



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Magistrada Ponente: **EULALIA COROMOTO GUERRERO RIVERO**
Exp. Núm. 2015-0086

Mediante escrito presentado en fecha 03 de febrero de 2015, los ciudadanos **D'lsa SOLÓRZANO** y **Manuel ROJAS PÉREZ**, cédulas de identidad Núms. 10.500.320 y 14.351.545, respectivamente, asistidos por los abogados Naremi SILVA y Francisco RAMÍREZ RAMOS, INPREABOGADO Núms. 47.274 y 216.461, respectivamente, interpusieron recurso de nulidad conjuntamente con amparo cautelar contra la Resolución Núm. 008610 de fecha 23 de enero de 2015 (publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Núm. 40.589 del 27 de ese mes y año) dictada por el **MINISTRO DEL PODER POPULAR PARA LA DEFENSA**, en la cual estableció las *“Normas sobre la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en funciones de control del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones”*.

En igual fecha los recurrentes otorgaron poder *apud* acta a los abogados Naremi SILVA y Francisco RAMÍREZ RAMOS, antes identificados.

El 04 de febrero de 2015 se dio cuenta en Sala y se designó ponente al Magistrado Emiro García Rosas, a los fines de decidir sobre la admisibilidad del recurso de nulidad y la acción de amparo.

Por diligencia del 12 de febrero de 2015 la apoderada judicial de los recurrentes consignó copia de reseñas de prensa sobre la opinión emitida por los ciudadanos Luisa ORTEGA DÍAZ (Fiscal General de la República), Miguel INSULZA (Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Rupert COLVILLE (Portavoz de la Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para los Derechos Humanos, en relación a la resolución impugnada, *“a los fines de que sean consideradas en este caso”*.

El 18 de febrero de 2015 se dejó constancia que el 11 de febrero de 2015 fue electa la Junta Directiva de este Supremo Tribunal, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, quedando integrada esta Sala de la siguiente manera: Presidente, Magistrado Emiro García Rosas; Vicepresidenta, Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel; las Magistradas Evelyn Marrero Ortíz y Bárbara Gabriela César Siero, y el Magistrado Inocencio Figueroa Arizaleta.

En igual fecha, el abogado Otoniel Pautt ANDRADE, INPREABOGADO Núm. 154.755, actuando en nombre propio, como miembro de la sociedad civil venezolana consignó copia del recurso de interpretación presentado por él ante la Sala Constitucional de este Alto Tribunal, sobre el contenido y alcance de los artículos 55 (último aparte) y 68 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela “*dada la polémica desatada en el País por la entrada en vigor de la Resolución ministerial N° 008610, emitida por el MINISTERIO DE LA DEFENSA (...)*”.

Por diligencia del 26 de febrero de 2015 la parte actora solicitó celeridad procesal, debido a la urgencia que representa la factibilidad de violación de los derechos constitucionales a la vida y a la manifestación pacífica.

En igual fecha los ciudadanos Enrique MARTÍNEZ, Asdrúbal SÁNCHEZ, Omar ÁVILA y Luis VELÁSQUEZ, cédulas de identidad Núms. 4.772.490, 6.912.549, 11.669.780 y 11.922.428, respectivamente, manifestaron su voluntad de hacerse parte en la presente causa para pedir la nulidad del acto impugnado.

Por diligencias de fechas 12 de marzo, 30 de abril, 13 de agosto y 27 de octubre de 2015 el apoderado judicial de los recurrentes pidió que se decida el amparo y se dé curso a la causa principal (juicio de nulidad).

El 23 de diciembre de 2015, se incorporaron a esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el Magistrado Marco Antonio Medina Salas y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero, designados y juramentados por la Asamblea Nacional en esa misma fecha. La Sala quedó constituida conforme a lo dispuesto en los artículos 8 y 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, de la forma siguiente: Presidenta, Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel; Vicepresidenta, Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero; la Magistrada Bárbara Gabriela César Siero; y los Magistrados, Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta y Marco Antonio Medina Salas. Asimismo, se reasignó la ponencia a la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero.

I ACTO IMPUGNADO

La Resolución Núm. 008610 del 23 de enero de 2015 establece:

“(...) NORMAS SOBRE LA ACTUACIÓN DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL BOLIVARIANA EN FUNCIONES DE CONTROL DEL ORDEN PÚBLICO, LA PAZ SOCIAL Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN REUNIONES PÚBLICAS Y MANIFESTACIONES (...)

Artículo 1º. La presente normativa tiene como objeto regular la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones, dentro del desarrollo del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia y la protección de los derechos humanos.

Artículo 2º. La presente normativa tiene las siguientes finalidades:

(...) 2.- Proteger los derechos humanos y garantías de las personas que participan en las reuniones públicas y manifestaciones, así como, de las demás personas y la sociedad en general.

3.- *Asegurar a los funcionarias y funcionarios militares condiciones de seguridad (...) en el ejercicio de sus funciones (...).*

4.- *Establecer principios, directrices y procedimientos uniformes, eficientes y transparentes sobre la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en la garantía del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en las reuniones públicas y manifestaciones.*

5.- *Regular la actuación de las y los integrantes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para el manejo y control frente a situaciones que se presenten, debiendo proceder de manera adecuada en la atención, manejo y control de multitudes.*

6.- *Desarrollar los procedimientos en la atención, manejo y control de multitudes, en sus diferentes comportamientos grupales, haciendo buen uso de la fuerza, utilizando adecuadamente los medios coercitivos de acuerdo a la normatividad internacional, nacional e institucional y prevaleciendo el respeto por los Derechos Humanos, brindando las condiciones necesarias para asegurar la seguridad de las personas que se encuentren en el territorio nacional.*

Artículo 3°. *La presente normativa es aplicable a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, en el ejercicio de sus funciones relativas a la garantía del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones. Las disposiciones de la presente normativa serán aplicables en tiempos de paz.*

Artículo 4°. *La Fuerza Armada Nacional Bolivariana, en atención a lo preceptuado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, el Código Orgánico de Justicia Militar y el Reglamento que rige los Servicios de Guarnición, cooperará con las autoridades civiles en el control y mantenimiento de la seguridad ciudadana y el orden público, utilizando para ello los recursos, medios, equipos y personal necesario. A los fines de hacer efectiva la mencionada cooperación será necesaria la autorización del Ejecutivo Nacional a través del Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, quien girará instrucciones a las Regiones Estratégicas en Funciones de Guarnición, dependiendo de las unidades involucradas, estas tendrán como principal función mantener y asegurar la estabilidad, la ley y el orden dentro del territorio nacional, evitar los desórdenes y apoyar la autoridad legítimamente constituida y rechazar toda agresión enfrentándola de inmediato y con los medios necesarios.*

La Fuerza Armada Nacional Bolivariana, deberá organizar personal adiestrado, entrenado y equipado en materia de seguridad ciudadana y control del orden público, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes vigentes sobre la materia, así como de acuerdo a lo previsto en los reglamentos, resoluciones, lineamientos y directrices dictados por el Ministerio del Poder Popular para la Defensa y el Ministerio con competencia en materia de seguridad ciudadana.

Artículo 5°. *La actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, en el control del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en las reuniones públicas y manifestaciones, se orientará entre otros por los siguientes principios:*

1.- Respeto y garantía del derecho humano a la vida como valor supremo en un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia. La actuación de (...) las funcionarias y funcionarios militares en los procedimientos dirigidos a garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en las reuniones públicas y manifestaciones debe estar orientada a proteger, de forma privilegiada y preferente, la vida de las personas ante otros derechos, intereses y bienes jurídicos tutelados.

2.- Ponderación de los Derechos Humanos y Garantías. Cuando existan conflictos en el disfrute, ejercicio de los derechos humanos y garantías entre las personas que participan en las reuniones públicas y manifestaciones frente a las demás personas, grupos o la población en general, la actuación de (...) las funcionarias y los funcionarios militares deben considerar y ponderar los derechos humanos y garantías involucrados, sus posibles amenazas o violaciones, la magnitud y consecuencias de éstas, así como, la existencia de alternativas para su disfrute o ejercicio simultáneo, observando en todo momento la protección especial a la vida, la salud e integridad personal.

3.- Protección de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. (...)

4.- Actuación profesional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (...)

5.- Uso progresivo y diferenciado de la Fuerza. El uso de la fuerza por parte de (...) las funcionarias y funcionarios militares en los procedimientos dirigidos a garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones, se rige por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, utilización de la escala progresiva en función de la resistencia y oposición, (...) debiendo siempre mantener el menor nivel del uso de la fuerza posible para el logro del objetivo propuesto.

La dosis de fuerza a aplicar deberá tomar en consideración una progresión en el comportamiento de las personas y la proporcionalidad con cada uno de los grados de intensidad, de modo que entre la disuasión y la reacción se gradúe la fuerza partiendo de la presencia ostensiva, hasta el uso del arma de fuego. Las funcionarias y funcionarios militares deben emplear el menor nivel de fuerza posible para el logro del propósito encomendado.

Artículo 8°. El personal militar de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana que ejerce funciones en reuniones públicas y manifestaciones debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser Profesional o Tropa Alistada entrenado y capacitado en materia de seguridad ciudadana y control del orden público.
2. Poseer aptitudes especiales de control personal y equilibrio emocional ante situaciones de crisis. (...)
6. Tener tres o más años de experiencia en el ejercicio de la función militar.
7. Haber aprobado el programa básico de formación en garantía del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones, así como, los programas de formación, capacitación y entrenamiento continuo, debidamente acreditado por los organismos competentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.
8. Haberse presentado, de manera voluntaria para ejercer estas funciones teniendo en cuenta la disciplina, obediencia y subordinación. (...)

Artículo 9°. El personal militar de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana que ejerce funciones en concentraciones y manifestaciones públicas, debe cumplir con el programa de formación, capacitación, entrenamiento psicológico, técnico y operacional de manera continua, debe estar debidamente acreditado por los institutos educativos de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, a fin de la aplicación adecuada de los procedimientos y actuaciones para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en las reuniones públicas y manifestaciones, esta constituye la base fundamental para obtener el éxito de la misión asignada y así garantizar la formación técnico jurídica para el respeto de los Derechos Humanos de las personas que participan en reuniones públicas y manifestaciones.

La formación, capacitación y entrenamiento continuo versará sobre la doctrina básica del uso progresivo y diferenciado de la fuerza, las técnicas de disuasión, el uso de equipos, implementos, armas, accesorios autorizados y homologados para el control de reuniones públicas y manifestaciones, la atención de emergencias médicas, incluyendo la protección jurídica de los derechos y garantías que constituyan Derechos Humanos plasmados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, entre otros aspectos.

La actualización o reentrenamiento en estas áreas serán obligatorios como mínimo una vez al año y, versará, no solamente en técnicas para la defensa propia sino también en la actualización académica para las actuaciones de todo el personal militar (...) sin perjuicio de las directrices emitidas por el órgano rector, esto le permitirá realizar una preparación individual y de equipo mediante la aplicación de ejercicios prácticos en el terreno, de ensayo de los planes operacionales, uso de las formaciones, preparación física y medidas de seguridad a tomar, esto constituye la base de las actividades operacionales programadas por la unidad. (...)

Artículo 10. Los órganos de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, responsables del control de reuniones públicas y manifestaciones recibirán adecuada, oportuna y suficiente dotación de equipos, implementos, armas y accesorios debidamente autorizados y homologados por los organismos internacionales en cuanto al restablecimiento del orden público a fin de garantizar la protección de la vida, integridad y seguridad personal del personal militar (...), los Derechos Humanos de las personas que participan en las reuniones públicas o manifestaciones y de la población en general todo de conformidad a lo establecido en el Manual de Orden Público de Uso Común para las y los Integrantes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, creado por la Guardia Nacional Bolivariana, quien tiene la responsabilidad básica para conducir las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país, aunado a las funciones que ejerce en conjunto con los demás integrantes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para ejercer actividades de policía administrativas y de investigación penal que le atribuyan las leyes que rigen la materia. (...)

Artículo 14. El Comando Estratégico Operacional, en reuniones públicas y manifestaciones evaluará las informaciones suministradas por los órganos subordinados en relación al desarrollo de las mismas, a los fines de elaborar un plan de acción (...) siempre y cuando se haya rebasado la intervención de las autoridades civiles y de policía para el control del mantenimiento del orden interno (...).

Artículo 15. Durante el desarrollo de las reuniones públicas y manifestaciones, la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, a través de las unidades subordinadas y previa coordinación con el órgano rector en materia de seguridad ciudadana, una vez en el lugar de los acontecimientos, cumplirá con lo establecido en el plan de operaciones elaborado para tal fin, dependiendo del grado de alteración del orden público. Antes de su actuación, realizará una evaluación de la situación que se presente, considerando para ello el número de personas que participan, su actitud, las personas que se identifican como representantes, interlocutoras e interlocutores, el motivo o finalidad de la reunión pública o manifestación en caso de que ésta no haya sido previamente participada o notificada, el grado de organización y todos aquellos elementos que faciliten la aplicación de las estrategias previamente planificadas para la protección de los derechos humanos, contando siempre con la participación de una mediadora o un mediador, mediadoras o mediadores. Cuando los medios alternativos de resolución de conflictos no resulten satisfactorios, la Unidad actuante procederá a advertir a las personas que participan en las reuniones públicas o manifestaciones sobre el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, en cuyo caso el personal militar deberá adoptar, entre otras, las siguientes conductas:

1.- Extremarán precauciones para el uso de la fuerza contra mujeres embarazadas, niños, niñas, adolescentes, adultas y adultos mayores, personas con discapacidad o necesidades especiales u otros grupos vulnerables, adoptando los medios de disuasión, protección y control más adecuados.

2. No emplearán la fuerza contra las personas que se retiran o caen mientras corren y que no participan en actos violentos, salvo la estrictamente necesaria para efectuar una aprehensión en caso de flagrancia en la comisión de un delito.

3.- Extremarán las precauciones para el uso de agentes químicos en forma estrictamente localizada, a fin de evitar su difusión y extensión, en inmediaciones o cercanía de edificaciones que congreguen personas con mayor riesgo de sufrir sus consecuencias, tales como hospitales, geriátricos, escuelas, colegios y liceos, así como, en espacios confinados o sitios cerrados y se abstendrán de propulsarlos en forma directa contra las personas, evitando sus consecuencias letales o lesivas. (...)

9.- No portarán ni usarán armas de fuego en el control de reuniones públicas y manifestaciones pacíficas, a menos que, por la necesidad y proporcionalidad de los medios empleados para contrarrestarla, sea necesario su porte y uso. (...).

Artículo 17. La Fuerza Armada Nacional Bolivariana, a través de las unidades subordinadas, coordinará con el órgano rector en materia de seguridad ciudadana el apoyo y la colaboración requerida en el control de las reuniones públicas y manifestaciones, de acuerdo con las normas, niveles, criterios de actuación previstos en la ley, resoluciones, manuales y protocolos correspondientes, dentro del ámbito de las competencias específicas de cada uno de ellos. (...)

Artículo 20. La Fuerza Armada Nacional Bolivariana adoptará normas y principios comunes y uniformes, para aplicar la fuerza que fuere necesaria de forma progresiva y diferenciada, orientados en todo caso por la afirmación de la vida como valor supremo constitucional y legal y en funciones exclusivamente del nivel de resistencia y oposición que manifieste la persona para impedir, obstaculizar o enervar una intervención de la autoridad, disminuyendo la utilización de la fuerza física hasta el mínimo requerido para la contención efectiva, reduciendo la probabilidad de producir lesiones o daños bien sea físicos o morales, basados en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, garantizando el respeto de los derechos humanos. (...)

Artículo 22. A los efectos de los términos indicados en el anterior diagrama de la escala del uso progresivo y diferenciado de la fuerza, se entiende por:

1.- **Intimidación Psicológica:** (...)

2.- **Indeciso:** (...)

3.- **Violencia verbal:** (...)

4.- **Violencia Pasiva:** (...)

5.- **Violencia Defensiva:** (...)

6.- **Violencia Activa:** (...)

7.- **Violencia Mortal:** (...)

Artículo 23. Constituyen criterios para graduar el uso de la fuerza física por parte de las funcionarias y funcionarios militares, los siguientes:

1. **Proporcionalidad** (...)

2.- *Progresividad* (...)

3. *Minimización* (...)

4. *Instrumentalidad* (...)

5.- *Diferenciación* (...)

Artículo 24. Sin perjuicio de las normas sobre uso progresivo y diferenciado de la fuerza antes descrita, cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, las funcionarias y funcionarios militares deberán:

1.- Tomar precauciones especiales para proteger la vida humana, reducir los daños, lesiones y evitar afectar a otras personas ajenas a la situación que amerita su intervención, sin que sirva como pretexto resolver de la forma más rápida posible la situación planteada.

2.- Proceder de modo que se preste asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas a la brevedad posible.

3.- Notificar lo sucedido a los parientes o personas cercanas al herido, afectado o afectado (sic), a la brevedad posible. (...)

Artículo 27. Con el fin de incrementar la eficiencia y eficacia, las unidades subordinadas de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, deben tener presente el respeto por los derechos y garantías constitucionalmente reconocidos, la integridad física y moral de todas las personas que intervienen en las manifestaciones y concentraciones públicas, disminuir la confrontación y lesividad de las intervenciones y asegurar el respeto y protección de los Derechos Humanos. Las y los efectivos militares adscritos a las unidades subordinadas de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, que hagan uso indebido o se excedan en la fuerza durante, el desarrollo de reuniones públicas y manifestaciones o contravinieren las disposiciones legales o reglamentarias, serán sancionados disciplinariamente conforme a la normativa que regule el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles y administrativas que deriven de tales actos. (...)” (Resaltado del texto, subrayado de la Sala).

II

ALEGATOS DE LOS ACCIONANTES

Los actores adujeron lo siguiente:

Que el derecho a la manifestación pacífica, es un derecho humano establecido en nuestra Carta Magna dentro de los derechos políticos.

Que este derecho debe ser tratado de manera especial debido a que representa un modo de acción cívica para la exigencia y defensa de derechos altamente sensibles a reacciones del gobierno, y a políticas de Estado incompatibles.

Que este derecho está contemplado en el artículo 68 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Que en sus maneras de convocatoria y organización, la manifestación pacífica adopta múltiples formas y puede ser llevada a cabo por personas, grupos de personas u organizaciones con el propósito de llamar la atención pública sobre ciertos asuntos ciudadanos y reclamar la urgente solución a los mismos.

Que las manifestaciones tienen fundamento en el derecho a la disidencia y en el derecho a la expresión libre y sin censura. Asimismo indican que también está relacionado con la protección a las minorías y el respeto a los derechos individuales.

Que las personas pueden expresar pacíficamente sus desacuerdos con la opinión oficial o la de otros y luchar por ser reconocidos como libres e iguales en sus derechos.

Que el Estado no puede aplicar restricciones a este derecho contrariando lo dispuesto en Tratados Internacionales.

Que no pueden aplicarse restricciones para suprimir la oposición o incurrir en prácticas represivas contra su población, ni reprimir el ejercicio pacífico de este derecho mediante el uso de fuerzas letales o desproporcionadas para silenciar la voz disidente que se expresa mediante la manifestación pública.

Que los Estados deben abstenerse de: i) presumir de antemano su carácter desfavorable, incluso si hubiere antecedentes, o descalificarlas como actos de desorden público o desestabilización; ii) ilegalizarlas mediante la delimitación de zonas de reserva que justifique su criminalización y la respuesta violenta de los cuerpos de seguridad; iii) dictar medidas que generen en la población miedo o temor de ejercer su derecho constitucional, como por ejemplo permitir que la Fuerza Armada Nacional Bolivariana utilice armas de fuego y tóxicas.

Que cuando se habla de manifestaciones pacíficas, estas no incluyen actos violentos ni que se haga apología del delito, odio nacional, racial o religioso, ni que inciten a la violencia.

Que los firmantes de esta demanda solo defienden las manifestaciones pacíficas como derecho constitucional de todos los venezolanos.

Que el 23 de enero de 2015 el Ministro del Poder Popular para la Defensa dictó la resolución impugnada la cual está dirigida a establecer las *“Normas sobre la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en funciones de control del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones”*.

Que el artículo 1 del acto impugnado tiene como objetivo fundamental establecer un marco normativo para la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana a los fines de garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones.

Que el ámbito material de dicha resolución va dirigido a la actuación en *“reuniones y manifestaciones”* y no exclusivamente a manifestaciones violentas, sino a todo tipo de manifestaciones o incluso reuniones públicas de carácter pacífico, protegidas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Que el artículo 5 del acto impugnado establece, entre otras cosas, el uso progresivo y diferenciado de la fuerza en reuniones públicas y manifestaciones.

Que el artículo 15 *eiusdem* prevé los códigos de actuación durante el desarrollo de las reuniones públicas y manifestaciones, y los numerales 3 y 9 de dicho artículo permiten el uso de agentes químicos para el control de manifestaciones pacíficas.

Que el numeral 9 del artículo 15 *eiusdem* autoriza el porte y uso de armas de fuego en manifestaciones pacíficas *“no limitándolo a manifestaciones inconstitucionales que menoscaben la seguridad de la Nación”*.

Que el artículo 22 de la citada normativa realiza varias definiciones, dentro de las cuales figura lo que se entiende por violencia mortal.

Que el artículo 22 de alguna manera permite la *‘violencia mortal’*, mediante cualquier tipo de arma que cause la muerte de otro sujeto”.

Que el artículo 24 de la citada normativa establece que el uso de las armas de fuego se permite cuando sea *“inevitable”*.

Que en especial los artículos 15 (numeral 9) y 24 de la citada normativa permiten que en uso de las competencias de control del orden público, los funcionarios militares usen armas de fuego en manifestaciones pacíficas, dado que no determina que el uso de armas mortales sea solo para manifestaciones no pacíficas.

Que todo acto que viole o menoscabe la Constitución es nulo conforme al artículo 25 *eiusdem*.

Que el acto recurrido debe ser declarado nulo en su totalidad, y para el caso de que ello sea desestimado, solicitaron que se declare la nulidad de los artículos 5 (numeral 5), 15 (numerales 3 y 9), 22 (último aparte) y 24 de esa resolución.

1.- Violación del derecho a la manifestación pacífica previsto en el artículo 68 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Que este artículo no contiene un principio que deba o pueda ser ponderado para dar preeminencia a otro del mismo rango normativo.

Que la mencionada disposición contiene una regla de prohibición expresa y aplicación directa que no puede ser flexibilizada.

Que dicha norma es una regla de aplicación directa que debe ser acatada por todos los órganos del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal.

Que ello es así porque lo que subyace detrás de esa prohibición es el derecho a la vida y a la integridad personal de los ciudadanos.

Que solo se pueden aplicar restricciones compatibles con una sociedad democrática.

Que usar armas letales y sustancias tóxicas para dispersar o reprimir manifestaciones públicas jamás será una práctica democrática.

Que a pesar de que el artículo 68 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prohíbe el uso de las armas de fuego en las manifestaciones públicas, la resolución impugnada lo permite expresamente.

Que la interpretación constitucional implica que todo el ordenamiento jurídico debe estar conforme a la Constitución. En apoyo de esa afirmación citaron la sentencia Núm. 1309 de fecha 19 de julio de 2001 dictada por la Sala Constitucional.

Que una norma que establece un solo supuesto o una prohibición absoluta no permite excepciones de ningún tipo.

Que tal es el caso de la norma contenida en el artículo 68 constitucional.

Que existe un principio del derecho que reza que *“donde la norma no hace distinción no puede hacerla el intérprete”*.

Que la técnica legislativa utilizada por el constituyente solo permite una única interpretación, que es la siguiente: *“constitucionalmente no hay caso posible donde un funcionario de seguridad ciudadana pueda usar armas de fuego para controlar manifestaciones civiles pacíficas o reuniones públicas”*.

Que a esa conclusión llegó en ocasiones anteriores la Sala Constitucional. En este sentido citaron la sentencia Núm. 0276 del 24 de abril de 2014 de esa Sala.

Que en esa decisión vinculante, la Sala Constitucional *“claramente señala que la orden constitucional implica que el ejercicio de seguridad ciudadana en manifestaciones civiles pacíficas debe hacerse: ‘velando siempre y en todo momento para que en el control de ese tipo de situaciones exista un respeto absoluto de los derechos humanos, evitando el uso de armas de fuego”* (Resaltado del texto).

Que para la Sala Constitucional el uso de armas de fuego en manifestaciones pacíficas por parte de funcionarios con competencia en materia de resguardo de la seguridad ciudadana es una violación a los derechos humanos.

Que la Sala Constitucional *“no tenía otra opción distinta (sic) ratificar el único sentido posible que puede desprenderse de la norma del artículo 68 de la Constitución (...) Tampoco tendría opción distinta esa Sala Político Administrativa (...) en el presente caso”*.

Que cualquier norma de rango sub constitucional que establezca excepciones a la prohibición de usar armas de fuego en manifestaciones pacíficas viola lo dispuesto en el artículo 68 constitucional.

Que el constituyente no quiso que los funcionarios con competencia en materia de control de manifestaciones pacíficas usaran armas de fuego, sin excepción alguna.

Que el numeral 9 del artículo 15 de la resolución impugnada cuando dice que *“No portarán ni usarán armas de fuego en el control de reuniones públicas y manifestaciones pacíficas a menos que, por la necesidad y*

proporcionalidad de los medios empleados para contrarrestarla, sea necesario su porte y uso” hace una excepción al citado artículo 68 de la Constitucional, no permitida en el texto constitucional.

Que queda a la libre interpretación del funcionario actuante la evaluación de la necesidad de usar el arma de fuego, la cual para poder usar, debe portarla previamente.

Que *“no es cierto que el uso de armas de fuego en el control de manifestaciones civiles pacificas sea ‘inevitable’, como lo señala el artículo 24 de la resolución impugnada, ya que si el funcionario militar no porta el arma de fuego –que es la intención del constituyente y la orden directa de la Constitución- lógicamente no podría usarla”* (sic).

Que a partir de la entrada en vigencia de la resolución impugnada *“todo funcionario de la Fuerza Armada Nacional, estará previamente armado a la hora de controlar manifestaciones de cualquier tipo, incluyendo las pacificas”*.

Que es deber de todos los órganos desaplicar dicha resolución y de esta Sala declarar su nulidad.

Que la resolución impugnada permite el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en cualquier tipo de manifestaciones pacíficas o violentas.

Que pueden existir protestas no pacíficas que deben ser controladas y sancionadas conforme a la ley pero que *“la Resolución impugnada no hace diferencia ni establece restricciones o limitaciones al uso de este tipo de prácticas en caso de que la manifestación o reunión pública sea pacífica o no violenta”*.

2.- Violación de la reserva legal

Que el artículo 68 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prevé que la ley regulará la actuación de los cuerpos de seguridad en el control del orden público.

Que la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 15 que *“Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público (...)”*.

Que se establece una reserva legal para restringir el derecho a manifestar pacíficamente.

Que igualmente el artículo 332 constitucional coloca a cargo del Poder Legislativo Nacional la obligación de regular mediante ley formal el funcionamiento de los órganos de seguridad ciudadana.

Que tales artículos contemplan una reserva legal en esa materia, ello debido a que están involucrados derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la integridad física y a la manifestación pacífica.

Que solo se admiten los actos normativos cuando se dictan con el fin de desarrollar el contenido de una ley. En apoyo de lo expuesto citaron sentencia de la Sala Constitucional Núm. 3328 del 21 de noviembre de 2001.

Que en el presente caso no existe una ley que esté siendo desarrollada por la resolución impugnada.

3.- Violación de los artículos 329 y 332 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Que el mencionado artículo 332 *eiusdem* dispone que los órganos de seguridad ciudadana sean de carácter civil.

Que el resguardo de la seguridad ciudadana y el orden público es una actividad que compete exclusivamente a órganos de carácter civil, estando por tanto excluida la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

Que la resolución recurrida en sus artículos 1, 3 y 4 faculta a todos los componentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para controlar manifestaciones civiles pacíficas aun cuando el constituyente reservó dicha actividad a órganos del Poder Ejecutivo Nacional de carácter civil.

Que el constituyente otorgó a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana atribuciones diferentes.

Que una manifestación civil pacífica no constituye ni puede entenderse como una situación de conflicto armado de naturaleza bélica que amerite el uso de la fuerza militar para el mantenimiento del orden interno.

Que de modo excepcional, según el artículo 329 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, solo la Guardia Nacional Bolivariana podría colaborar en el mantenimiento del orden interno y no todos los componentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana como lo prevé la resolución impugnada.

Que el acto recurrido, al no hacer diferencia entre el control de manifestaciones pacíficas y una revuelta interna que active la aplicación de normas destinadas a conflictos armados de naturaleza militar, puede conducir a que una reunión civil pacífica sea considerada como una fuerza enemiga militar interna, con las derivaciones que ello conlleva.

Que las consecuencias jurídico-político-humanitarias de la resolución cuya nulidad se solicitó son de magnitudes importantes, pues el citado Ministerio, al autorizar la aplicación de la fuerza letal para el control de manifestaciones civiles pacíficas, está implícitamente declarando enemigos internos a los manifestantes, con los resultados que ello puede acarrear.

Que ello debe analizarse en el marco de una situación en la cual la Fuerza Armada Nacional Bolivariana se ha declarado públicamente “*bolivariana, revolucionaria, socialista y chavista*”, contrariando lo dispuesto en el artículo 328 constitucional.

Que tomando en cuenta que la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, se ha declarado abiertamente simpatizante de una corriente política “chavista”, y que esta se auto facultó para emplear la fuerza letal en el control de manifestaciones, ello conduce a que “*quienes no comparten dicha corriente política tienen el derecho legítimo de temer que dicha Fuerza Armada usará esa fuerza letal por considerarles enemigo bélico interno, en el marco de la citada convención de Ginebra. En otras palabras, es una solapada declaración de guerra*” (sic).

Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe denominado “*Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*”, ha dicho que “*(...) la historia hemisférica demuestra que la intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de*

derechos humanos en contextos violentos, lo que vuelve necesario evitar la intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna (...)”.

4.- Violación de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión

Que el mensaje que trasmite la resolución impugnada es violatorio de los derechos humanos a expresar libremente ideas u opiniones, a la vida e integridad física.

Que si se permite el uso de armas de fuego a funcionarios militares para controlar manifestaciones pacíficas se corre el riesgo de perder vidas.

Que la resolución permite el uso de armas “*letales*” las cuales por definición tienen como finalidad acabar con vidas.

5.- Violación del artículo 337 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Que la garantía del derecho a la vida no puede suspenderse ni siquiera bajo el marco de los Estados de Excepción según lo preceptuado en el artículo 337 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Que el uso de armas de fuego en manifestaciones pacíficas en tiempos de paz vulnera lo dispuesto en el mencionado artículo 337.

En el petitorio del recurso de nulidad los actores solicitaron:

1.- Que se declare la nulidad absoluta de la totalidad de la Resolución Núm. 008610 del 23 de enero de 2015 dictada por el Ministro del Poder Popular para la Defensa.

2.- De manera subsidiaria, pidieron la nulidad de los artículos 5 (numeral 5), 15 (numerales 3 y 9), 22 (último aparte) y 24 de la citada resolución.

Amparo cautelar

Fumus boni iuris

Que la presunción de buen derecho se verifica al hacer la comparación entre el artículo 68 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que prohíbe en forma absoluta el uso de las armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de las manifestaciones pacíficas, y la resolución impugnada que lo permite.

Que ello, como ha sido expuesto, violenta de manera directa dicha norma constitucional.

Que la presunción de buen derecho también se deriva de la lectura del artículo 332 *eiusdem*, que establece que los órganos de seguridad ciudadana serán de carácter civil, mientras que la resolución recurrida confiere a todos los componentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana competencia en materia de seguridad ciudadana y control de manifestaciones pacíficas (artículos 1, 3 y 4 de la citada resolución).

Periculum in mora

Que el caso de autos es tan grave que de no suspenderse los efectos de la resolución impugnada podrían violarse derechos humanos.

Que la aplicación del acto recurrido podría significar la violación del derecho más sagrado que existe como lo es el derecho a la vida.

Que la autorización para el uso de armas de fuego es una amenaza latente e inminente a la vida de cualquier ciudadano que forme parte de una manifestación pacífica o de una reunión pública.

Que usar armas de fuego y sustancias tóxicas en manifestaciones pacíficas ha sido considerado por la Sala Constitucional como una violación de derechos humanos (sentencia Núm. 276 del 24 de abril de 2014).

Que la sola publicación del acto impugnado es de por sí una violación a los derechos humanos de todos los venezolanos que quieran ejercer su derecho a la manifestación pacífica y a las reuniones públicas.

Solicitaron que se declare procedente el amparo cautelar y en consecuencia, se suspendan de inmediato los efectos de la Resolución Núm. 008610 del 23 de enero de 2015, dictada por el Ministro del Poder Popular para la Defensa.

III PUNTO PREVIO

PROCEDIMIENTO APLICABLE PARA EL TRÁMITE DEL AMPARO CAUTELAR

Como punto previo al pronunciamiento sobre la procedencia del amparo cautelar ejercido, se impone reiterar en esta oportunidad algunas consideraciones en torno al procedimiento a seguir en la tramitación de las solicitudes de amparo formuladas conjuntamente con un recurso de nulidad, y en tal sentido es de destacar que mediante sentencias números 1.050 y 1.060 del 3 de agosto de 2011 (ratificadas, entre otras, en sentencias números 1.454 y 327 de fechas 3 de noviembre de 2011 y 18 de abril de 2012, respectivamente), esta Sala Político-Administrativa estimó que el trámite de las solicitudes cautelares en los procedimientos de naturaleza contencioso-administrativa (con excepción de aquellas dictadas dentro del procedimiento breve) previsto en los artículos 103 y 105 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, “*no resulta el más idóneo para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva (...) tomando en consideración las exigencias de brevedad y no formalidad, contempladas en el artículo 26 (de la Constitución) para el restablecimiento, de forma inmediata, de la situación jurídica infringida*”. De esa forma, se advirtió que al estar vinculado dicho amparo a la violación de derechos y garantías de rango constitucional, debe examinarse y decidirse de manera expedita (sin dilaciones indebidas), con el objeto de restablecer la situación jurídica que hubiere sido lesionada, conforme al principio de tutela judicial efectiva.

Por tal motivo, la Sala consideró necesario aplicar nuevamente el criterio por ella sostenido en la Sentencia Núm. 402 del 20 de marzo de 2001 (caso: *Marvin Enrique Sierra Velasco*), esto es, antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, respecto al procedimiento que

debía seguirse en los casos en que se solicitara un amparo constitucional conjuntamente con la interposición de un recurso contencioso administrativo de nulidad.

Así, se reiteró en los aludidos fallos 1.050 y 1.060, con base en la antes indicada Sentencia Núm. 402, que: (i) cuando se interpusiere un recurso de nulidad conjuntamente con una acción de amparo, este Órgano Jurisdiccional deberá pronunciarse provisionalmente sobre la admisibilidad de la acción principal con prescindencia del análisis de la causal atinente a la caducidad del recurso ejercido, debiendo resolver de forma inmediata la pretensión de amparo cautelar formulada; (ii) de decretarse el amparo cautelar y formular la contraparte oposición contra el mismo, deberá seguirse el procedimiento previsto en los artículos 602 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y (iii) en el supuesto de declararse improcedente el amparo cautelar solicitado, se remitirá el expediente al Juzgado de Sustanciación a fin que emita el pronunciamiento correspondiente a la caducidad como causal de inadmisibilidad del recurso principal, en los recursos de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares (ver sentencia de esta Sala Núm. 02 del 16 de enero de 2013).

IV COMPETENCIA DE LA SALA

Corresponde a la Sala determinar su competencia para conocer de este caso.

En este sentido se observa, que estamos frente a un recurso de nulidad interpuesto conjuntamente con acción de amparo cautelar contra la Resolución Núm. 008610 de fecha 23 de enero de 2015 dictada por el Ministro del Poder Popular para la Defensa mediante la cual estableció las *“Normas sobre la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en funciones de control del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones”*.

Conforme a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y numeral 5 del artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia corresponde a esta Sala conocer de las pretensiones de nulidad de los actos emanados de las más altas autoridades del Poder Público Nacional, como lo son: el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, **los Ministros o Ministras**, así como por las máximas autoridades de los demás órganos de rango constitucional, si su competencia no está atribuida a otro tribunal.

Como ha sido expuesto antes, en el caso bajo examen, el acto impugnado fue dictado por el Ministro del Poder Popular para la Defensa motivo por el que de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa corresponde a esta Sala conocer de este recurso de nulidad. Así se declara.

V ADMISIÓN DEL RECURSO

Precisado lo anterior, corresponde a esta Sala pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso. A tal efecto deberán examinarse las causales de inadmisibilidad previstas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Aprecia la Sala que en el presente caso no se verifica alguna de las restantes causales de inadmisibilidad establecidas en el mencionado artículo, las cuales son: 1) no se han acumulado acciones excluyentes; 2) se ha acompañado la documentación necesaria a los fines de la admisión de la acción; 3) no existe evidencia de infracción a la cosa juzgada; 4) no se aprecian en el escrito recursivo conceptos irrespetuosos, ni contradicción con el orden público, las buenas costumbres o alguna disposición expresa de la ley.

En consecuencia, al no incurrir la solicitud bajo análisis en alguna de las referidas causales de inadmisibilidad, se admite el presente recurso de nulidad cuanto ha lugar en derecho. Así se declara.

VI AMPARO CAUTELAR

Admitido como ha sido el recurso de nulidad, corresponde a la Sala pronunciarse sobre el amparo cautelar incoado.

En tal sentido, este Alto Tribunal revisará los requisitos de procedencia de la medida cautelar de amparo constitucional solicitada, con el propósito de evitar una lesión irreparable o de difícil reparación en el orden constitucional al ejecutarse un acto administrativo que eventualmente resultare anulado, pudiendo ello constituir un atentado al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Por tanto, debe analizarse el *fumus boni iuris* con el objeto de concretar la presunción grave de violación o amenaza de violación del derecho o derechos constitucionales alegados por la parte quejosa, para lo cual es necesario no un simple alegato de perjuicio, sino la argumentación y la acreditación de hechos concretos de los cuales nazca la convicción de violación a los derechos constitucionales de la accionante. En cuanto al *periculum in mora*, se reitera que en estos casos, generalmente es determinable por la sola verificación del extremo anterior, pues la circunstancia de que exista una presunción grave de violación de un derecho de orden constitucional o su limitación fuera de los parámetros permitidos en el Texto Fundamental, conduce a la convicción de que por la naturaleza de los intereses debatidos debe preservarse *in limine* su ejercicio pleno, ante el riesgo inminente de causar un perjuicio irreparable en la definitiva a la parte que alega la violación.

En el presente caso se observa que la representación judicial de la parte actora alegó violación del derecho a la manifestación pacífica previsto en el artículo 68 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de la reserva legal, de los artículos 329 y 332 *eiusdem*, de los derechos a la vida, integridad física y libertad de expresión, así como al artículo 337 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Por cuanto la presente decisión se refiere al amparo cautelar solo corresponde revisar en esta etapa del proceso la violación de los derechos a la manifestación pacífica, vida, integridad física y libertad de expresión, en ese orden.

1.- Violación del derecho a la manifestación pacífica previsto en el artículo 68 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Este artículo dispone lo siguiente:

*“Artículo 68. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a manifestar, **pacíficamente y sin armas**, sin otros requisitos que los que establezca la ley.*

***Se prohíbe el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones pacíficas.** La ley regulará la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público.”* (Resaltado de la Sala).

La norma transcrita consagra el derecho de todos los ciudadanos a manifestar *pacíficamente y sin armas*. Debe advertirse que el citado derecho no es absoluto, es decir, aun cuando se trate de manifestaciones *pacíficas* ellas estarán sujetas a los requisitos y demás determinaciones que establezca la ley.

El referido precepto prohíbe absolutamente el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones *pacíficas*. También se prevé que la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público estará regulada por la ley.

Del artículo citado se deriva que están prohibidas las armas de fuego para el control de manifestaciones *pacíficas*, **no así para aquellas que resulten o se tornen violentas**.

Esto último además de emanar del significado propio de las palabras, deviene de la obligación del Estado -también prevista constitucionalmente- de proteger y garantizar al resto de los ciudadanos (que no participan en esa manifestación que se ha tornado violenta) la protección frente a situaciones que constituyan amenaza o riesgo para su integridad física, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Dicha obligación está contemplada en el artículo 55 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, norma que dispone lo siguiente:

*“Artículo 55. Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, **frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.***

La participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias será regulada por una ley especial.

*Los cuerpos de seguridad del Estado respetarán la dignidad y los derechos humanos de todas las personas. **El uso de armas o sustancias tóxicas por parte del funcionariado policial y de seguridad estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad, conforme a la ley.***” (Resaltado de la Sala).

Debe pues el Estado armonizar y garantizar el respeto de los derechos humanos de todos los ciudadanos, de quienes manifiestan y de quienes no lo hacen sino que residen, estudian, transitan o trabajan en la zona donde se desarrolla la reunión pública o manifestación, así como los derechos de los funcionarios de los cuerpos policiales, de seguridad ciudadana y militares que participen en el control del orden público.

Es de destacar que el artículo 68 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela fue objeto de interpretación por parte de la Sala Constitucional de este Supremo Tribunal, oportunidad en la cual se estableció lo siguiente:

*“(…) La disposición constitucional transcrita **supra** en su primera parte **hace referencia al derecho a la manifestación pacífica, como uno de los derechos políticos que detentan los ciudadanos, el cual, junto con el derecho a la reunión pública previsto en el artículo 53 de la Carta Magna constituyen una manifestación del derecho a la libertad de conciencia de los ciudadanos (artículo 61). Ahora bien, el derecho a la manifestación en el ordenamiento jurídico venezolano no es un derecho absoluto, entendiéndose por tal, aquella clase o tipo de derecho que no admite restricción de ningún tipo, como es el caso del derecho a la vida, a la salud, entre otros, cuyos ejercicios se encuentran garantizados de forma amplia sin limitación de ningún tipo.***

En tal sentido, el derecho a la manifestación admite válidamente restricciones para su ejercicio, y así expresamente lo reconoció el Constituyente de 1999 en el artículo 68, -tal como lo estableció la Constitución de 1961 en su artículo 115- al limitar su ejercicio a las previsiones que establezca la Ley. En tal sentido, la Asamblea Nacional en atención al contenido del artículo 68 de la Carta Magna, dictó el 21 de diciembre de 2010 la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010, en la cual en el Título II normó el aspecto relacionado con el derecho constitucional a la manifestación, bajo el Capítulo I denominado “De las reuniones públicas y manifestaciones”, estableciendo así una serie de disposiciones de cumplimiento obligatorio no solo para los partidos políticos, sino también para todos los ciudadanos, cuando estos decidan efectuar reuniones públicas o manifestaciones.

En este mismo orden de ideas, se aprecia que en la segunda parte del artículo 68 de la Constitución, también se prevé un acatamiento irrestricto a la ley por parte de los cuerpos policiales y de seguridad encargados del control del orden público, quienes en su actuación no solo estarán en la obligación garantizar el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a manifestar pacíficamente, sino también a impedir que éstos, en el curso de la protesta, incurran en excesos que se puedan traducir en lesiones o amenazas de violación de derechos fundamentales del resto de la ciudadanía, como sería el caso del derecho al libre tránsito o al trabajo; sino también a los que estando en ellas no se excedan en dichas concentraciones, velando siempre y en todo momento para que en el control de ese tipo de situaciones exista un respeto absoluto de los derechos humanos, evitando el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas.

Determinado como se encuentra el alcance del artículo 68 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, esta Sala advierte que la interpretación de autos se planteó en virtud de la necesidad que tiene el accionante (ciudadano Gerardo Sánchez Chacón), como primera autoridad civil del Municipio Guacara del Estado Carabobo, de tener una absoluta claridad en cuanto a su actuar frente al requerimiento de manifestaciones públicas dentro del referido Municipio. (...)” (sentencia de la Sala Constitucional Núm. 276 del 24 de abril de 2014) (Resaltado de la Sala Político-Administrativa).

La mencionada sentencia, invocada por los actores en su recurso, precisó que la primera parte del artículo 68 *eiusdem* prevé el derecho a la manifestación *pacífica* no como derecho absoluto sino limitado por las disposiciones contenidas en la Ley. Asimismo ese fallo expresó que la segunda parte de dicho artículo establece la obligación de los cuerpos policiales y de seguridad encargados del orden público de respetar los derechos humanos *evitando* el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas.

En el presente caso lo alegado por los actores se reduce a lo siguiente:

Que el artículo 68 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no contiene un principio que deba o pueda ser ponderado para dar preeminencia a otro del mismo rango normativo, que ello es así porque lo que subyace detrás de esa prohibición es el derecho a la vida y a la integridad personal de los ciudadanos.

Que a pesar de que el artículo 68 *eiusdem* prohíbe el uso de las armas de fuego en las manifestaciones públicas, la resolución impugnada lo permite expresamente, en cualquier tipo de manifestaciones pacíficas o violentas.

Al respecto se reitera que **lo que está prohibido por el texto constitucional es el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones pacíficas**, no así en aquellas que sean violentas o que se tornen violentas.

A fin de determinar, en esta fase cautelar, si la Resolución Núm. 008610 dictada por el Ministro del Poder Popular para la Defensa en fecha 23 de enero de 2015, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Núm. 40.589 del 27 de enero de 2015 vulnera el mencionado derecho constitucional es preciso revisar su articulado.

En este sentido se observa que el acto impugnado regula la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones y manifestaciones públicas “*dentro del desarrollo del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia y la protección de los derechos Humanos*” (artículo 1 *eiusdem*).

Dentro de las finalidades de la mencionada resolución figura la protección de los derechos humanos de quienes participan en las reuniones públicas y manifestaciones, así como, de las demás personas y la sociedad en general mediante el establecimiento de principios, directrices y procedimientos uniformes sobre la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones y manifestaciones públicas a través del uso progresivo y diferenciado de la fuerza cuando la situación lo amerite, de acuerdo a lo establecido por la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos (artículo 2 *eiusdem*).

En su artículo 5, la resolución impugnada establece que las acciones de los funcionarios de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana se regirá por los siguientes principios: 1) Respeto y garantía del derecho humano a la vida como valor supremo en un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia. 2) Ponderación de los Derechos Humanos y Garantías. 3) Protección de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. 4) Adecuación profesional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y 5) Uso progresivo y diferenciado de la Fuerza. _

Se establece además en la citada resolución que el personal militar que ejerza funciones de control del orden público deberá contar con una formación especial y entrenamiento continuo y obligatorio en esa materia. Dicho entrenamiento se realizará mínimo una vez al año y abarcará los aspectos psicológicos, técnicos y operacionales.

La formación comprenderá, entre otros, la doctrina sobre el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, las técnicas de disuasión, uso de equipos, armas y accesorios autorizados para el control de reuniones públicas y manifestaciones, derechos humanos y garantías plasmadas en la Constitución (artículos 8 y 9 *eiusdem*).

Asimismo dispone el acto recurrido que los órganos de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana responsables del control de reuniones públicas y manifestaciones recibirán adecuada dotación de equipos, implementos, armas y accesorios **“debidamente autorizados y homologados por los organismos internacionales en cuanto al restablecimiento del orden público a fin de garantizar la protección de la vida, integridad y seguridad del personal militar (...), los Derechos Humanos de las personas que participan en las reuniones públicas o manifestaciones y de la población en general (...)”** (artículo 10 *eiusdem*) (Resaltado de la Sala).

Se precisa en el acto impugnado que la planificación y actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana incluirá el análisis y evaluación de cada situación por parte de personal debidamente adiestrado, capacitado, entrenado y equipado, facilitando así el empleo de técnicas de prevención, solución pacífica de conflictos y uso progresivo y diferenciado de la fuerza, aplicando los principios de legalidad, necesidad y discrecionalidad **“mediante la utilización de la escala progresiva en función de la resistencia y oposición de las personas y no como producto de la predisposición de la o el efectivo militar, con maltrato físico o psicológico”** (artículos 14 y 15 *eiusdem*).

Igualmente el acto impugnado establece que durante el desarrollo de las reuniones públicas y manifestaciones, la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, previa coordinación con el órgano rector en materia de seguridad ciudadana, cumplirá con el Plan de Operaciones elaborado para tal fin, dependiendo del grado de alteración del orden público. Antes de actuar, evaluará diversos factores y cuando los medios alternativos de resolución de conflictos no resulten satisfactorios, la unidad militar actuante advertirá a quienes participan en esas reuniones públicas y manifestaciones que harán uso progresivo y diferenciado de la fuerza. Entre otras actuaciones, los funcionarios militares extremarán las precauciones para el uso de agentes químicos en forma estrictamente localizada, a fin de evitar su difusión y extensión en inmediaciones de edificaciones que congreguen personas con mayor riesgo de sufrir sus consecuencias.

En este sentido se prevé expresamente que **“No portarán ni usarán armas de fuego en el control de reuniones públicas y manifestaciones pacíficas, a menos que, por la necesidad y proporcionalidad de los medios empleados para contrarrestarla, sea necesario su porte y uso.”** (Artículo 15 *eiusdem*) (Resaltado de la Sala).

Además el acto recurrido dispone que los efectivos militares aplicarán **“la fuerza que fuere necesaria de forma progresiva y diferenciada, orientados en todo caso por la afirmación de la vida como valor supremo”** y en función del nivel de resistencia y oposición de las personas que estén enervando la intervención de la autoridad (artículos 20 y 21 *eiusdem*).

La citada normativa define varias situaciones y precisa los criterios que deben tomarse en cuenta para graduar el uso de la fuerza por parte de los funcionarios militares, los cuales serán los siguientes: proporcionalidad, progresividad, minimización, instrumentalidad y diferenciación (artículo 23 *eiusdem*).

El empleo de armas de fuego está más ampliamente regulado en el artículo 24 de la resolución recurrida, el cual dispone que estas serán utilizadas solo cuando sea inevitable y bajo las determinaciones que ahí se señalan, tales como tomar precauciones especiales para proteger la vida humana, proceder de modo que se preste asistencia médica a las personas heridas o afectadas y notificar lo sucedido a los parientes o personas cercanas al herido o afectado, a la brevedad posible.

Adicionalmente, se regula expresamente que los efectivos militares no podrán hacer uso de lenguaje soez, provocador o desafiante, ni hacer agresión física directa contra cualquier participante en dichas reuniones o manifestaciones, ni utilizar armas o agentes químicos directamente sobre el cuerpo de las personas, ni realizar actos de castigo directo o ensañamiento (artículos 27 y 29 *eiusdem*).

Por otra parte, está previsto en la normativa impugnada, que dentro de los tres (3) meses siguientes a su entrada en vigencia, se elabore un “*Manual de Normas y Procedimientos Operativos del Servicio de Seguridad en Materia de Orden Público de Uso Común para las y los integrantes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*” que desarrollará, entre otras cosas, la participación, entrenamiento, adiestramiento y equipamiento utilizado en las reuniones públicas y manifestaciones (artículos 10 y disposición transitoria segunda *eiusdem*).

Finalmente, se establece en el acto recurrido que los funcionarios militares que utilicen indebidamente o se excedan en el uso de la fuerza durante el desarrollo de reuniones públicas y manifestaciones o que contravinieren disposiciones legales o reglamentarias serán sancionados disciplinariamente, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles y administrativas que se deriven de tales actos.

Luego de revisar la normativa cuya nulidad solicitaron los recurrentes la Sala observa que su finalidad es proteger los derechos y garantías de las personas que participan en las reuniones públicas y manifestaciones, de las demás personas y de la sociedad en general, mediante el establecimiento de directrices claras y uniformes sobre la actuación de los efectivos militares en funciones de control del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana.

Se advierte que el acto impugnado está dirigido a todas las reuniones públicas y manifestaciones, **pero solo permite el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas para el control de las manifestaciones no pacíficas** y aun en ese caso, regula tales situaciones al ordenar un cúmulo de precauciones especiales a fin de proteger la vida y demás derechos humanos de los manifestantes y en general de toda la ciudadanía.

Dentro de tales precauciones figuran el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, la utilización de armas de fuego solo cuando sea inevitable y bajo las determinaciones que ahí se detallan, por parte de un personal militar calificado (con formación especial en el área realizada anualmente e instruido en el manejo de técnicas de disuasión) dotado de equipos, implementos, armas y accesorios autorizados por los organismos internacionales para el restablecimiento del orden público.

Por las razones expuestas, en esta fase cautelar, la Sala considera que la Resolución Núm. 008610 del 23 de enero de 2015 dictada por el Ministerio del Poder Popular para la Defensa no infringe el derecho a la manifestación pacífica. Así se decide.

2.- Violación de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión

Tales derechos están consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como sigue:

*“Artículo 43.- **El derecho a la vida es inviolable.** Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte, ni autoridad alguna aplicarla. El Estado protegerá la vida de las personas que se encuentren privadas de su libertad, prestando el servicio militar o civil, o sometidas a su autoridad en cualquier otra forma.”*

*“Artículo 46. -**Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral, en consecuencia:***

1. Ninguna persona puede ser sometida a penas, torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda víctima de tortura o trato cruel, inhumano o degradante practicado o tolerado por parte de agentes del Estado, tiene derecho a la rehabilitación.

2. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

3. Ninguna persona será sometida sin su libre consentimiento a experimentos científicos, o a exámenes médicos o de laboratorio, excepto cuando se encontrare en peligro su vida o por otras circunstancias que determine la ley.

4. Todo funcionario público o funcionaria pública que, en razón de su cargo, infiera maltratos o sufrimientos físicos o mentales a cualquier persona, o que instigue o tolere este tipo de tratos, será sancionado o sancionada de acuerdo con la ley.”

*“Artículo 57.- **Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión, y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura.** Quien haga uso de este derecho asume plena responsabilidad por todo lo expresado. No se permite el anonimato, ni la propaganda de guerra, ni los mensajes discriminatorios, ni los que promuevan la intolerancia religiosa.*

Se prohíbe la censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades.” (Resaltado de la Sala).

Lo alegado por los actores se reduce a afirmar que si se permite el uso de armas de fuego a funcionarios militares para controlar manifestaciones pacíficas se corre el riesgo de perder vidas o de afectar su integridad personal y que el mensaje que trasmite la resolución impugnada es violatorio del derecho a expresar libremente ideas u opiniones.

Al respecto se observa, que el análisis preliminar efectuado al acto recurrido, expuesto en páginas anteriores, concluyó que solo se permite el uso de armas de fuego en manifestaciones no pacíficas y que ello deviene del deber del Estado de garantizar la vida y derechos humanos de los manifestantes, de los funcionarios de seguridad ciudadana, militares y de quienes no participan en dichas manifestaciones violentas.

Se advierte que en varios artículos de la resolución impugnada se establece que toda actuación debe ser respetuosa de los derechos humanos, especialmente el derecho a la vida como bien supremo, así como a la integridad personal (ver, entre otros, artículos 2, 5, 10, 20 y 24).

A objeto de garantizar el respeto de los derechos humanos se prevé expresamente que en el control de manifestaciones actuará personal debidamente adiestrado y capacitado en el tema dotado de equipos,

implementos, armas y accesorios autorizados por los organismos internacionales para el restablecimiento del orden público.

Por las razones expuestas, en esta fase cautelar, la Sala estima que la resolución impugnada no vulnera los derechos a la vida y a la integridad personal. Así se declara.

Igualmente de la revisión preliminar realizada en esta etapa del proceso, se observa que la resolución impugnada no está dirigida a impedir la libertad de expresión, de manera que todos conservan ese derecho a expresar libremente sus ideas u opiniones por cualquier medio de comunicación y difusión, con las limitaciones establecidas en la Constitución y las leyes.

En el caso de que se considere que una manifestación es un modo de expresar el pensamiento, dado que puede significar apoyo o rechazo a políticas públicas, al sistema, a decisiones, etc., debe reiterarse que las manifestaciones están protegidas por el texto constitucional *en tanto sean pacíficas*. En todos los casos deberá aplicarse lo que al respecto disponga el ordenamiento jurídico a objeto de mantener el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana, siempre con respeto de los derechos humanos de los involucrados.

Por las razones que anteceden, la Sala no advierte en esta fase cautelar vulneración alguna al derecho a expresarse. Así se decide.

De acuerdo a las consideraciones expuestas, a juicio de la Sala, en el presente caso no existen elementos que demuestren la presunción grave de que en las manifestaciones pacíficas se violentarán los derechos constitucionales invocados, todo lo cual conduce a la inexistencia del *fumus boni iuris*. En consecuencia, se declara improcedente el amparo cautelar solicitado. Así se determina.

VII DECISIÓN

Atendiendo a los razonamientos expresados, esta Sala Político-Administrativa de

el Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara:

1.- Su COMPETENCIA para conocer del recurso de nulidad interpuesto conjuntamente con amparo cautelar.

2.- ADMITE el recurso de nulidad incoado conjuntamente con amparo cautelar por los ciudadanos **D'Isa SOLÓRZANO** y **Manuel ROJAS PÉREZ**, antes identificados, contra la Resolución Núm. 008610 de fecha 23 de enero de 2015 (publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Núm. 40.589 del 27 de ese mes y año) dictada por el **MINISTRO DEL PODER POPULAR PARA LA DEFENSA** mediante la cual estableció las "*Normas sobre la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en funciones de control del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones*".

3.- IMPROCEDENTE la medida cautelar de amparo constitucional solicitada por los accionantes.

Notifíquese a la Procuraduría General de la República.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Remítase al Juzgado de Sustanciación. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los veintiséis (26) días del mes de julio del año dos mil dieciséis (2016). Años 206° de la Independencia y 157° de la Federación.

La Presidenta
**MARÍA CAROLINA
AMELIACH
VILLARROEL**

La Magistrada,
**BÁRBARA GABRIELA
CÉSAR SIERO**

El Magistrado
**MARCO ANTONIO
MEDINA SALAS**

La
Vicepresidenta
- Ponente
**EULALIA
COROMOTO
GUERRERO
RIVERO**

El Magistrado
**INOCENCIO
FIGUEROA
ARIZALETA**

La Secretaria,
YRMA ROSENDO MONASTERIO

**En fecha veintisiete (27) de julio del
año dos mil dieciséis, se publicó y
registró la anterior sentencia bajo el
N° 00840, la cual no está firmada por
el Magistrado Inocencio Antonio
Figueroa Arizaleta, por motivos
justificados.**

La Secretaria,
YRMA ROSENDO MONASTERIO