norma jurídica, y no cualquiera, sino la primera de todas, *lex superior*, aquella que sienta los valores supremos de un ordenamiento y que desde esa supremacía es capaz de exigir cuentas” de ser fundamentalmente, según el mismo autor “el parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas del sistema.” Pág. 49. De esta forma, la Constitución expresa su carácter superior dentro de la multidiversidad de normas que cohabitan en el ordenamiento jurídico. Declara su capacidad creadora y legitimadora de la validez de las normas que se encuentran por debajo y somete a todas las personas y órganos estatales a sus preceptos normativos, valores y principios como pacto social y general, que es capaz de limitar las voluntades individuales en salvaguarda de los consensos que le dieron vida jurídica y política.

En Venezuela, la idea de la Constitución como norma suprema y base del ordenamiento jurídico, se remonta al texto de la Constitución de 1811. La Constitución venezolana de 1999 consagra en su artículo 7 la supremacía constitucional, en concordancia se encuentra el artículo 23 de la misma Carta Magna, en donde la supremacía de la Constitución venezolana cede ante los tratados, pactos y convenciones relativos a los derechos humanos suscritos y ratificados por Venezuela, siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución.

Se agrega, que el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela en sentencia de fecha 15 de diciembre de 2004, No. 3145, en Sala Constitucional reconoce el principio de Supremacía Constitucional cuando establece “...es la Constitución, norma suprema y fundamento de su ordenamiento jurídico, a partir de la cual se genera la producción escalonada del orden jurídico, de manera decreciente en cuanto a su generalidad”. Y profundiza La Roche al señalar, y citamos:

“Dentro de las reglas jurídicas del Estado, la Constitución ocupa el lugar más elevado. Es superior a la ley ordinaria, puesto que pudiéndola



modificar, no puede ser modificada por ella. Si el Poder Legislativo ha sido instituido por la Constitución, si debe su existencia a ese texto, al tratar de desconocer en el fondo o en la forma, los límites que la Constitución la ha asignado, extralimitaría indudablemente sus poderes. Todo acto del Poder Legislativo que exceda su competencia no tiene jurídicamente ningún valor y toda la ley contraria a la Constitución es ineficaz” (La Roche, 1987).

En éste sentido, y en consonancia con el antes citado autor, ha señalado nuestro Tribunal Supremo de Justicia, y citamos:

“.....Que la Constitución ostente, junto con el ordenamiento jurídico en su totalidad, un carácter normativo inmanente; esto es, un deber ser axiológico asumido por la comunidad como de obligatorio cumplimiento, contra cuyas infracciones se activen los mecanismos correctivos que el propio ordenamiento ha creado. La Constitución, también, sin que pueda ser de otro modo, impone modelos de conducta encaminados a cumplir pautas de comportamiento en una sociedad determinada.....”Sentencia de la Sala Constitucional N° 1347 de 9 de noviembre de 2001, en Revista de Derecho Público, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 264.

Así, la supremacía constitucional es una noción absoluta, que no admite excepciones, por lo que el derecho constitucional a su aseguramiento tampoco puede admitir excepciones, salvo por supuesto, que sean establecidas en la propia Constitución. De lo anterior resulta que, en definitiva, en el derecho constitucional contemporáneo, la justicia constitucional se ha estructurado como una garantía adjetiva al derecho fundamental del ciudadano a la Constitución y a la supremacía constitucional, e incluso, a que las reformas constitucionales se hagan sólo como lo dispone la Constitución. De allí, por ejemplo, que en el caso de Venezuela, el sistema de justicia constitucional está concebido conforme al principio de la universalidad del control, por lo que todos los actos estatales, incluso aquellos que se dicten con motivo de los procedimientos de revisión o reforma constitucional, cualquiera que sea su naturaleza, en tanto que sean manifestaciones de voluntad de los poderes constituidos, están sometidos a la Constitución y al control judicial de constitucionalidad. De lo contrario, no tendría sentido ni la supremacía constitucional ni el derecho ciudadano a dicha supremacía constitucional.

### ***El Principio de Legalidad.***

Es importante hacer mención del principio de legalidad, como uno de los principios más elementales para poder realizar cualquier procedimiento que busque la aplicación de una sanción o la creación de un tributo, estos no pueden estar apartado de la normativa legal, es por ello que la Carta Magna delimita además del principio de legalidad, ciertos principios que son intrínsecos a todos los administrados, como lo son el derecho a la defensa y al debido proceso. Bracho (2000), se refiere al principio de legalidad como “una consecuencia de la noción general de Estado de Derecho y establece una relación que algunos autores denominan auto vinculación: sujeción de las autoridades a sus propias normas”. Además de consecuencia, constituye el pilar fundamental del Estado de Derecho y quien más directamente lo garantiza, siendo en gran medida los otros principios, sus subordinados lógicos, pues sin esta legalidad no podrían funcionar.

Lares (1970), acota que la legalidad para el Derecho Público tiene un doble significado, a saber:

- En sentido estricto: Sumisión de todos los actos estatales a la Ley, a la Legislación en sentido lato: la Constitución, las leyes y Reglamentos.
- En sentido amplio: Sometimiento de los actos individuales y concretos, provenientes de una autoridad a las normas generales y abstractas, previamente decididas, sean o no de origen legislativo e inclusive proveniente de la misma autoridad; se le consagra en el Artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En tanto no se demuestre la invalidez de un acto administrativo, tendrá pleno valor y producirá todos sus efectos, como si realmente estuviera perfectamente ceñido a las normas, problema que se puede visualizar en la actualidad con el procedimiento supra mencionado. Aunque este debería basarse en una presunción iuris tantum, es decir, que admite pruebas en contrario, su establecimiento y naturaleza obedece a razones de orden política, para garantizar un ingreso en cuotas liquidas provenientes de los tributos, por lo contrario esta está redactada con una presunción iuris et de iure, que no admite prueba en contrario, por lo tanto no existen elementos que puedan suspender los efectos de tal procedimiento.

De acuerdo a la doctrina, sólo puede sostenerse la presunción *iuris tantum* cuando reúna condiciones mínimas de legitimidad, por lo que en consecuencia el acto administrativo dictado por los órganos del Estado, cualquiera que este sea, deberá:

Venir de una autoridad legítima.

1. No estar expresamente proscrito por la Constitución o las leyes.
2. No ser de ejecución imposible.
3. No implicar la realización de un delito.
4. No haber sido dictado por autoridad manifiestamente incompetente.
5. No haberse apartado totalmente del procedimiento legal.

El Principio de Legalidad establece que las autoridades administrativas - y en general, todas las autoridades que componen el Estado - deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le son atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades.

Esto implica, en primer lugar, que la Administración se sujeta especialmente a la ley, entendida como norma jurídica por quienes representan a la sociedad en su conjunto, vale decir, el Parlamento. Sin embargo, la evolución del principio de legalidad lo ha llevado a incluir no solo a las demás normas con rango de ley (como son en el caso peruano los decretos legislativos, los decretos de urgencia y las ordenanzas) sino además a la Constitución y a las demás normas de rango inferior a la Ley.

Lo que ocurre es que en el Estado de Derecho se ubica a la Administración como esencialmente ejecutiva, encontrando en la ley su fundamento y el límite de su acción[3]. Es una Administración sometida al derecho, siendo que aunque ella está habilitada para dictar reglas generales - reglamentos y normas internas como los instrumentos de gestión y las directivas -, estas están siempre subordinadas a la ley.

En segundo lugar, la Administración Pública, a diferencia de los particulares, no goza de la llamada libertad negativa (nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido a hacer lo que esta no prohíbe) o principio de no coacción, dado que solo puede hacer aquello para lo cual está facultada en forma expresa. El controvertido concepto de competencia

implícita, por el cual pueden existir atribuciones que no están establecidas con precisión en la norma, ha reducido su ámbito al mínimo, siendo prácticamente inexistente en nuestra legislación.

La discrecionalidad administrativa, como resultado, va eliminándose de manera sostenida, lo cual es consistente con la moderna teoría administrativa, e incluso, con reiterada jurisprudencia, en especial, la emitida por el Tribunal Constitucional[5]. De hecho, en lo que concierne a la emisión de actos administrativos, la discrecionalidad se encuentra reducida a las solicitudes de gracia, que operan cuando el administrado no cuenta con otro título legal específico que permita exigirlo como una petición en interés particular.

Asimismo, la Administración pública, al emitir actos administrativos (que por definición, generan efectos específicos, aplicables a un conjunto definido de administrados) debe adecuarse a las normas reglamentarias de carácter general. Estas últimas evidentemente deben de complementar debidamente la norma legal que les da sustento, cumpliendo con reglamentarla de manera adecuada, en el caso de los llamados reglamentos ejecutivos, conforme lo establecido por la Constitución Política del Perú. En el caso de los reglamentos autónomos, la Administración debe respetar las normas legales en general y en especial aquella que le otorga potestad reglamentaria a la entidad.

En el concepto de legalidad se encuentra inherente, además de la ley en sentido estricto, las normas con fuerza de ley emanadas del Gobierno y, puesto que aquella se encuentra sometida también al Derecho en general, ha de entenderse que ese sometimiento es más amplio y se refiere también a las demás fuentes del ordenamiento jurídico. En palabras de Garrido Falla (jurista español), "todo lo anterior significa, de un lado, la sumisión de los actos administrativos concretos a las disposiciones vigentes de carácter general, y de otro, la sumisión de los órganos que dictan disposiciones generales al ordenamiento jerárquico de las fuentes del Derecho".

Este principio cobra un especial significado en el ámbito de la Administración que se concreta en la sumisión a la ley de la actividad administrativa y que supone, en palabras de Garrido Falla, de un lado, "la sumisión de los actos administrativos concretos a las

disposiciones vigentes de carácter general, y de otro, la sumisión de los órganos que dictan disposiciones generales al ordenamiento jerárquico de las fuentes del Derecho."

Si un Estado se atiene a dicho principio entonces las actuaciones de sus poderes estarían sometidas a la Constitución y al estado actual o al imperio de la ley.

Se considera que la seguridad jurídica requiere que las actuaciones de quienes los poderes públicos estén sometidas al principio de legalidad. El principio se considera a veces como la "regla de oro" del derecho público, y es una condición necesaria para afirmar que un Estado es un Estado de derecho, pues el poder tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas.

Fundamentalmente podemos indicar que el Principio de Legalidad se encuentra señalado en el artículo 137 de nuestra Constitución que dispone que "La Constitución y la ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen", lo que reserva la creación de atribuciones a la Constitución y a la Ley, sin que ello impida la posibilidad de que su desarrollo y distribución puede ser ulteriormente abarcado por normas de rango sublegal. De manera que el desarrollo de las actividades y funciones del Estado debe observarse mediante los cauces exigidos por la Constitución, leyes y demás normas integrantes del ordenamiento jurídico, en lo que nuestra Doctrina y Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia denomina Bloque de Legalidad. Para el profesor Brewer (1998), este principio incorpora igualmente el principio de sometimiento al derecho y paralelismo de las formas, el principio de jerarquía y el régimen de discrecionalidad. Además de su consideración constitucional, tenemos el artículo 4 del Decreto N° 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, que establece, y citamos:

"La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes y los actos administrativos de carácter normativo dictados formal y previamente conforme a la ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático, participativo y protagónico."

Así, tenemos que el Principio de Legalidad, bien en sus actuaciones formales (procedimientos administrativos y actos administrativos) y materiales (ejecución y cumplimiento de lo dispuesto en la ley y en las decisiones administrativas), debe someterse a todas las normas del ordenamiento jurídico vigente, de manera que su proceder debe subordinarse no solo a la Constitución y a la Ley, sino también a normas de rango sublegal, que conforme a nuestra jurisprudencia se trata de un “...un estatuto obligatorio para las distintas ramas del poder público, como un mandamiento dirigido propiamente al Estado para establecer los límites del ejercicio de las potestades que le han sido conferidas...” (ver sentencia N° 672 del 15 de marzo de 2006, dictada por la Sala Político Administrativa del TSJ).

Este principio obliga a que la administración pública se someta a la norma dictada por los órganos administrativos del Estado, Asamblea Nacional, Consejos Estadales Legislativos y Concejos Municipales, ajustando sus actuaciones en todo momento a una ley preexistente, de manera que así la ley siempre constituirá el límite de actuación de la administración.

### ***El Principio de Presunción de Legitimidad.***

En principio, los actos administrativos se consideran válidos en tanto no se declare lo contrario por el órgano jurisdiccional competente. El acto administrativo se presume legítimo en la medida en que emana de una autoridad que también lo es, de modo que, si adolece de cualquiera de los requisitos del acto administrativo desaparece el soporte mismo de la presunción legal.

La presunción de legitimidad permite al acto desplegar sus efectos de forma inmediata en tanto no se demuestre su invalidez y traslada, de este modo, al administrado la carga de impugnarlo, bien en la vía administrativa o bien en la contencioso-administrativa, si desea obtener su anulación y suspender temporal o definitivamente su eficacia.

Esta presunción deriva de la circunstancia de que la Administración no es un mero poder de hecho, sino que se trata de un poder jurídico que define derechos y crea obligaciones de forma unilateral y ejecutoria. De este modo, la Administración no precisa la declaración de

legalidad de sus actos para que estos sean ejecutivos. Sus decisiones son inmediatamente eficaces y, por ello, la consecuencia es la carga que se impone al administrado de recurrir el acto administrativo para que éste no se ejecute.

Para Dromi (1995) la presunción del acto administrativo es: “(...) la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos, por eso crea la presunción de que son legales, es decir, se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción”.

Por su parte Marienhoff(1975) por su parte nos dice: “la presunción de legitimidad se refiere al acto perfecto, osea al acto válido y eficaz. Si el acto es válido, pero no eficaz, no es un acto perfecto, y en consecuencia no será ejecutorio”, de hecho el citado autor considera que únicamente los actos perfectos se benefician de la presunción de legitimidad, cosa que a la vez es criticada por Durán Martínez (2007) quién señala “...pero adviértase que, si el acto es válido, es legítimo. Y si es legítimo, no tiene ningún sentido hablar de presunción de legitimidad. El acto no se presume legítimo; lisa y llanamente, es legítimo. Y esa legitimidad es totalmente independiente de la eficacia...”

El acto administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se presume legítimo por su sola calidad de tal: “Estos actos administrativos por serlo tienen en su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la actividad administrativa y por consiguiente toda invocación de nulidad contra ellos debe necesariamente ser alegada y probada en juicio”. Este principio se aplica tanto cuando el acto adolece de un vicio leve, como cuando adolece de un vicio grave; no se aplica, sin embargo, cuando el acto tiene un vicio grosero, caso en el cual se considerará que no existe como acto administrativo. La jurisprudencia es criticable, en cuanto el vicio grave y manifiesto destruye precisamente toda presunción de legitimidad que el acto pudiera haber tenido;<sup>18</sup> la presunción de legitimidad, en verdad, sólo se justifica en los casos de duda, cuando siendo el vicio del acto meramente leve cabe estar a la consecuencia más favorable a la vigencia del acto, y admitir su presunta validez hasta que lo contrario sea resuelto por una autoridad competente. Las consecuencias de la presunción de legitimidad o validez del acto administrativo son

esencialmente las siguientes: 1º) El acto no puede ser invalidado de oficio por el juez, sino que se requiere una petición de parte interesada con el fin de que el juez pueda declarar la nulidad; 2º) es necesaria una investigación de hecho para poder determinar concretamente de qué vicio adolece el acto; dicho de otro modo, no puede juzgarse en abstracto la nulidad del acto, sino que es necesario referirla a las particulares circunstancias de cada caso.

De ésta manera el Principio de Presunción de Legitimidad implica que la Administración, por ser un ente público estatal (creado a través de la Constitución y del ordenamiento jurídico del Estado), se presume dicta los actos administrativos apegados al ordenamiento jurídico, aspecto éste que no siempre es así, porque de observarse que dicho acto administrativo no cumple con los requisitos de legalidad o de constitucionalidad, al momento de emitirse dicho acto, por supuesto que debe presumirse la ilegalidad del mismo, de lo que surge, en consecuencia, la presunción de ilegalidad e ilegitimidad del señalado acto administrativo.

Ante ésta situación, surge para el destinatario del referido acto administrativo el pleno derecho de ejercer contra el mismo, los correspondientes recursos de nulidad que prevea el respectivo ordenamiento jurídico, por ante los respectivos órganos administrativos y/o jurisdiccionales, según sea el caso. Así como se presume la inocencia de la persona que no ha cometido delito alguno, así mismo debe presumirse que la Administración, al dictar un acto administrativo, debe cumplir con todos los requisitos legales para la emisión del mismo pues, de lo contrario, se le estaría dando legalidad a un acto administrativo ilegal, lo que evidentemente contraría el Principio de Legalidad Administrativa.

De ésta manera surge la imperiosa obligación de que cada órgano del Estado, dentro del ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y legales, al momento de dictar actos administrativos, deben proceder a emitir los mismos cumpliendo con todos los requisitos que la respectiva ley administrativa establezca, a los fines de darle legalidad y legitimidad a tal acto administrativo, pues de lo contrario, de demostrarse la ilegalidad del acto emitido, por razones de fuerza jurídica, debe anularse dicho acto, por ser atentatorio a los preceptos legales establecidos en la respectiva ley administrativa que regula dichos actos.



### *La Jerarquización Normativa de los Actos Administrativos.*

Es claro que la Constitución es la Ley Suprema de un Estado, de la cual surgen diferentes principios como es el caso de los referidos a la jerarquía, jurisdicción y competencia, que se analizan en la presente investigación bajo la modalidad bibliográfica, precisamente se tomó como referencia el criterio de Asbún (2016), quien manifestó lo siguiente acerca de una de las variables en tratamiento: “la jerarquía fue definida por Kelsen en 1935 como la validez de la norma al fundamentarse en otra superior, reconociendo que la Constitución es la máxima ley de la República”. Sobre ésta base se pone de manifiesto que cualquier normativa que contradiga a la norma superior, carece de validez jurídica, en este caso, la Constitución de la República es la Ley Suprema que prevalece sobre las demás, de manera que el ordenamiento jurídico tiene la estructura de escalones de normas supra y subordinadas, donde la norma suprema que emana de la Constitución es el fundamento para la elaboración del nivel inferior.

Igual Principio de Jerarquización lo encontramos en el ámbito del Derecho Administrativo venezolano, donde de manera expresa el Artículo 14 de la Ley Orgánica de procedimientos Administrativos taxativamente establece que los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas.

Al ser la Constitución la norma fundamental, que se encuentra en la cúspide del sistema jurídica, de ella emana la validez de todo acto jurídico y, por consecuencia, existe una adecuación connatural —formalmente hablando— de dichos actos hacia ella, ya que estos se encuentran vigentes como consecuencia de los principios de validez antes mencionados pues, de lo contrario, cualquier norma jurídica que no cumpla con las formalidades previstas a nivel constitucional para su creación será considerada como inválida. Por ende, la adecuación de los actos a la Constitución, es decir, su constitucionalidad, dependerá únicamente del cumplimiento de los procesos formales de creación normativa, pero no de la observancia de contener y respetar principios y derechos fundamentales, o de cualquier otro tipo de contenido material.

Por su parte, los Artículos 15, 16 y 17 de la referida ley, definen los actos administrativos según la jerarquización indicada y los órganos de los cuales emanan; en tal sentido, y a fin de facilitar su comprensión, se puede esquematizar de la siguiente forma:

ARTÍCULOS DE LA L.O.P.A.	DENOMINACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	ÓRGANO QUE LO EMITE
15	DECRETOS	PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA
16	RESOLUCIONES	MINISTROS O MINISTRAS
17	ÓRDENES O PROVIDENCIAS ADMINISTRATIVAS	OTROS ÓRGANOS A LOS QUE NO LES CORRESPONDA EMITIR DECRETOS O RESOLUCIONES
	INSTRUCCIONES O CIRCULARES	SON UTILIZADOS POR LOS ÓRGANOS SUPERIORES PARA DIRIGIR LAS ACTIVIDADES DE LOS ÓRGANOS JERÁRQUICAMENTE SUBORDINADOS  (VER ARTÍCULO 42 DEL DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE 2014)

Con ello queda claro que un Decreto, por ser emanado del Presidente de la República, se aplica con prioridad frente a Resoluciones Ministeriales y éstas se aplican con prioridad frente a las otras Órdenes, Providencias y Decisiones, dictadas por órganos inferiores; e en estos, la jerarquía de los actos se determina por la de los órganos de los cuales emana.

El propio artículo 13 de la LOPA, establece adicionalmente, la inderogabilidad singular de los reglamentos, conforme al cual los actos administrativos de efectos generales no pueden ser vulnerados o derogados por los actos administrativos de efectos particulares, “aun cuando fueren dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general.”. Por ejemplo, Si se dicta una Resolución Reglamentaria por un Ministro, no sólo este funcionario no puede vulnerarla con sus actos particulares, sino que el Presidente de la República tampoco puede vulnerar dicha disposición general, con un acto de efectos particulares.

En resumen:

- *Los actos administrativos han de atender a la jerarquía establecida en forma tal que los actos de menor rango no pueden derogar a los de rango superior.*
- *Regla de contenido del acto. De acuerdo con esta regla, un acto administrativo particular no puede derogar la disposición de carácter general aun cuando la última haya sido dictada por un órgano de jerarquía inferior.*

De ésta manera los entes de la administración pública se encuentran, conforme a la distribución vertical del poder público, jerárquicamente ordenados y relacionados de forma organizada. Los de menor jerarquía están sometidos al control, supervisión y dirección de los superiores con competencia en la materia correspondiente. Para Moya (2009), el incumplimiento de las órdenes e instrucciones del superior jerárquico inmediato, obliga la intervención de éste y motiva la responsabilidad civil, penal o administrativa de los funcionarios o funcionarias públicos inculpados, sin que les sirva de excusa haber actuado cumpliendo órdenes superiores, con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 25 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999).

De igual modo, para que los órganos de la administración pública puedan lograr el cumplimiento de sus fines, deben estar coordinados funcionalmente bajo el principio de una unidad orgánica con el objeto de mantener su orientación institucional, de conformidad con la constitución y la ley. La organización de la administración pública tendrá la asignación de competencia, relaciones, instancias y sistemas de coordinación.

De ésta manera el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, también tiene gran importancia para la consolidación de la legalidad, al establecer que ningún acto administrativo no solo debe estar sometido a la ley y ser de carácter sub-legal, sino que además tiene que estar sometido a los otros actos administrativos de jerarquía superior. Es decir, los actos dictados por órganos inferiores, no pueden vulnerar lo establecido en los actos dictados por los órganos superiores, con lo cual se establece expresamente el principio de la jerarquía en la organización administrativa, de forma tal que el principio de jerarquía normativa es un principio del ordenamiento jurídico, que impone la subordinación de las normas de grado inferior a las de rango superior. Jerarquía es el orden de los elementos de una

serie según su valor. En consecuencia, la violación de este principio donde el acto administrativo no puede vulnerarlo establecido en otro de jerarquía superior, implica también el principio de legalidad, actuación que debe ser controlada por vía jurisdiccional.

### ***Los Actos Legislativos.***

Los actos legislativos se refieren a la acción por la cual se formula una regla general impersonal, abstracta y general ya sea que emane del Poder Ejecutivo o del H. Congreso de la Unión o de alguna autoridad con facultades para hacerlo. En el contexto del derecho parlamentario es la facultad para crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante de la sociedad. En los estados donde impera una forma de gobierno con división de poderes, esta facultad corresponde al denominado Poder Legislativo.

Históricamente, con la aparición del Estado de derecho, que conlleva la división de poderes, la potestad de hacer leyes se cedió a un organismo formado por representantes del pueblo, al que corresponde el ejercicio del Poder Legislativo. Esto no significa, sin embargo, que el Poder Ejecutivo haya sido excluido del ejercicio del acto legislativo, ya que es parte de sus facultades reglamentarias y administrativas.

Sobre la premisa establecida por Montesquieu al establecer la división tripartita del poder, la distribución de funciones, es algo que ha sido solucionado de diferente manera en la Constitución de cada país; pero en general la mayoría ha introducido el principio de la separación de los poderes tratando de seguir en lo más importante la triple premisa a que dio lugar la teoría de Montesquieu: Que el que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni de ejecutarlas; que el que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar de su aplicación; que el que juzgue no las haga ni las ejecute, de allí que en la doctrina constitucionalista el lenguaje se refiera más de a la “separación de funciones” que de separación de poderes, ya que el Poder Público es uno sólo, y, consecuentemente, éste es único, exclusivo y excluyente, razón por la cual cuando nos referimos a tal expresión nos estamos refiriendo al Poder del Estado.

De manera distinta, para identificar a los poderes que ejercen cada uno de los órganos del Estado, se debe adjetivizar la expresión Poder Público, y así nos podremos referir al Poder Público Nacional, al Poder Público Estatal y/o al Poder Público Municipal, o, al Poder Ejecutivo, al Poder Jurisdiccional, o al Poder Legislativo, o mucho más allá al Poder Legislativo nacional, al Poder Legislativo Estatal o al Poder Legislativo Municipal. Surge así el germen de los conceptos de Legislación, Administración y Justicia, conceptos que todavía se mantienen en constante elaboración. En general, son órganos administrativos los que están estructurados jerárquicamente y sujetos a órdenes (dependientes); son órganos judiciales aquellos que no están sujetos a órdenes o instrucciones, es decir, aquellos que son independientes. Hay así tres tipos de órganos, y tres tipos de función estatal.

Todo sería sencillo si las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional estuvieran respectiva y exclusivamente a cargo de los órganos legislativo (Congreso), administrativos (órganos dependientes) y judiciales. (Órganos independientes), pero las dificultades surgen de que ello no es así; de que cada órgano no se limita únicamente a la función que le corresponde, y que por lo tanto la separación de las funciones en cuanto atribución de las mismas a órganos diferenciados se realiza imperfectamente. De allí también la dificultad en hallar la noción que identifique plenamente a cada una de las funciones estatales.

Partiendo de ésta base, nos encontramos entonces que, muy a pesar de que a cada órgano estatal le corresponde una función específica, diferenciadas unas de otras, lo cierto es que para el cumplimiento de dichas funciones específicas, los órganos realizan una gran diversidad de actos distintos unos de otros, y así, a pesar de que el órgano jurisdiccional es el único al que le corresponde dictar *sentencias*, no obstante los Tribunales también dictan *actos administrativos* (como por ejemplo la designación del Secretario del Tribunal, la emisión de las Notificaciones o de las Citaciones de las partes en juicio, la emisión de Oficios que realiza el Tribunal dirigidos a otros organismos estatales o a particulares, etc.), que son propios del órgano ejecutivo. De igual manera tenemos al órgano legislativo, quien tiene la exclusiva función de *legislar (dictar leyes)* pero dentro del cual también se dictan *actos administrativos*, como por ejemplo cuando se designan a los miembros de las distintas Comisiones Parlamentarias, cuando se designa a una Secretaria o cualquier persona que forme parte de

alguna oficina parlamentaria, cuando el órgano legislativo dicta Acuerdos, cuando el órgano legislativo se dirige a otros órganos, organismos y/o instituciones del Estado.

Así mismo observamos a los distintos Ministerios, Institutos Autónomos, Servicios Autónomos y cualquier otro organismo público de cualquier índole o naturaleza, en la cual, evidentemente, se emiten *actos administrativos* de manera cotidiana, por cuanto es a través de estos tipos de actos que se realiza la actividad administrativa de dichos entes, pero en la cual también se dictan *decisiones administrativas*, de naturaleza semejante a las *sentencias* emitidas por los Tribunales.

Por manera que vemos que dentro de la Administración Pública del Estado, si bien cada órgano tiene sus funciones propias, existe una gran variedad y multiplicidad de actos que a diario se realizan, a pesar de lo cual, se mantiene el principio de *la realización de las funciones propias* que tiene cada órgano del Estado, en los términos expuestos en el Artículo 136 de la Constitución Nacional.

En el caso que nos ocupa en la presente investigación, con respecto a los actos que dicta la Asamblea Nacional y con fundamento en lo antes expuesto, vemos que en el seno de dicho ente administrativo se dictan *actos legislativos* y *actos administrativos*, perfectamente diferenciados, disímiles y distintos unos de otros, y así los *actos legislativos* son los realizados por la Asamblea Nacional actuando como cuerpo legislador (dictar leyes, de acuerdo al Artículo 202 del texto constitucional patrio), total y absolutamente distintos de los *actos administrativos* que a diario se dictan dicha Asamblea Nacional (designación o conformación de las distintas Comisiones Parlamentarias, oficios que dirija el Presidente o los Vice-presidentes de la Asamblea Nacional a otros organismos y o instituciones públicas y/o a particulares, etc. tal como están consagrados y definidos en el Artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Así, dentro de ordenamiento jurídico venezolano el *acto legislativo* es el acto sancionado por la *Asamblea Nacional* actuando como cuerpo legislador, es decir la ley (Artículo 202 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), en tanto el *acto administrativo* es toda declaración, de carácter general o particular, emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la *Administración*

**Pública** (Artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), con lo que dilucidamos así la clara, total y absoluta diferencia entre *acto legislativo* y *acto administrativo*.

### ***El Acto Administrativo.***

El acto administrativo es junto con las formas de organización administrativa, una de las partes conceptuales más importantes del derecho administrativo, de ahí que sea fundamental su delimitación.

No todos los actos o actividades que realiza la administración son actos administrativos destinados a producir efectos de derecho, ya que la administración realiza muchas otras actividades que no precisamente son actos administrativos.

En consecuencia todo acto administrativo es generalmente un acto de la administración, pero no todo acto o actuación de la administración es necesariamente un acto administrativo.

Es acto administrativo toda declaración de un órgano del estado en ejercicio de la función administrativa, caracterizada por un régimen jurídico que excede la órbita de derecho privado y que genera efectos jurídicos individuales directos en relación con terceros. El acto administrativo es uno de los medios jurídicos por medio de la cual se expresa la voluntad estatal.

La palabra acto se emplea en dos sentidos en el Derecho Administrativo, en primer lugar como actividad de los sujetos u órganos de la administración pública, y en segundo lugar como las decisiones o normas emanadas de la misma.

El acto administrativo se define como un acto jurídico cuya características principales son que constituyen una manifestación o declaración de voluntad, unilateral, potestativa y ejecutoria, que tiene por objeto crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica individual. Es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata.

El Acto Administrativo se entiende como cualquier manifestación o declaración de los poderes públicos de un Estado dotados de facultades administrativas, para imponer su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados que hagan vida en la nación, se trata de actos jurídicos, en los que un organismo del Estado expresa su voluntad de manera unilateral, externa y concreta, para decidir sobre una materia específica.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su Artículo 7 define al Acto Administrativo como toda declaración, de carácter general o particular, emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la Administración Pública. El gran jurista alemán Otto Mayer, define el acto administrativo "Como un acto de autoridad que emana de la Administración y que determina frente al súbdito, lo que para él debe ser derecho en un caso concreto".

De ésta manera el acto administrativo se constituye en una manifestación por excelencia de la actuación administrativa y el elemento que conforma conjuntamente con la sentencia y el acto normativo la clásica trilogía de manifestaciones autoritarias atribuidas a los poderes del Estado, y encuentra su regulación jurídica en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Capítulo II De los Actos Administrativos) de las Disposiciones Generales.

En opinión de Araujo Juárez el acto administrativo en principio debe ser un acto jurídico emanado de la Administración Pública en cualquiera de sus ramas, ya sea la Administración Pública Nacional, la Administración Pública Estatal o la Administración Pública Municipal, así como de los entes descentralizados funcionalmente con forma de Derecho Público (Art. 29 Numeral 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública). Con esto pues, se debe acoger el criterio orgánico o subjetivo para determinar el acto administrativo, pero no es suficiente, es necesario entonces, ya hemos dicho, que no todos los actos jurídicos que emanan de una Administración Pública son actos administrativos, y entonces hay que completar el criterio orgánico con el criterio material del ejercicio de la potestad administrativa otorgada y por último de acuerdo con la forma y requisitos establecidos por la legalidad o el ordenamiento jurídico (criterio formal). Sólo así cabe



diferenciar entonces, la categoría jurídica de los actos administrativos de los otros actos jurídicos emanados de la Administración Pública o de otro órgano del Poder Público.

Como acto administrativo se puede calificar toda actividad o función administrativa, pero en virtud de que la realización de dichas actividades o funciones pero puesto se realiza mediante actos jurídicos unilaterales, contratos, operaciones materiales, reglamentos y otras disposiciones de índole general. El acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad externa concreta y de carácter individual; emanado de las Autoridades del poder ejecutivo estatal, municipal, organismos desconcentrados de carácter estatal y municipal que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

Al hablar de acto administrativo debe partirse de la idea en virtud de la cual se concibe al Acto administrativo como un acto jurídico. Los actos administrativos constituyen la expresión típica de la función administrativa, ya que la actividad de la misma se refleja básicamente en aquellos. En efecto, las decisiones de la Administración están contenidas en los actos administrativos expedidos, por la razón de que la función administrativa depende de una u otra forma de la voluntad de la Administración.

La Administración actúa y por ende desarrolla función administrativa y para hacerlo utiliza el medio más adecuado para tal fin, que no se trata de algo diferente a lo que se denota como Acto Administrativo, toda vez que la función administrativa implica la existencia de actos voluntarios por parte de la Administración que van a producir efectos y consecuencias en el ordenamiento jurídico. Por ello, se tiene que la función administrativa no es una función etérea, sino que se debe concretar y hacer práctica, para que se puedan cumplir los fines del Estado, lo cual sucede a través de la expedición de actos administrativos.

Es entonces el acto administrativo, el instrumento básico y sistemático en el ejercicio de la actividad administrativa, de manera tal que se dicta con fundamento en la prerrogativa de poder público que le asiste al Estado, en donde decisiones adoptadas por la administración se encaminan al cumplimiento de fines estatales. Esta función administrativa, que se refleja en la expedición de actos administrativos, implica un contenido de actividad material, ya que en la medida que se adoptan decisiones por parte de la Administración como expresión de su voluntad, puede sostenerse que ha existido actividad de la Administración en la búsqueda de

los cometidos estatales, y no una simple expresión de voluntad aislada de intereses generales. La producción de actos administrativos no se realiza solamente por parte de la rama ejecutiva del poder público, sino que, es consecuencia de la función administrativa y por este motivo nada impide que sea con secuencia de la función administrativa y por ende las demás ramas del poder (Judicial–Legislativa) intervengan en la expedición de actos que se emitan en virtud de la función administrativa.

En síntesis, se colige que la actividad de la Administración, determinada como la función administrativa, implica varias modalidades de la misma, y es así que existe la posibilidad de expresarla a través de actos administrativos y por tal, estos son parte de la función administrativa.

### **Bases legales y Fundamentos Jurídicos de la Investigación**

Una vez delimitados los anteriores conceptos en el marco teórico del presente trabajo, y según el Art 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:

- 1. La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga; de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y en la ley.*
- 2. Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario.*
- 3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Quien no hable castellano, o no pueda comunicarse de manera verbal, tiene derecho a un intérprete*

4. *Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto.*
5. *Ninguna persona podrá ser obligada a confesarse culpable o declarar contra sí misma, su cónyuge, concubino o concubina, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. La confesión solamente será válida si fuere hecha sin coacción de ninguna naturaleza.*
6. *Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.*
7. *Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente.*
8. *Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o de la magistrada, del juez o de la jueza; y el derecho del Estado de actuar contra éstos o éstas.*

En efecto, este articulado establece las bases fundamentales que sirve de marco normativo, para todas las leyes de la República, en consecuencia ninguna ley, ni mucho menos, los actos administrativos (dictados por los distintos órganos de la Administración Pública) ni ningún acto legislativo dictado por los distintos órganos legislativos nacional, estatales y/o municipales) pueden ser contrarios a los parámetros impuestos en la Constitución, como lo es el Debido Proceso.

De un análisis del *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, publicado por la Asamblea Nacional el 26 de Diciembre de 2020, y con fundamento en lo antes expuesto, objeto de nuestra investigación, observamos aspectos relevantes que, en nuestra opinión, determinan que tal instrumento normativo sea, a todas luces, ilegal e inconstitucional, lo cual fundamentamos de la siguiente manera:

1.- Se trata de un *Estatuto* y no de una *Ley*, que de acuerdo a los aspectos anteriormente considerados, constituye un acto administrativo dictado por la Asamblea Nacional, en los términos establecidos en el Artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, dado que dicho instrumento normativo no fue objeto del procedimiento legislativo de formación de las leyes, estatuido en los Artículos 202 al 218 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, razón por la cual dicho *Estatuto* no fue objeto de las cinco (5) fases constitutivas del procedimiento legislativo, a saber: 1) Iniciativa (Art. 204 constitucional); 2) Discusión (Artículos 205 al 210 constitucional); 3) Aprobación (Art. 211 constitucional); 4) Sanción (Artículos 212 y 213 constitucional) y 5) Promulgación (Artículos 214 y 215 constitucional).

Así, no resulta que el *Estatuto* objeto de estudio haya sido llevado al seno de la Asamblea Nacional por iniciativa de ninguna persona u organismo con competencia constitucional para presentar proyectos de ley ante la Asamblea Nacional, tal como lo estatuye el Artículo 7 de la Constitución Nacional, ni mucho menos que el referido instrumento haya sido objeto de *Discusión* ante el pleno de la Asamblea Nacional, por cuanto para el momento de su aprobación, en fecha 26 de Diciembre de 2020 estaba de receso dicha Asamblea, estando constituida, en su nombre, la Comisión Delegada, quién fue realmente la que presentó (iniciativa), discutió y aprobó tal *Estatuto*, de lo que claramente se colige que no se trata de una *Ley* (acto legislativo, tal como anteriormente explicamos) sino de un *Estatuto* (que es un acto administrativo), de lo cual se deduce, tanto la ilegalidad e inconstitucionalidad del mencionado instrumento normativo.

2.- El fundamento constitucional del instrumento lo constituye el Artículo 7 constitucional que establece que es el texto constitucional la máxima y suprema norma del Estado, y el Artículo 333 constitucional, referido a la vigencia constitucional, vigencia que no ha perdido nuestra Constitución, pues previo a la emisión del *Estatuto* por parte de la Comisión Delegada de la Asamblea Nacional, ni se produjo un acto de fuerza por parte del órgano ejecutivo nacional, ni la Constitución fue derogada, únicos presupuestos de hecho revistos en el mencionado Artículo 333 constitucional, requeridos para que sea procedente el restablecimiento del hilo constitucional, por lo que no se materializaron los presupuestos de hechos normativos para la actuación de la Comisión Delegada de la Asamblea Nacional a fin

de darle vigencia a la Constitución, de lo que surge la pregunta ¿Cómo se puede restablecer la vigencia de una Constitución que no ha perdido su vigencia?.

3.- En corroboración de lo antes planteado, del texto del *Estatuto* tampoco se colige que en Venezuela se hayan dado los presupuestos de hecho previstos en el Artículo 333 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En efecto, señala el Artículo 2 del mencionado Estatuto, y citamos:

“.....Los fines de la transición democrática son el pleno restablecimiento del orden constitucional, el rescate de la soberanía popular a través de elecciones libres y la reversión de la emergencia humanitaria compleja, con el propósito de rescatar el sistema de libertades, garantías constitucionales y los derechos humanos.....” (Cursivas, negrillas y subrayado de la autora).

En éste sentido y en nuestra opinión, hasta ahora no consta que Venezuela haya sido objeto de ningún acto que haya provocado la ruptura del hilo constitucional en la vida de las instituciones venezolanas ni tampoco que no haya habido elecciones o denuncia alguna, por ante los respectivos órganos jurisdiccionales de la República, de que tales elecciones hayan sido ilegales y/o inconstitucionales, que demuestren, jurídica y efectivamente, que se haya violentado, en algún aspecto, la soberanía popular, pues tales consideraciones resultan un mero criterio político, por parte de los miembros de la Comisión Delegada de la Asamblea Nacional, aspecto éste que, evidentemente, no constituye un sustento ni fundamento jurídico válido para demandar violación alguna de norma constitucional por ante algún Tribunal de la República, de lo que observamos que tampoco se hayan dado tales presupuestos de hecho normativos establecidos en el antes mencionado Artículo 2 del *Estatuto in comento*.

4.- El *Estatuto* objeto del presente estudio, fue “.....Dado, firmado y sellado, en sesión de la Asamblea Nacional, celebrada en forma virtual por decisión de la Junta Directiva.....” de la Asamblea Nacional, tal como taxativamente se establece en la redacción final del texto del *Estatuto*, de lo que se demuestra que dicho instrumento no fué sometido al procedimiento legislativo previsto en los Artículos 204 al 218 de la Constitución de la

República Bolivariana de Venezuela, por lo que el mismo no es un acto legislativo sancionado por los miembros de la Asamblea Nacional, sino un acto administrativo emanado de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional.

## **Definición de Términos Básicos**

### **Actos Administrativos:**

Nuestra Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 7 establece y define el acto administrativo, como toda declaración de carácter general o particular, emitido de acuerdo a las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los Órganos de la Administración Pública, en consecuencia esta puede ser considerada como una declaración de voluntad de cualquier ente regulador de tributos, mediante un funcionario que busca producir un derecho directo o indirecto que puede afectar a los administrados, el cual puede lesionar o no, de manera directa o indirecta, a los intereses patrimoniales y personales de los administrados. Estos pueden ser actos administrativos generales o particulares, que pueden generar efectos generales o particulares

### **Presunción *Iuris tantum***

Una presunción *iuris tantum* es aquella que se establece por ley y que admite prueba en contra, es decir, permite probar la inexistencia de un hecho o derecho.

### **Presunción *Iuris et de iure***

Una presunción absoluta, de hecho y de derecho, o *iuris et de iure* es aquella que se establece por ley y que no admite prueba en contrario, es decir, no permite probar que el hecho o situación que se presume es falso

### **Tutela Judicial Efectiva**

Derecho fundamental de contenido complejo que confiere a toda persona el poder jurídico de promover, en defensa de sus derechos e intereses legítimos, la actividad de los órganos administrativos y jurisdiccionales que desemboque en una resolución fundada en derecho tras un procedimiento justo, sea o no favorable a las pretensiones formuladas por las partes, y a que dicha resolución se cumpla y se materialice efectivamente.

### **Acto Legislativo**

Actuación deliberada de competencia formal y material del Poder Legislativo, orientada a la creación de derecho positivo. Implica un proceso complejo y colegiado toda vez que genera situaciones jurídicas de aplicación general abstracta, impersonal y obligatoria.

### **Ley**

Es una norma jurídica dictada por el legislador, es decir, un precepto establecido por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia, cuyo incumplimiento conlleva a una sanción. Ley, en este sentido, puede referirse a la normajurídica dictada por una autoridad competente, generalmente un legislador, donde se ordena o prohíbe algo de acuerdo con la justicia y para el bien de los ciudadanos. Según el jurista venezolano Andrés Bello, la ley es “una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”.

### **Estatuto**

Reglamento, ordenanza o conjunto de normas legales por las que se regula el funcionamiento de una corporación, institución, organismo o asociación. Los estatutos son normas jurídicas que imponen reglas de conducta (estatuyen, ordenan, establecen) en determinados ámbitos territoriales o en relación a actividades específicas. Si bien tienen efectos generales o erga omnes, éstos lo son para todos aquellos a los que la norma se refiere en forma específica: por ejemplo el estatuto de los trabajadores, el estatuto de los comerciantes, el estatuto del peón, el estatuto universitario, etcétera, que sólo afecta o brinda derechos a los trabajadores en general, a los comerciantes o a los peones, o a los miembros de una universidad, respectivamente. Rige para los miembros actuales y los que se incorporen en el futuro, mientras el estatuto no sea modificado, anulado o derogado.

## **Debido Proceso**

Se denomina debido proceso a un principio general del derecho, que establece que el Estado tiene la obligación de respetar la totalidad de los derechos que la ley le reconoce a un individuo. Es el principio que garantiza que cada persona disponga de determinadas garantías mínimas para que el resultado de un proceso judicial sea equitativo y justo. Gracias al debido proceso, un sujeto puede hacerse escuchar ante el juez. Por lo general el debido proceso se vincula al respeto por los derechos de una persona que, en el marco del procedimiento judicial, puede pasar de acusada a imputada, luego procesada y finalmente condenada. Todos estos pasos que llevan a la condena deben ser concordantes con la legislación y tienen que realizarse garantizando el debido proceso. Si el debido proceso no se cumple, se puede llegar a una condena injusta o contraria a la ley.

## **Órgano Legislativo**

El poder legislativo es uno de los tres poderes de un Estado. El poder legislativo es representado por el presidente del congreso o por el Parlamento y se encarga de la formulación de leyes y proyectos de ley para la sociedad de un país. La forma en que el poder legislativo es compuesto dependerá de la estructura política de los Estados. El poder legislativo generalmente adopta dos formas: como congreso y como parlamento.

## **Jerarquización de la Ley**

Principio que garantiza la superioridad de rango de unas normas legales sobre otras y la consiguiente aplicación necesaria y obligatoria de la norma superior. Ordenación escalonada de las normas jurídicas que permite establecer el orden de aplicabilidad entre ellas y proporciona el criterio para solucionar las posibles contradicciones entre normas de distinto rango.

## **Proceso Legislativo**



Procedimiento que establece el texto constitucional (Art. 204 y ss.) de obligatorio cumplimiento que deben seguir los distintos órganos legislativos (nacional, estatal y/o municipal) para la formulación de una ley.

El proceso de producción de leyes, como objeto de estudio de la Teoría de la Legislación, se ha definido como una serie de interacciones que tienen lugar entre los editores o autores de normas; los destinatarios o las personas a quienes la ley está dirigida; el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley; los fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y los valores que justifican dichos fines.

## CAPITULO III

### MARCO METODOLOGICO

La Metodología de la Investigación se considera y se define como la disciplina que elabora, sistematiza y evalúa el conjunto del aparato técnico procedimental del que dispone la ciencia, es decir, es el instrumento que enlaza el sujeto con el objeto de la investigación, para la búsqueda de datos y la construcción del conocimiento científico. Así mismo Arias (2006) explica el marco metodológico como el “Conjunto de pasos, técnicas y procedimientos que se emplean para formular y resolver problemas” (p.16). Es por ello, que en este capítulo se señalan el conjunto de acciones destinadas a describir y analizar el fondo del problema planteado. Seguidamente es importante resaltar que la presente investigación está enfocada bajo el paradigma cuantitativo pues se toma como principal fuente de análisis a los documentos para así luego emitir una opinión al respecto.

#### **Modalidad y Tipo y Diseño**

La presente investigación es de tipo documental y descriptiva, por cuanto se basa en una revisión crítica de los aspectos más resaltantes del Acto Administrativo dictados por los distintos órganos del Poder Público, referidos en el presente caso a la Asamblea Nacional, y la presunción de legitimidad de dichos actos. Según Montemayor H (2003) en su libro llamado “Guía para la investigación documental” señala, con respecto a este tipo de investigación documental, que éstos son trabajos cuyo método de investigación se centra exclusivamente en la recopilación de datos existentes en forma documental, ya sea de libros, textos o cualquier otro tipo de documentos, en el cual su único propósito es obtener

antecedentes para profundizar en las teorías y aportaciones, ya sea emitidas sobre el tópico o tema que es objeto de estudio, y complementarlas, refutarlas o derivar, en su caso, conocimientos nuevos.

De manera general se entiende a la investigación como la actividad realizada para descubrir un conocimiento o solucionar un problema, de esta manera, la investigación documental espera cumplir estos propósitos a través de la revisión, análisis y comentarios críticos que se generen de la revisión de los documentos seleccionados.

Para obtener la información con la que se apoya el investigador se debe recurrir a diversas fuentes como son libros de texto, tesis, enciclopedias, diccionarios especializados, publicaciones periódicas, leyes, sentencias, códigos, entre otros. Es conveniente aclarar que la mayoría considera como documento a lo que se encuentra escrito, sin embargo, en un sentido amplio, un documento es algo que representa ideas o hechos, por tanto, existen documentos no escritos como son pinturas, diseños, películas, etcétera. Es necesario hacer una lectura ordenada y análisis de la información recopilada para responder a las interrogantes y objetivos planteados inicialmente. La formalidad del trabajo requiere mostrar la postura del tesista ante la revisión de las diversas teorías y fuentes, redactando comentarios críticos en el desarrollo de cada capítulo. Lo anterior significa que no basta con reunir una gran cantidad de información acerca de un tema.

Según el Manual de normas de Trabajo final de grado de la Universidad José Antonio Páez menciona que la Investigación Documental abordan problemas desde un nivel teórico con el propósito de analizar los diversos fenómenos de la realidad (históricos, psicológicos, sociológicos, pedagógicos, y otros) a través de la indagación sistemática, exhaustiva y rigurosa de material documental para extraer los datos a analizar. Es el estudio de problemas con el propósito de ampliar y profundizar en conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente, en trabajos previos,

información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales y/o electrónicos. Pueden ser cualitativas o cuantitativas, la cual en el presente proyecto de tesis, se trata de una investigación cualitativa.

La investigación es de tipo descriptiva pues tal como indica Tamayo y Tamayo (2004) “Comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual, composición o procesos de los fenómenos. El enfoque que se hace sobre conclusiones es dominante, o como una persona, grupo o cosa, conduce a funciones en el presente. La investigación descriptiva trabaja sobre las realidades de los hechos y sus características fundamentales es de presentarnos una interpretación correcta”. (p. 54)

Según Hernández, R, Fernández C, y Baptista P, (2013) expresan lo siguiente:

Los diseños descriptivos, tienen como objeto indagar la incidencia y los valores en que se manifiesta una o más variables. El procedimiento consiste en medir en un grupo de personas u objetos una o, generalmente, más variables y proporcionar su descripción. Son, por lo tanto, estudios puramente descriptivos y cuando establecen hipótesis, estas son también descriptivas.

Bavaresco (2013), señala que las investigaciones descriptivas “Son aquellas que un van más allá de la búsqueda de aspectos que desean conocerse y de las cuales se pretende obtener una respuestas.” (p. 24). Por tanto, consiste en describir y analizar sistemáticamente características de los fenómenos estudiados sobre la realidad.

### **Tipo de Investigación**

Es importante señalar que de acuerdo a las características de la investigación planteada, el diseño metodológico corresponde a una investigación de Campo de Tipo de Documental

Según el texto Técnica de Documentación e Investigación de la Universidad Nacional Abierta (1997), expresa que la Investigación Documental: “Es aquella cuya

estrategia está basada en análisis de datos, obtenidos de diferentes fuentes de información, tales como informes de investigación, libros, monografías y otros materiales informativos”. (p.56).

Según (UPEL, 2014) La investigación Documental “Es cuando se lleva a cabo el estudio de un problema con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente, en fuentes bibliográficas, documentales, audiovisuales. La originalidad del estudio se refleja en los enfoques, criterios, conceptualizaciones, conclusiones, recomendaciones y, en general, en el pensamiento del autor”.

El presente Trabajo Especial de Grado, será una Investigación de Campo de Tipo Documental, en virtud de la composición de conclusiones y recomendaciones a las cuales podrá arribarse luego de extraer las fuentes consultadas, los aspectos más relevantes de interés para el desarrollo del estudio, reuniendo en el mismo cuerpo de investigación, la información recolectada y evidentemente la opinión del autor.

En tal sentido, el estudio se enmarca dentro de los pasos establecidos por Quintana (2008) que señala: “Los documentos fuente pueden ser de naturaleza diversa: personales, institucionales o grupales, formales o informales”. Y a su vez indica que:

El análisis documental se desarrolla en cinco acciones, a saber: (a) rastrear e inventariar los documentos existentes y disponibles; (b) clasificar los documentos identificados; (c) seleccionar los documentos más pertinentes para los propósitos de la investigación; (d) leer en profundidad el contenido de los documentos seleccionados, para extraer elementos de análisis y consignarlos en memos o notas marginales que registren los patrones, tendencias, convergencias y contradicciones que se vayan descubriendo; (e) leer en forma cruzada y comparativa los documentos en cuestión, ya no sobre la totalidad del contenido de cada uno, sino sobre los hallazgos previamente realizados, a fin de construir una síntesis comprensiva total, sobre la realidad humana analizada.

De tal manera que los resultados obtenidos del estudio, se comportaron directamente ligados a los intereses que se proponen en los objetivos de la investigación, y las conclusiones se establecieron desde el punto de vista que impere del análisis que determine el investigador, permitiendo de esta forma ampliar los conocimientos del tema.

### **Diseño de La Investigación**

Kerlinger y Lee (2002) nos dicen que la investigación no experimental es la búsqueda empírica y sistemática en la que el científico no posee control directo de las variables independientes, debido a que sus manifestaciones ya han ocurrido o a que son inherentemente no manipulables. Se hacen inferencias sobre las relaciones entre las variables, sin intervención directa, de la variación concomitante de las variables independiente y dependiente (p. 504). Cabe precisar en esta definición que la razón por la que no se manipula la variable independiente en la investigación no experimental es que resulta imposible hacerlo. Arnau (1995) utiliza el término investigación no experimental para denominar genéricamente a un conjunto de métodos y técnicas de investigación distinto de la estrategia experimental y cuasi-experimental (p. 35). Destaca que en este tipo de investigaciones no hay ni manipulación de la variable independiente ni aleatorización en la formación de los grupos.

El diseño de investigación constituye el plan general del investigador para obtener respuestas a sus interrogantes o comprobar la hipótesis de investigación. El diseño de investigación desglosa las estrategias básicas que el investigador adopta para generar información exacta e interpretable. Los diseños son estrategias con las que intentamos obtener respuestas a preguntas como: Contar, medir y describir.

En cuanto al diseño de la investigación, según López de Bozic, E. (2011), indica “el diseño, de acuerdo a la acepción lingüística común del término, es trazar, bosquejo, esbozo de algo. Generalmente lo relacionamos con el arte y la

construcción. Concebir una investigación requiere de creatividad e innovación, la cual se produce al darse condiciones tales como la curiosidad, la motivación, la necesidad que sintamos, entre otros”. (p. 128). Según el autor el diseño de la investigación hace referencia a las ideas preconcebidas materializadas en la investigación, pues esta no puede concebirse como algo rígido, sino que va a depender de donde vaya orientado el estudio, es por ello que Hernández, Collado, Baptista (1991) se refiere al diseño como “el término diseño adquiere otro significado distinto al que posee dentro del enfoque cuantitativo, particularmente porque las investigaciones cualitativas no se planean con detalle y están sujetas a las circunstancias de cada ambiente o escenario en particular. En el enfoque cualitativo, el diseño se refiere al “abordaje” general que habremos de utilizar en el proceso de investigación”. (p. 686).

La originalidad del estudio debe reflejarse en el enfoque que se le brinde, criterios, conceptualizaciones, reflexiones, conclusiones y recomendaciones; se hará una exposición en torno a la fundamentación teórica, la metodología empleada y los aportes más significativos del trabajo y, en general, en el pensamiento del autor (UPEL, 2014). Incluye documentos escritos y de otra naturaleza como son: memorias, libros, anuarios, cartografías, biografías, archivos oficiales y/o privados, misivas, e-mail, prensa escrita y/o electrónica, datos estadísticos o numéricos, videos, películas, grabaciones de audio y/o imagen, entre otros

Por otra parte, la investigación tiene un diseño Hermenéutico crítico, ya que va directamente dirigida a la interpretación del Autor, y a la realización de un análisis crítico, la Hermenéutica viene del vocablo griego *hermeneia* que significa el acto de la interpretación. Desde sus orígenes, la hermenéutica se transformó en la base de la intelectualidad cristiana; ya que a partir de ésta, se realizaron y se realizan en gran medida el análisis de textos bíblicos. Pueden distinguirse originariamente dos escuelas hermenéuticas, la primera de ellas es la Escuela de Alejandría con un fuerte carácter especulativo filosófico; y, la segunda, corresponde a la Escuela de Antioquia

caracterizada por el énfasis gramatical contextual utilizado en sus análisis. La distinción entre ambas está determinada por la mayor o menor acentuación a depositada en la literalidad de los textos bíblicos

En este sentido, la hermenéutica, o más bien, quien la utilice deberá procurar comprender los textos a partir del ejercicio interpretativo intencional y contextual. Dicho proceso supone desarrollar la inteligibilidad del discurso contenido en el texto; en gran medida se trata de traspasar las fronteras contenidas en la "física de la palabra" para lograr la captación del sentido de éstas en tanto plasmadas en un papel.

Según Palella y Martins (2012), definen: "El diseño bibliográfico, se fundamenta en la revisión sistemática, rigurosa y profunda del material documental de cualquier clase" (p.87). En relación a lo expuesto en este estudio, los investigadores utilizan documentos, los recolecta, selecciona, analiza y presenta resultados que emanan del análisis propuesto tomando en cuenta dar respuesta a los objetivos específicos planteados para la ejecución de la misma.

Con respecto a las Unidades de Estudios empleadas en la investigación En concordancia con el diseño utilizado en la investigación, es necesario destacar que se orientó la selección de fuentes de información documentales para el manejo del conocimiento técnico jurídico que permitió desarrollar las unidades de estudio del presente trabajo de investigación.

Al respecto, Merino, J. (2013), describe la unidad de estudio como el objeto o entidad real de diferente naturaleza que posee las variables en su dimensión básica y que permite su observación por medio de técnicas e instrumentos. Asimismo, refiere que se puede identificar al objeto básico como unidad de estudio, donde se hará la revisión de fuentes documentales.

Para este tipo de investigación se requiere trabajar con documentos emitidos o elaborados por terceras personas, es por ello que se debe tener en consideración todas aquellas que provengan de fuentes confiables y que, por lo tanto generen resultados



investigativos satisfactorios, por lo que se debe estudiar en profundidad cada información para descubrir incoherencias o contradicciones, utilizar a la vez varias fuentes distintas, cotejándolas cuidadosamente.

En efecto el diseño utilizado en la presente investigación, se orientó a la selección de fuentes de información documentales para el manejo del conocimiento técnico jurídico que permitió desarrollar las unidades de estudio del presente trabajo de investigación y así completar con los objetivos presentados.

Según, Arias, F. (2012), las unidades de estudio son aquellas que:

Permiten definir los límites del caso para diferenciarlos de su contexto y orienten la elaboración de los resultados estableciendo los límites de la argumentación. Es decir, la unidad de estudio refiere al espacio y el tiempo en los cuales se retendrá la recurrencia de los elementos de investigación. (p. 35)

De este modo, quien escribe señala, que las unidades de estudio de la presente investigación, se basan en fuentes bibliográficas de expertos en materia de cobro ejecutivo y potestad de investigación, leyes y reglamentos, información obtenida en internet, que permiten profundizar y ampliar el tema, proporcionando una visión clara de lo estudiado; basándose también, en talleres y cursos, realizados a fin de obtener la información requerida para el cumplimiento de los objetivos de la investigación.

Siguiendo este orden de ideas, Arias (2012), reseña, que “las fuentes documentales aportan datos secundarios, éstas a su vez se clasifican en fuentes documentales primarias: obras originales; y fuentes documentales secundarias; trabajos en los que se hace referencia a la obra de un autor”. (p.28)

Por consiguiente, las unidades de estudios consideradas, como fuentes secundarias son, revistas, internet, simposios, ya que en la actualidad existe documentos representados de diferentes formas y de rápido acceso tales como: Informes, declaraciones, entrevistas, que aportan valiosa información. (Ver cuadro 2) Esto permitió Analizar la constitucionalidad del Derecho a la Defensa y el Debido

Proceso en el Procedimiento del Cobro Ejecutivo establecido en el nuevo Código Orgánico Tributario vigente.

Por consiguiente, las unidades de estudios consideradas, como fuentes secundarias son, revistas, internet, simposios, ya que en la actualidad existe documentos representados de diferentes formas y de rápido acceso tales como: Informes, declaraciones, entrevistas, que aportan valiosa información.

### **Nivel de la Investigación**

El nivel escogido para el presente estudio es el documental o bibliográfico debido a que se recolectó la documentación nacional y extranjera para que de esa manera se obtuviese un marco de referencia idóneo para adaptar la teoría a la investigación planteada. Ante esto Para Arias (2006) una investigación documental es “aquella que se basa en la obtención y análisis de datos provenientes de materiales impresos u otros tipos de documentos” (p.49).

De igual forma, por la naturaleza de los datos que se obtendrán en esta investigación se destaca además que la misma es de campo, ya que consiste en la recolección de datos directamente de la realidad donde ocurren los hechos, sin manipular o controlar variable alguna. Al respecto Arias, F. (2006) señala que “es aquella que consiste en la recolección de datos directamente de los sujetos investigados o de la realidad donde ocurren los datos” (p. 31).

### **Instrumento y Técnicas de Recolección de Datos**

Se estima que toda investigación debe estar sustentada por fundamentos teóricos los cuales sirven de base en el desarrollo del estudio en referencia, es por ello, que la recolección de información relativa a esta investigación requirió la revisión de una diversidad de obras (copiladas en libros, páginas Web, revistas entre otros) en torno a diversos temas que se relacionan estrechamente con la investigación propuesta.

De igual forma se hizo uso de algunos instrumentos como lo son:

La técnica de la encuesta y cuestionario como instrumento que Arias (2006) define: “cuestionario, es la modalidad de encuesta que se realiza mediante un instrumento o formato en papel contentivo de una serie de preguntas. Se le denomina cuestionario auto administrado porque debe ser llenado por el encuestado, sin intervención del encuestador” (p. 73).

La Ficha Bibliográfica este instrumento de registro es de vital importancia porque, entre otras cosas, permite al lector tener acceso a las fuentes consultadas por el autor del trabajo en cuestión para que, si fuera su intención, pueda profundizar en el tema. Metodológicamente, también pueden indicar el grado de confiabilidad del trabajo que se está leyendo, pues en ellas se refieren los libros u obras consultadas. Al respecto Carrera y Vásquez (2007) señalan que “la ficha bibliográfica es un organizador que se utiliza para registrar información sistematizada sobre un autor, documento o personaje” (p. 1).

Este registro no se realiza de una manera arbitraria, es necesario considerar algunas reglas que nos permitirán identificar los libros. Aunque como normativa, la ficha bibliográfica permite su uso con algunas variantes en su forma, pudiendo iniciar con los datos del autor (Ficha de autor), el título del libro referido (Ficha por título) o aludiendo en primer término a la materia de la que se hace algún registro (Ficha por materia).

Consecuentemente se utilizó la técnica del subrayado, cuyo objetivo es el de destacar las ideas esenciales de un texto. Posteriormente, al leer únicamente lo subrayado se puede recordar el contenido de dicho texto. En referencia a ello Carrera y Vásquez (2007) señalan que el subrayado se utiliza para “determinar la lectura del plan real de las ideas de un autor; donde se van subrayando las ideas principales, para luego aislarlas rápidamente del resto del trabajo y reestructurarlas en un plan lógico de la obra o para resumirla” (p. 1).

Las principales teorías psicológicas de la percepción humana fundamentan esta técnica, ya que está demostrado que la memoria se fija y recuerda más y mejor aquellas cosas que se resaltan. La cita textual, se utilizó como respaldo a los investigadores, especialmente cuando se redacta el planteamiento del problema y los capítulos derivados de los objetivos específicos, porque son los que fundamentan el discurso y le ofrece relevancia teórica a la investigación actual.

Posteriormente, una vez obtenidos los datos, mediante instrumentos de recolección, diseñados para tal fin, la información fue procesada y analizada mediante un análisis de contenido, en esta línea de ideas Sabino (2012). Cuando se refiere al análisis cualitativo expresa que “es el que se produce o realiza con la información de tipo escrito que de un modo general se ha recopilado mediante las guías o fichas de registro de información” (p. 111).

### **Técnicas de recolección de datos**

Las técnicas son el conjunto de mecanismos, medios y sistemas de dirigir, recolectar, conservar, reelaborar y transmitir los datos sobre estos, las técnicas están referidas a la manera como se van a obtener los datos y los instrumentos son los medios materiales, a través de los cuales se hace posible la obtención y archivo de la información requerida para la investigación.

Arias (2012), menciona que “se entenderá por técnica, el procedimiento de forma particular de obtener datos o información”. (p. 67). Ahora bien las técnicas de análisis según, Quiroga (2012), “consisten en un conjunto de habilidades desarrolladas por el investigador para examinar, razonar, comparar y explorar una serie de datos e información, que permiten la comprensión de una situación dada. En el caso de la investigación documental, las técnicas de análisis están relacionadas con la lectura”. (p.27).

Según Ballestrini (2006), indica que la técnica es “un procedimiento cuyo objetivo es la obtención de ciertos resultados que se utiliza como medio para alcanzar un fin para mejorar el estudio y la técnica que supone, la técnica requiere la destreza manual y/o intelectual, generalmente con el uso de herramientas. La técnica suelen transmitir de persona a persona, y cada persona las adopta a sus gustos o necesidades t puede mejorarlas “(p.34).

Sobre las técnicas de recolección de datos la Universidad Nacional Abierta (2011) dice: “se refieren a la forma o procedimientos que utilizara el investigador para recabar la información necesaria, prevista en el diseño de la investigación (p.75).

Hernández, R. Fernández, T. y Baptista, L. (2013), refieren que (...) Las técnicas son procedimientos definidos que producen resultados y los instrumentos como dispositivos de diferentes cualidades que se ponen en contacto con las unidades de estudio para obtener datos. (p. 77)

En relación con lo citado, la autora de la presente investigación, considera que las técnicas proporcionan a la investigación los datos, información o resultados determinados por medio de procedimientos o herramientas aplicadas para dicho objetivo, también es un conjunto de saberes prácticos o procedimientos para obtener el resultado deseado.

En este proyecto de tesis de investigación, las técnicas implementadas fueron

### **La observación.**

La Observación es la técnica de recogida de la información que consiste básicamente, en observar, acumular e interpretar las actuaciones, comportamientos y hechos de las personas u objetos, tal y como las realizan habitualmente. En este proceso se busca contemplar en forma cuidadosa y sistemática como se desarrolla dichas características en un contexto determinado, sin intervenir sobre ellas o manipularlas. También se conoce como observación a la nota escrita que explica,

aclara o corrige un dato, error o información que puede confundir o hacer dudar. Por lo general, esta aclaratoria se encuentra en libros, textos o escritos

### **El análisis.**

El análisis de datos es una técnica y por medio de ésta se inspeccionan, purifican y transforman datos, con la finalidad de destacar toda la información que sea de gran utilidad, a fin de poder elaborar conclusiones que sirvan de apoyo en la toma de decisiones. Es un proceso lleno de muchas facetas y puntos de vista que incluyen diferentes técnicas en una diversidad de nombres, en distintos negocios, y en el contexto de las ciencias sociales

### **El estudio**

Estudio es una palabra muy compleja, muy amplia, de diversos colores, formas y sentidos, el estudio es considerado una pieza fundamental del ser humano, sobre las creencias religiosas, estilos de vida y características personales, el estudio es el emprendimiento de una búsqueda infinita de nuevos conocimientos a fin de desarrollar aptitudes y habilidades que pueden servir para recrear o dominar un ambiente determinado o situación.

### **La interpretación.**

En la real academia española se determina la palabra interpretación como “explicar o declarar el sentido de algo, pero principalmente el de un texto”, “explicar acciones, dichos o sucesos que pueden ser entendidos de diversas forma”, este vocablo deriva del latín

El presente trabajo investigativo, no sólo se circunscribe al análisis de manuscritos e impresos, sino que abarca un espectro mayor gracias al uso de la tecnología, obteniéndose así un abanico informativo diverso, que incluye desde la información que emana de enciclopedias, diccionarios, libros, artículos, revistas, documentos jurídicos, tesis de otros autores relacionados con el tema, informes oficiales, y similares, hasta la información procedente de conferencias, discusiones académicas, seminarios, congresos, publicaciones periódicas de la especialidad, folletos y páginas web de las instituciones oficiales cuya actividad administrativa genera un cúmulo de información de carácter valioso para el logro de los objetivos propuestos.

### **Instrumentos de recolección de datos**

Una vez definidas las técnicas utilizadas en la presente investigación se procedió a determinar el instrumento para lo cual se tomó como referencia lo citado por: Balestrini, M. (2006) donde refiere que el instrumento son:

Argumentos metodológicos con los que cuenta el investigador para diseñar la estrategia necesaria que permitan cumplir con los objetivos específicos, así como también para guiar en forma ordenada y practica los elementos que integran el marco teórico de la investigación (p.145)

El instrumento de recolección de datos es en principio cualquier recurso de que pueda valerse el investigador para acercarse a los fenómenos y extraer de ellos información. De este modo el instrumento sintetiza en si toda la labor previa de la investigación, resume los aportes del marco teórico al seleccionar datos que corresponden a los indicadores y, por lo tanto a las variables o conceptos utilizados.

En referencia a los Instrumentos para la recolección de información Sabino (2012) expone que: “un instrumento de recolección de datos es, en principio, cualquier recurso de que pueda valerse el investigador para acercarse a los fenómenos y extraer de ellos la información” (p. 128)

De acuerdo a las técnicas de investigación arriba citadas los instrumentos vinculados son los siguientes:

**Fichas bibliográficas:** Esta técnica estará referida a los datos generales de la bibliografía y elementos documentales consultados durante el desarrollo de esta investigación.

**Fichas de resúmenes:** Se elaborarán los resúmenes de las ideas principales de la revisión bibliográfica y documental, que guardan relación directa con el tema planteado.

**Cuaderno de notas:** Se recopilarán nota de las observaciones hechas en el ámbito de la investigación a fin de aplicarlas al texto del trabajo y como elementos de juicio en la investigación.

**Cita textual:** Se considera que una cita es textual cuando el material o texto es literalmente copiado tal cual lo escribió el autor original. Las citas se utilizan para reforzar ideas, resultados, datos, dar puntos de vistas, como ejemplos, para profundizar o amplificar los argumentos propios de un trabajo a elaborar. Toda información que se incluya en un trabajo y no sea propia debe ser citada como corresponde, de lo contrario, se considera plagio.

**El subrayado:** Consiste en resaltar las ideas más importantes de un texto, dándoles un formato o color de fondo diferente.

Así como distintos documentos jurídicos, libros mencionados durante la tesis, autores patrios como La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Código de Procedimiento Civil, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, libros, revistas, y el manual de normas de Trabajo final de grado de la Universidad José Antonio Páez.



## **Fases Metodológicas**

Para alcanzar el objetivo general de la investigación, es necesario desarrollar un conjunto de etapas en las que se relacionan las estrategias metodológicas con los objetivos específicos fijados, y dado que el diseño de la investigación debe guiar la evolución del estudio, es necesario establecer esas etapas funcionales, que son las siguientes:

### **Fase 1: Ubicar el Cobro Ejecutivo como un procedimiento administrativo o Jurisdiccional.**

Esta primera fase permitirá la identificación procedimental en cuanto a donde se encuentra ubicado el Cobro Ejecutivo, que por ley se encuentra dentro de los procedimientos Jurisdiccionales pero en realidad es un procedimiento por vía administrativa con carácter judicial, sus causas y consecuencias. En esta fase es donde se hace el uso de las técnicas derecolección de la información necesaria para estimar la complejidad y el tamaño del problema causado por esta disyuntiva.

### **Fase 2: Analizar la garantía constitucional del Derecho a la Defensa en el contexto del Procedimiento del Cobro Ejecutivo establecido en el Código Orgánico Tributario Vigente.**

En esta segunda fase se realizó un análisis profundo en cuanto a los Derechos y Garantías Constitucionales, que se encuentran vulnerados en virtud de la ejecución del procedimiento del Cobro Ejecutivo que se encuentra establecido en el Código Orgánico Tributario vigente, y como estos afectan la esfera privada del contribuyente al no poseer la tutela del Derecho a la Defensa

### **Fase 3: Investigar la garantía constitucional del Debido Proceso dentro del Procedimiento del Cobro Ejecutivo establecido en el nuevo Código Orgánico Tributario.**

Aquí al igual que en la segunda fase, se realizó un análisis profundo en cuanto a los Derechos y Garantías Constitucionales que se encuentran vulnerados en virtud

de la ejecución del procedimiento del Cobro Ejecutivo que se encuentra establecido en el Código Orgánico Tributario vigente y como estos afectan la esfera privada del contribuyente al no poseer la tutela del Derecho al debido Proceso

### **3.5. Técnicas de Análisis de Datos**

Para Hernández R, Fernández C y Baptista P (2013). “las técnicas de análisis de los datos comprende el descomponer todo en sus partes, recomponer y observar de nuevo el fenómeno a través de las medidas aplicadas. Si los datos esperados se corresponden con los datos obtenidos de la realidad”. (p.81).

Los resultados que se obtuvieron aplicando técnicas estadísticas y de análisis de contenido el cual consistió, según Balestrini, M. (2006) en “el establecimiento de categorías, la ordenación y manipulación de los datos para resumirlos y poder sacar algunos resultados en función de las interrogantes de la investigación” (p.156).

La técnica de procesamiento y análisis de datos se utilizó el análisis cualitativo a lo que Sabino (2012), refiriéndose al análisis cualitativo expresa que:

Se refiere a lo que procedemos a hacer con la información de tipo verbal que de un modo general aparece en fichas. Una vez clasificadas estas, es preciso tomar cada uno de los grupos formados para analizarlos. El análisis se efectúa cotejando los datos que se refieren a un mismo aspecto y tratando de evaluar la fiabilidad de cada información si los datos, al ser comparados no argumentan ninguna discrepancia seria, y se cubren todos los aspectos previamente requeridos habrá que tratar de expresar lo que ellos nos dicen redactando una pequeña nota donde se sintetizan los hallazgos. (p.175)

A través de las características y del análisis de los resultados obtenidos al aplicar las técnicas e instrumentos en el presente estudio de forma cualitativa permitió, obtener una mejor visión acerca del problema.

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES

En función a todas las consideraciones explanadas en el Marco Teórico y en las Bases Legales y Fundamentos Jurídicos de la Investigación del Capítulo III del presente trabajo de investigación podemos establecer las siguientes Conclusiones:

**1.-** De acuerdo a lo establecido en el Capítulo anterior, es evidente que el *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, publicado por la Asamblea Nacional el 26 de Diciembre de 2020, desde el punto de vista material constituye un verdadero acto administrativo de carácter normativo y, en consecuencia, revestido de la presunción de legitimidad que caracteriza a los mismos como tal, que al no lograr tener el carácter de Ley formal, por no haber pasado dicho acto por el proceso legislativo constitucional para la formación de las leyes, establecido en los Artículos 202 al 215 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, desvirtúa la posibilidad de que tal instrumento normativo pueda considerarse como una Ley, lo materializa la imposibilidad de que el mencionado *Estatuto* esté revestido de la presunción de legitimidad característico de toda ley formal, por no tratarse de un acto legislativo de la Asamblea Nacional, dictada en atención al Artículo 2002 del texto constitucional venezolano.

**2.-** El el *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, publicado por la Asamblea Nacional el 26 de Diciembre de 2020 al no ser un acto legislativo sancionado por la Asamblea Nacional, una ley formal, sino un acto administrativo, imposibilita, constitucionalmente, que el mismo pueda aplicarse, dado que las normas constitucionales *sólo pueden desarrollarse a través de leyes formales, sean éstas orgánicas u ordinarias*,

pero nunca podrán ser desarrolladas por actos administrativos, dado el carácter sublegal de éstos últimos.

En efecto, las leyes se erigen como un cuerpo normativo establecido por los órganos legislativos para desarrollar el contenido y el alcance tanto de las normas como de los Principios Constitucionales, de allí que, de acuerdo a la famosa pirámide kerlseniana, las leyes encuentren su ubicación por debajo de la Constitución, en tanto que, contrariamente, los actos administrativos, surgen como un acto a través del cual los distintos órganos que conforman a la Administración Pública en sus tres niveles territoriales (nacional, estatal y municipal) manifiestan su voluntad, tal como taxativamente lo establece el Artículo 7 de la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, lo que imposibilita que a través de éstos puedan desarrollarse las normas constitucionales.

Sobre éste fundamento se puede concluir que el citado *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, no pueda desarrollar el alcance y el contenido del Artículo 3 de dicho instrumento legal sea **un acto normativo en ejecución directa e inmediata del artículo 333 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, tal como lo pretende el mismo, lo que de suyo también hace imposible, en la práctica, que el mismo pueda ejecutarse, pues como bien antes se señaló, las normas constitucionales sólo pueden desarrollarse a través de las leyes y no a través de actos administrativos.

3.- Tal como anteriormente lo señalamos (en el acápite1) el *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, publicado por la Asamblea Nacional el 26 de Diciembre de 2020, no es un acto legislativo dictado por la Asamblea Nacional, pues como también señalamos anteriormente, dicho acto no pasó por el procedimiento legislativo de formación de las leyes, consagrado en los Artículos 202 al 215 constitucional, de lo que se denota, consecuentemente, que dicho acto se constituya, en todo caso, de un acto administrativo dictado por la Asamblea Nacional, pero nunca como un acto legislativo que tenga el carácter de ley formal, de allí la razón de que se esté en presencia de un Estatuto y no de una Ley, tal como bien lo denominó la propia Asamblea Nacional.

4.- Por tratarse de un acto administrativo y no de un acto legislativo, podemos concluir también, que el tantas veces citado *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, por ser de carácter sub-legal, en su condición de acto administrativo, tenga más el carácter de un Reglamento que de una Ley, dado que los Reglamentos son actos administrativos de contenido normativo, de efectos particulares o generales (como en el presente caso) emanados de cualquier autoridad administrativa, por tanto de carácter sublegal, y consiguientemente sometido al control de legalidad por parte de los órganos jurisdiccionales contencioso administrativos, y con mucha más razón cuando la propia Asamblea Nacional lo denominó *Estatuto* y no lo denominó como una *Ley*.

5.- A mayor abundamiento del carácter de Estatuto reglamentario y no del carácter de Ley, del mencionado *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, puede observarse que el mismo, fue simplemente aprobado por la Comisión Delegada de la Asamblea Nacional y no por el pleno de la misma, por lo que al no pasar por el proceso legislativo constitucionalmente establecido, no fue ni discutida ni aprobada por el pleno de la Asamblea Nacional (tal como lo establecen los Artículos 209, 210 y 211 del texto constitucional venezolano) lo que trae como consecuencia inmediata que el mencionado instrumento sea un verdadero *Estatuto Reglamentario*, con el cual resulta inconstitucional e ilegal pretender ejecutar, de manera directa e inmediata el artículo 333 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tal como se establece en el Artículo 3 del mencionado Estatuto, toda vez que el desarrollo del contenido y alcance de las normas y Principios Constitucionales corresponde a las Leyes y no a los actos administrativos legislativos, tal como lo tienen ampliamente sostenido los Principios Universales del Derecho Constitucional, lo que hace, repetimos, inconstitucional e ilegal el *Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, publicado por la Asamblea Nacional el 26 de Diciembre de 2020.

6.- Como corolario, podemos establecer, en consecuencia, la ilegitimidad del *Estatuto*

*que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* como un instrumento legal por el cual pueda pretenderse la transición democrática con el pleno restablecimiento del orden constitucional, tal como lo tiene establecido dicho Estatuto en su Artículo 2, lo cual, en nuestra opinión, sólo pueda establecerse a través de una verdadera **Ley** sancionada por la Asamblea Nacional, y no a través de un simple **Estatuto reglamentario**, tal como lo pretendió dicho órgano legislativo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Álvarez, T. (2012) “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.” Tomo II, Publicaciones UCAB, Caracas, 2012.

Angrisano Carrizo, Giuseppe. Jerarquía de los Actos Administrativos. Disponible en [lostos.html?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed:+AbgGiuseppeAngrisanoCarrizo+\(ABG.+GIUSEPPE+ANGRISANO+CARRIZO\)&m=1](http://lostos.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed:+AbgGiuseppeAngrisanoCarrizo+(ABG.+GIUSEPPE+ANGRISANO+CARRIZO)&m=1).

Araujo Juárez, José. Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo. Vadell Hermanos Editores. Caracas. 1996.

Arnau, J. Metodología de la investigación psicológica. En M. T. Anguera, J. Arnau, M. Ato, R. Martínez-Arias, J. Pascual y G. Vallejo (Eds.), Métodos de investigación en psicología (pp. 23-44). Madrid. España. 1995.

Arias, F. (2016). *El Proyecto de Investigación, Guía para su elaboración* Caracas: Espíteme Orial Ediciones.

Asbun, J. (2016). El principio de jerarquía normativa. La Razón. La gaceta jurídica. Quito: Imprenta Nacional. [http://www.la-razon.com/index.php?url=/la\\_gaceta\\_juridica/principio-jerarquia-normativa\\_0\\_2450155077.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/la_gaceta_juridica/principio-jerarquia-normativa_0_2450155077.html)

Badell Madrid, Rafael. Consideraciones Generales sobre el Acto Administrativo. I Jornadas de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello en homenaje a José Araujo Juárez. Disponible en <https://www.badellgrau.com/?pag=14&ct=2011>.

Bavaresco, Aura Marina. El Proceso Metodológico en la Investigación. Imprenta Internacional 6ª. Edición. Maracaibo Venezuela. 2013.

Balestrini, M. (2006). *Como se elabora el Proyecto de Investigación*, (7ma. Ed.). Caracas BL Consultores Asociados, Servicio Editorial.

Bavaresco, A. (2014). *Introducción a las Técnicas de Investigación Social*. Buenos Aires: Humanitas.

Brewer Carías, Allan. La Supremacía y la Rigidez Constitucional como paradigma constitucional para la construcción de un Estado Constitucional de Derecho, y su Desprecio en el Proceso de Desconstitucionalización del Estado en Venezuela a partir de 2000. Trabajo preparado para la obra coordinada por David Aníbal Ortíz Gaspar y José Víctor García Yzaguirre (Coord.), Los Paradigmas Constitucionales: Elementos para la construcción de un Estado Constitucional de Derecho, Ed. Adrus, Lima, Perú 2011/2012.

Cardona Jiménez, Jorge Eliécer. Modelo Hermenéutico del Debido Proceso en Colombia, presentado para optar al título de Especialista en Derecho Procesal. Universidad

de Antioquia, Medellín, Colombia. 2013

Carrera, L., Vásquez, M. Técnicas en el Trabajo de Investigación. Editorial Panapo. Caracas. Venezuela. 2007.

Briones, A. (2014). *Introducción a la Metodología de la Investigación*. Limusa, Noriega Editores.

Contreras, Luis M. “La Fe Pública y la Documentación”. Tesis de Grado para optar al Título de Magister Scientiarum en Derecho Procesal. Universidad Carlos III Barcelona. España. 2009.

Código Orgánico Tributario (2014). Publicado en Gaceta Oficial N° 6.152 de fecha 18 de Noviembre 2014.

Dromi, R. Derecho Administrativo. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina. Argentina. 1995.

Durán Martínez, A. (2007). Dialnet. Recuperado el 15 de enero de 2018, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6119784>

García De Enterría, E. “La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional.” Editorial Civitas, Madrid, 2006.

Gordillo, Agustín. Introducción al Derecho Administrativo. [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo5/01/01-capitulo3.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo5/01/01-capitulo3.pdf)

Hernández, R; Fernández, C y Baptista, L. “Metodología de la Investigación” México: Mc Graw Hill Interamericana, S.A. 1991.

Kerlinger, F.N. & Lee, H.B. Investigación del Comportamiento: Métodos de Investigación en Ciencias Sociales, México (2002): McGraw-Hill Interamericana Editores.

La Roche, H. (1987). Derecho Constitucional. Parte General. 20va. Edición. Valencia, Editorial Vadell Hermanos, Tomo I.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2818 del 1° de Julio de 1981.

Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (Gaceta Extraordinaria número 6.149 con fecha del 25 noviembre de 2014 fue publicado el Decreto número 1.423)

Ley sobre Mensaje de Datos y Firmas Electrónicas (2001). Gaceta Oficial N° 37.148 de fecha 28 de febrero de 2001.

López de Bozic, Elizabeth. Metodología de la Investigación. Ediciones de la Universidad Nacional Abierta. Caracas. Venezuela. 2011.



Merino, J. (2013). *El Proyecto de Investigación, Guía para su Elaboración* (6ta.Edición).

Montemayor Hernández, María V. *Guía para la Investigación Documental*. Editorial Trillas. 1ª Edición. México. 2003.

Moya Millán, Edgar (2009). **“Los Medios de Control de la Constitucionalidad en Venezuela”** para optar por el título de Especialista en Derecho Procesal Constitucional. Universidad Monte Ávila. Caracas. Venezuela.

Ojeda de Ilija, Raiza. *Actos Administrativos. Aporte Jurisprudencial. Anuario de Derecho. Año 29 N° 29. Enero- Diciembre 2012. Mérida. Venezuela.*

Peña B., Angello J. *La Supremacía Constitucional en la República Bolivariana de Venezuela. Revista de Derecho. Año 2 N° 1 Enero – Junio 2020. Grupo de Investigación Robert Von Möhl (GIROVOM) de la Universidad de Los Andes. Mérida. Venezuela. 2020.*

Tamayo y Tamayo, Mario. *El Proceso de Investigación Científica*. Editorial Limusa 4ª. Edición. México. 2004.

Marienhoff, M. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires. AbeledoPerrot. Argentina. 1975.

Martins F., &Palella, S. *Metodología de la Investigación Cuantitativa*. 3ª. Edición. Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Caracas. Venezuela. 2012.

Petzold Rodríguez, María. *Noción de Supremacía Constitucional. Justicia y Jurisdicción Constitucional. Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política, Volumen 19 Num. 3. Instituto de Filosofía del Derecho Dr. J.M. Delgado Ocando. Universidad del Zulia. Venezuela. 2012.*

Quintana-Peña, A. *Planteamiento del Problema de Investigación*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima. Perú. 2008.

Quiroga G., Marta y otros. *Metodología para la Investigaciones de Alto Impacto en las Ciencias Sociales*. Editorial Dikynson. Universidad Autónoma de Nuevo León – Universidad Rey Juan Carlos. Madrid. España. 2012.

Sabino, C. *El Proceso de Investigación: Una Introducción Teórico Práctica*. Editorial Panapo. Caracas. Venezuela. 2012.

Valbuena, Marisol R. *“La Función Notarial: Principios Rectores”*. Tesis de Grado para optar al Título de Magíster Scientiarum en Derecho Procesal Civil. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela. 2010.

Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2014). *Manual de trabajos de grado de Especialización, Maestrías y Tesis Doctorales*. FEDUPEL. Caracas.

Universidad Nacional Abierta (1984). *Técnicas de Documentación e Investigación II. Estudios Generales*. Caracas Venezuela.



**REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD JOSE ANTONIO PAEZ  
VICE-RECTORADO ACADÉMICO  
DECANATO DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
ESCUELA DE DERECHO**

***LA PRESUNCIÓN DE ILEGITIMIDAD DEL ESTATUTO QUE RIGE LA  
TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA PARA RESTABLECER LA VIGENCIA  
DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE  
VENEZUELA COMO FUNDAMENTO DE LA NULIDAD ABSOLUTA DEL  
MISMO***

**Constancia de Aprobación**

---

**Nombre, firma y cedula de identidad del tutor académico**

---

**Nombre, firma y cedula de identidad del primer jurado**

---

**Nombre, firma y cedula de identidad del segundo jurado**