

David Ramírez y Marian Pérez

LA FRACTURA DE LOS LÍMITES DE LA LEY HABILITANTE. UN ESTUDIO A TRAVÉS DE LA PRETENDIDA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007

*David Ramírez
Marian Pérez*

Resumen: La clara omisión de límites de carácter material y temporal en la consagración de la figura de la ley habilitante en la Constitución de 1999 abrió la puerta al Poder Ejecutivo para dictar más de 250 decretos leyes en un lapso de 20 años; legislando así en materias protegidas por la reserva legal e introduciendo al ordenamiento jurídico políticas previamente rechazadas por la voluntad popular del electorado venezolano. El presente artículo tiene por objetivo resaltar el desbalance al sistema de pesos y contrapesos, garante del Estado de Derecho y pilar fundamental de la democracia, que significó la ley habilitante de 2007.

Palabras clave: ley habilitante, reforma constitucional, decreto ley, democracia, Estado de Derecho, referéndum.

THE FRACTURE OF THE LIMITS OF THE ENABLING ACT. A STUDY THROUGH THE PRETENDED CONSTITUTIONAL REFORM OF 2007

Abstract: The clear omission of limits of a material and temporal nature in the establishment of the enabling law in the 1999 Constitution opened the door to the Executive Power to issue more than 250 decree laws in a period of 20 years, thus legislating in matters protected by the legal reserve and introducing into the legal system policies previously rejected by the popular will of the Venezuelan electorate. The purpose of this article is to highlight the imbalance in the system of checks and balances, guarantor of the rule of law and fundamental pillar of democracy, that the enabling law of 2007 represented.

Keywords: Enabling Law, Constitutional Reform, Decree Law, Democracy, Rule of Law, Referendum.

INTRODUCCIÓN

Con la reforma constitucional realizada en el año 1999 emerge en el ordenamiento jurídico venezolano la figura de la ley habilitante, que si bien no se origina como fruto de este proceso, se consagra de forma expresa¹ en términos que distan de su consagración en la norma suprema de 1961, en tanto que, a la luz de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (en adelante CRBV), se entiende a esta figura como una delegación de la función legislativa hecha al Presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional, sin más limitaciones temporales y materiales que las que dicha ley establezca.

El antecedente más cercano de la ley habilitante se encontraba contemplado en la Constitución de la República de Venezuela de 1961, la cual solamente permitía al Presidente de la República decretar normas de rango legal para materias económicas y financieras en el marco de una situación emergencia previa habilitación legislativa; en otras palabras, el Congreso de la República no podía autorizar al Presidente a dictar normas en otras materias fuera de las taxativamente mencionadas en la habilitación². Sin embargo, esta limitación al ejercicio de la actividad legislativa por parte del Presidente de la República cambia con la sanción de la CRBV, omitiendo el señalamiento de aspectos de fondo, tales como las materias delegadas para su posterior legislación, demostrando así un claro retroceso relativo a los esfuerzos de descentralización de las funciones de los órganos del Poder Público en Venezuela, pudiendo ser objeto de habilitación legislativa tanto la materia penal, procedimental e incluso el sistema de libertades; sin mayores limitaciones de urgencia o necesidad³.

A partir de la consagración de la ley habilitante en la CRBV, se ha observado cómo durante más de 20 años el gobierno venezolano ha dictado alrededor de 250 decretos leyes⁴

¹ Fabiola Tavares Duarte, María Soto Hernández, María Matheus Inciarte, “Examen del elemento normativo de la Ley Habilitante: referencia a la Ley Habilitante de 2000”, *Revista de Ciencias Sociales* (2004), p. 507.

² Carlos Reverón Boulton, “Sobre la Ley Habilitante Antiimperialista para La Paz”, *Boletín Electrónico de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello* (2016) Caracas Venezuela, p. 93.

³ Gerardo Fernández, *Manual de Derecho Constitucional. Parte Orgánica en la Constitución de 1999*. (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales y Universidad Católica Andrés Bello, 2020). p. 71.

⁴ Fernández, Gerardo, *Manual de Derecho Constitucional. Parte Orgánica en la Constitución de 1999*, p.73.

David Ramírez y Marian Pérez

para materias que extralimitan sus funciones, en virtud de la habilitación legislativa, vaciando las competencias de la Asamblea Nacional como cuerpo legislador por excelencia e invadiendo la reserva legal atribuida únicamente al órgano legislativo⁵. Trayendo como consecuencia directa el uso y abuso por parte del Poder Ejecutivo de esta figura como un medio para diseñar normas de rango legal, sirviendo exclusivamente a los intereses del Ejecutivo que contrastan poderosamente con las necesidades de la ciudadanía.

Un ejemplo indispensable para entender la magnitud de la fractura de los límites de la figura de la ley habilitante y las consecuencias de la redacción imprecisa y amplia del artículo 203 de la Constitución de 1999, se ve reflejado en los múltiples decretos leyes dictados por el ex Presidente Hugo Chávez durante los años 2007, 2008 y 2009, quién, habilitado por la entonces mayormente oficialista Asamblea Nacional, burlaba mediante sus decretos leyes las resultas del proceso electoral del 2 de diciembre del año 2007, al dictar normas que contenían aspectos que fueron rechazados en una primera ocasión por parte de la población venezolana en el referéndum constitucional celebrado en dicho año; utilizando la ley habilitante como una herramienta para llevar a cabo una agenda de políticas que contrarían la voluntad popular y que abarcan desde la transformación de la economía nacional y la intervención en las actividades económicas de interés nacional a los procedimientos de expropiación.

A lo largo de tres capítulos apoyados en investigación documental, se abordarán tópicos como la definición de ley habilitante, su consagración actual en la norma suprema de 1999 y sus antecedentes, sus límites temporales y materiales, así como la problemática que la falta de estos conlleva; además se estudiará a fondo el papel de esta figura en el año 2007, cuando, luego que la reforma constitucional no prosperara, el Ejecutivo Nacional recurre a la habilitación legislativa para sobreponerse a la voluntad popular. Todo esto con la finalidad de conocer las consecuencias nefastas que trae la aplicación indebida por parte del Poder

⁵ Para De Otto, “Las reservas de ley son reservas al Parlamento, y que no es lícito deslegalizar las materias reservadas, no es necesario un concepto material de ley, sino que basta partir de que la Constitución, cuando establece una reserva, manda al legislador que sea él quien legisle, y que puede hacerlo porque el legislador no es soberano”. (Ignacio De Otto, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Editorial Ariel, 1987, p. 167).

Ejecutivo de la ley habilitante, en detrimento del principio de división de poderes y la democracia en general.

I. LA LEY HABILITANTE DE 2007 COMO VEHÍCULO PARA LA APROBACIÓN DE LO PROPUGNADO POR EL INTENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007

En fecha 15 de agosto del año 2007 el entonces Presidente Hugo Chávez propuso la reforma constitucional de la CRBV para la modificación de 33 artículos de la norma suprema, los cuales pretendían la instauración de un Estado socialista y la modificación de una serie de principios constitucionales⁶ a fin de moldear esta forma de Estado. Resulta fundamental denotar que, para llevar a efecto una reforma constitucional, es imprescindible el cumplimiento de un conjunto de requisitos de forma y de fondo de acuerdo con los artículos 342, 343, 344, 345 y 346 del capítulo II “*De la reforma constitucional*”, Título XI “*De la reforma constitucional*” de la CRBV.

Entre las grandes modificaciones que Hugo Chávez intentó con su proyecto de reforma constitucional, encontramos: (i) la modificación del régimen de estados de excepción⁷; (ii) la alteración de los medios de participación y protagonismo del pueblo; (iii) la sujeción del derecho al trabajo a la potestad y decisiones del Estado; (iv) la supresión del deber del Estado a impulsar la propiedad privada; y (v) restricciones y modificaciones del derecho a la propiedad, todo ello con el fin de “construir un verdadero socialismo⁸”.

Pese a ello, uno de los más grandes atropellos intentados en este proyecto de reforma constitucional, consistió en la instauración de un Estado socialista, la eliminación de la cláusula de descentralización⁹, el aumento del periodo presidencial¹⁰, y la implantación de la reelección indefinida del Presidente de la República.

⁶ Estructura y principios constitucionales que no pueden ser modificados en virtud del artículo 342 de la CRBV.

⁷ Pretendiendo regresar a la figura de la “suspensión” en lugar de la “restricción” de garantías constitucionales.

⁸ Proyecto de Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional (Agosto 2007), p.19.

⁹ Véase el artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

¹⁰ De 6 a 7 años.

David Ramírez y Marian Pérez

Es claro que, este conglomerado de modificaciones se encontraban robustecidas de vicios de inconstitucionalidad que violentan directamente tanto a la CRBV como instrumentos internacionales relativos a derechos humanos reconocidos por la República. No conforme con ello, la Asamblea Nacional del momento, afecta casi en su totalidad al gobierno de Chávez, aprobó en fecha 2 de noviembre del año 2007 el proyecto de reforma constitucional.

Cabe destacar que, conjuntamente con los vicios notables del proyecto propuesto por Chávez, simultáneamente, la Asamblea Nacional incumplía los requisitos establecidos en la CRBV¹¹ para la aprobación de la reforma, pues la primera discusión del proyecto de reforma nunca se llevó a cabo debido que el proyecto fue introducido el último día del periodo de sesiones ordinarias¹², teniendo como resultado una inconstitucionalidad del proyecto tanto en su iniciativa como en su aprobación.

Acto seguido, el 2 de diciembre del año 2007 se sometió a referendo popular el proyecto de reforma constitucional, comicios en los cuales la ciudadanía venezolana rechazó la reforma constitucional propuesta por Hugo Chávez, en su intento de transformar la estructura del estado, imponer un Estado socialista y cada uno de los postulados anteriormente expuestos.

Sin embargo, meses antes del referendo popular, el 1° de febrero del año 2007, la Asamblea Nacional aprobó una ley habilitante publicada en Gaceta Oficial N° 38.617 para delegar la función legislativa al Presidente de la República y que éste pudiese en virtud de la misma dictar decretos-leyes, fundamentándose a lo prescrito en el artículo 236 numeral 8 de la CRBV, tal y como precisa el catedrático Alfonso Paradisi:

Esta Ley habilitante permitía al presidente legislar materias que permitan la transformación de las instituciones del estado, Participación Popular, Valores esenciales del ejercicio de la función pública, competencias en materia económica, social financiera, tributaria, seguridad jurídica, ciencia,

¹¹ Véase el artículo 343 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

¹² Carlos Ayala Corao, "De la Constituyente de 1999 a la reforma constitucional de 2007", *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. p. 354

David Ramírez y Marian Pérez

tecnología, ordenación territorial, seguridad, defensa, infraestructura y energías¹³.

No obstante, esta ley habilitante no se dictó en torno a un estado de circunstancia o urgencia, tampoco se señalaron las directrices de las materias a legislar y tuvo una vigencia muy prolongada de 18 meses en los cuales el Presidente dictó decretos-leyes relativos al Estado socialista y comunal, el cual se había rechazado en los comicios electorales del 2 de diciembre de 2007, desconociendo así la voluntad popular de la ciudadanía venezolana en el ejercicio de la democracia. Como se puede denotar, todo esto sucede como consecuencia directa de la ausencia de límites materiales y temporales por parte de nuestra CRBV en lo que a leyes habilitantes se refiere.

Fue así como meses después, el 31 de julio del año 2008¹⁴ el Presidente Hugo Chávez publicó 26 decretos-leyes relativos a la instauración del Estado socialista en diversas materias de gran relevancia para la sociedad venezolana, a saber: económica, interés social y propiedad¹⁵, preponderancia de los consejos comunales, y la centralización de competencias al Ejecutivo Nacional. Aspectos modificados¹⁶ para lograr un objetivo claro, la “construcción de la nueva sociedad socialista, de igualdad, equidad y justicia social”¹⁷, similares finalidades a los objetivos planteados en la reforma constitucional rechazada por la mayoría popular en el año 2007, cuya meta era la “construcción del socialismo”¹⁸.

A continuación, se realizará un análisis profundizado de cómo la ley habilitante del año 2007 sirvió como base para la aprobación (mediante decretos leyes) de todos aquellos postulados que fueron rechazados en el intento de reforma constitucional del presidente Chávez. Para ello, resultará necesario entender previamente: (i) los objetivos y el referéndum de la pretendida reforma constitucional de 2007; para posteriormente sumergirnos en (ii) la

¹³ Juan Alfonzo Paradisi, “Decretos Leyes Dictados en 2008 conforme a la Ley Habilitante de 2007 y su Relación con la Reforma Constitucional Improbada el 2 de Diciembre de 2007”, *Revista de Derecho Público* N° 125 (2011), p. 99.

¹⁴ Sin siquiera haber cumplido el año de los comicios electorales que rechazaron el proyecto de reforma.

¹⁵ Mediante las expropiaciones y ocupaciones de las empresas privadas.

¹⁶ Por medio de decretos leyes previa habilitación legislativa.

¹⁷ Alfonzo Paradisi, J, “Decretos Leyes Dictados en 2008 conforme a la Ley Habilitante de 2007 y su Relación con la Reforma Constitucional Improbada el 2 de Diciembre de 2007”, p. 475.

¹⁸ Ayala Corao, C, “De la Constituyente de 1999 a la reforma constitucional de 2007”, p. 361.

David Ramírez y Marian Pérez

ley habilitante de 2007 con sus respectivos decretos leyes resultantes; y de este modo comprender a cabalidad cómo el Ejecutivo Nacional (iii) utilizó la ley habilitante de 2007 para introducir las propuestas rechazadas del intento de reforma constitucional del Presidente Chávez.

1. La pretendida reforma constitucional de 2007

Como se mencionó anteriormente en fecha 15 de agosto 2007 el Presidente Hugo Chávez propuso la reforma de algunas disposiciones constitucionales para la implementación de un Estado socialista, entre las cuales incluía la modificación de principios y la estructura de la Carta Magna, que de conformidad con su artículo 342 no pueden ser objeto de modificación mediante reforma constitucional. Este cambio a las disposiciones constitucionales tenía como finalidad la transformación de postulados relativos al derecho del trabajo, libertad económica, propiedad privada, garantías constitucionales durante los estados de excepción, medios de participación directa en el ejercicio de la soberanía popular y organización de territorios militares, todo esto con el fin de la “construcción de un verdadero socialismo”. No obstante, entre las modificaciones de mayor relevancia nos encontramos con la eliminación de la cláusula de descentralización para centralizar las competencias al Poder Ejecutivo, la atribución de mayores competencias al Presidente de la República, mayor protagonismo de los consejos comunales, extensión del mandato presidencial de 6 a 7 años y la figura de la reelección indefinida.

Claramente, todos estos postulados transgreden los principios constitucionales relativos a la democracia, progresividad de los derechos, voluntad popular, alternabilidad en el poder, pesos y contrapesos, y el control del Poder Ejecutivo consagrados en la CRBV e instrumentos internacionales relativos a derecho humanos ratificados por la República. A pesar de todo esto, la Asamblea Nacional en fecha 2 de noviembre del año 2007 aprueba esta iniciativa y posteriormente se somete a referendo popular. Cabe resaltar que, el proyecto de reforma constitucional fue presentado ante la Asamblea Nacional el 15 de agosto de 2007, día en el cual vencía el primer periodo de las sesiones ordinarias del cuerpo legislador, por lo cual esta iniciativa nunca pudo haber sido sometida a primera discusión, transgrediendo el

David Ramírez y Marian Pérez

artículo 343 de la norma suprema por el cual la reforma constitucional debe ser objeto de tres discusiones en las instancias de la Asamblea Nacional. Evidenciando tanto inconstitucionalidades de fondo, como relativas a la aprobación del proyecto por parte de la Asamblea Nacional.

A pesar de estos vicios, el proyecto de reforma constitucional del Presidente Chávez fue sometido a referendo popular para el 2 de diciembre del año 2007, comicio en el que la ciudadanía rechazaría la propuesta de reforma constitucional del Presidente Chávez en su esfuerzo para establecer en Venezuela un Estado socialista dentro de la Constitución.

1.1 Objetivos de la reforma constitucional

El proyecto de reforma constitucional del entonces Presidente Chávez, buscaba la modificación de 33 artículos constitucionales de los cuales algunos desarrollan principios y estructura de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en claro detrimento del artículo 342, por el cual ni los principios ni la estructura de la Carta Magna podrán ser modificados mediante reforma constitucional. Todo esto se realizó con el fin de la instauración de un Estado socialista y obtener por parte de la figura del presidente un mayor control y sujeción al Poder por tiempos prolongados.

En primer lugar, se intentó mediante este proyecto de reforma constitucional la modificación del artículo 337 de la CRBV relativo a los estados de excepción, el cual figura la “restricción” de las garantías constitucionales en virtud de los mismos. La reforma pretendía cambiar la “restricción” para retomar la figura de la “suspensión” de las garantías constitucionales durante estados de excepción. Asimismo, se propuso la eliminación del límite temporal de los estados de excepción, por lo que existía el inminente peligro de estados de excepción excesivamente largos que suspendieran garantías constitucionales durante periodos de tiempo ilimitados.

David Ramírez y Marian Pérez

Igualmente, la reforma constitucional intentó modificar la disposición del artículo 70 de la CRBV el cual prevé los medios de participación y protagonismo del pueblo en virtud de su derecho a la soberanía para, de este modo lograr, la “construcción del socialismo”¹⁹.

Al mismo tiempo, se pretendió transformar el derecho de libertad del trabajo consagrado en la CRBV con el fin de implantar el ejercicio del derecho al trabajo con sujeción a las decisiones y potestad de lo que permitiera el Estado. De igual manera sucedió con el derecho a la “libertad” de actividades económicas, donde la reforma constitucional buscaba eliminar esta disposición y simultáneamente suspender el impulso de las actividades económicas de la empresa privada por parte del Estado.

Seguidamente, la reforma constitucional de Hugo Chávez intentaba modificar el derecho a la propiedad con el objetivo de tomar en cuenta todas las formas de propiedad, a saber: pública, social directa e indirecta, colectiva y mixta. No obstante, la reforma hacía suficiente énfasis sobre la necesidad de introducir las formas propiedad pública y social, dejando de ser reconocidos estos derechos para convertirse en simples “formas”.

Si bien, ya estos preceptos de la reforma constitucional vulneraban flagrantemente principios fundamentales para la existencia de un Estado de Derecho, existieron otras modificaciones más relevantes que pretendían ajustar y realizar un mayor control del Estado sobre la CRBV, y en consecuencia a la ciudadanía.

Entre estas alteraciones de gran importancia a la CRBV nos encontramos con la modificación de la concepción de Estado social y democrático de Derecho por el Estado socialista. El Estado social y democrático de Derecho que propugna la CRBV refiere a un modelo de Estado pluralista, abierto a las diversas ideologías democráticas para la realización del “telos” constitucional²⁰. Ahora bien, esta reforma constitucional apuntaba al establecimiento de un Estado socialista en la nueva estructura de organización del Estado.

¹⁹ Ayala Corao, C. Op Cit., p.361.

²⁰ Ayala Corao, C. Op. Cit., p. 370.

David Ramírez y Marian Pérez

De igual manera la reforma proponía la eliminación de la cláusula de descentralización²¹ (la cual no puede ser objeto de modificación) para incorporar una nueva cláusula con gran carga ideológica para alcanzar la meta de la “construcción de la democracia socialista”, transgiversando el verdadero sentido de un Estado descentralizado, más aún definiendo a la República Bolivariana de Venezuela como un “Estado federal”²².

Por último, y como una de las máximas premisas de esta reforma constitucional de Hugo Chávez nos encontramos con la transformación del sistema presidencial y periodos de mandato, específicamente (i) la introducción de la reelección indefinida y, (ii) la incorporación de un mandato presidencial de 7 años, teniendo como objetivo la consolidación del chavismo en el Poder ilimitadamente, en palabras del profesor Fernández, favoreciendo al caudillismo y mesianismo²³, rompiendo con la tradición republicana y democrática de la CRBV.

1.2 El Referéndum

Una vez aprobado por la Asamblea Nacional el proyecto de reforma constitucional de Hugo Chávez, este se somete a referendo popular para el día domingo 2 de diciembre del año 2007 apegado a lo establecido en el artículo 344 de la CRBV. Celebrados los comicios electorales el día domingo 2 de diciembre del año 2007, se obtuvo como resultado el rechazo de la ciudadanía mayoritaria a la reforma constitucional de Chávez en su intento de instaurar un Estado socialista y todas las consecuencias que de ello deriva, todo esto dentro de unas elecciones directas y secretas con un órgano electoral que, para el momento, ya se encontraba parcializado sobre la tola oficialista.

2. La ley habilitante de 2007

Previo al rechazo de la reforma constitucional de 2007 propuesta por el Presidente Chávez, por la cual la mayoría de la ciudadanía mediante referendo popular repudió la

²¹ Presente en el artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

²² Bajo los términos de la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

²³ Fernández, Gerardo, *Manual de Derecho Constitucional. Parte Orgánica en la Constitución de 1999*, p. 119.

Revista de la Facultad de Derecho N° 77.

2023-2024

ISSN: 2790-5152

David Ramírez y Marian Pérez

incorporación de un “Estado socialista” y demás propuestas con cargas ideológicas que pretendían la perpetuidad de una figura en el poder; la Asamblea Nacional aprobó una ley habilitante que permitía al Presidente Chávez invadir la reserva legal de la Asamblea Nacional para dictar un conjunto de decretos leyes y llevar a cabo la tarea legislativa propia del cuerpo legislador, vaciando así las competencias de la Asamblea Nacional. Cabe resaltar que para el momento la Asamblea Nacional se encontraba casi en su totalidad conformada por diputados afectos al gobierno de Chávez, por lo cual, todas sus decisiones serían acatadas por este cuerpo legislativo²⁴.

Esta ley habilitante sancionada por la Asamblea Nacional en fecha 1 de febrero de 2007 publicada en Gaceta Oficial N° 38.617 y con fundamento en el artículo 236 de la Carta Magna numeral 8 delegó la función legislativa al presidente para que dictara decretos leyes concernientes a “la Transformación de las Instituciones del Estado, Participación Popular, Valores esenciales del ejercicio de la función pública, competencias en materia económica, social financiera, tributaria, seguridad jurídica, ciencia, tecnología, ordenación territorial, seguridad, defensa, infraestructura y energías”²⁵.

A partir de la vaguedad de la letra de la CRBV en su artículo 203, y tomando en cuenta la advertencia realizada en capítulos anteriores concernientes a la falta de límites materiales y temporales en la CRBV, es cómo la Asamblea Nacional delegó áreas legislativas que son propias de sus funciones, al Poder Ejecutivo. De igual manera se omitió el señalamiento de las directrices de estas materias, marcos, propósitos, así como contó con una excesiva vigencia de 18 meses sin un estado de circunstancia o urgencia que justificara su sanción. Esto permitió al Presidente dictar 26 decretos leyes para implementar por esta vía el “Estado socialista, centralizado y comunal” que se rechazó el 2 de diciembre de 2007, burlando la voluntad popular del referendo celebrado el pasado año 2007.

²⁴ El cual, de acuerdo con la CRBV, goza de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, en consecuencia, no puede estar sujeta a las decisiones de los demás órganos que configuran el Poder Público.

²⁵ Alfonso Paradisi, J, “Decretos Leyes Dictados en 2008 conforme a la Ley Habilitante de 2007 y su Relación con la Reforma Constitucional Improbada el 2 de Diciembre de 2007”, p. 99.

David Ramírez y Marian Pérez

Nótese como la propia CRBV permite este desequilibrio entre los órganos del Poder Público, centralizando totalmente el Poder hacia el Ejecutivo otorgando amplias facultades que le corresponden a la Asamblea Nacional, al Presidente de la República. Tal y como se analizó con anterioridad, la Constitución de 1961 regulaba la ley habilitante, permitiendo únicamente al Presidente de la República decretar normas de rango legal estrictamente para materias económicas y financieras bajo una situación de necesidad o emergencia. En ese sentido, la Constitución de 1961 no le permitía al Congreso autorizar al Presidente a dictar normas de otras materias fuera de la económica y la financiera.

De las materias entre las cuales la Asamblea Nacional mediante ley habilitante delegó al Presidente de la República para que éste dictara alrededor de 26 decretos entre los años 2007, 2008 y 2009, se encuentran los siguientes aspectos: (i) la transformación de la economía nacional, (ii) intervención en las actividades económicas de interés nacional, (iii) procedimientos de expropiación, (iv) relevancia de los consejos comunales y, (v) asuntos referentes al Estado socialista, centralizado y comunal.

Igualmente Hugo Chávez dicta un conjunto de normas de rango legal relativas al Estado socialista, entre las cuales destacamos la Ley Orgánica de los Consejos Comunales los cuales revisten de importancia a los consejos comunales como instancias de participación ciudadana para “la nueva sociedad socialista, de igualdad, equidad y justicia social”.

Llegados a este punto, podemos denotar una gran similitud con los objetivos de la rechazada reforma constitucional de 2007, la cual buscaba “la construcción del socialismo”, empero, el Presidente Chávez burlando la voluntad popular y principios democráticos de la CRBV implementó estas finalidades ideológicas a través de decretos leyes en virtud de la ley habilitante de 2007²⁶. Teniendo como resultado la regulación de derechos constitucionales y presupuestos que habían sido rechazados en los comicios del 2 de diciembre de 2007. Demostrando cómo de esta manera no solamente vulneraba principios fundamentales como

²⁶ Además de falta de límites materiales y temporales en la regulación constitucional de la ley habilitante.

es el caso de la voluntad popular y el ejercicio de la democracia, sino también el quebrantamiento de derechos constitucionales como la propiedad y el pluralismo político.

2.1 Contenido y alcance

A partir de la disposición contemplada en el artículo 203 de la Constitución de la República según la cual:

Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósito y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio²⁷.

La Asamblea Nacional aprueba una ley habilitante publicada en Gaceta Oficial N° 38.617 para delegar la función legislativa al Presidente para que este pueda dictar decretos con rango valor y fuerza de ley para materias como:

Ámbitos de transformación de las instituciones del Estado, participación popular, valores esenciales del ejercicio de la función pública, económica y social, financiero y tributario, seguridad ciudadana y jurídica, ciencia y tecnología, ordenación territorial, seguridad y defensa, infraestructura, transporte y servicios, y energías²⁸.

Como se puede apreciar, la Asamblea Nacional delega la función legislativa hacia áreas más allá de la económica, incluso le permite al Presidente dictar decretos leyes sobre materias propias de la Asamblea Nacional como único cuerpo legislador del Poder Público Nacional. No obstante, esta delegación de materias fuera de la económica la permite la vaga y amplia redacción CRBV, al no especificar las materias pueden ser objeto de legislación en los decretos leyes dictados por el Presidente de la República o siquiera algún estado de urgencia o necesidad que justifique la delegación de funciones. Por esta razón, la Asamblea Nacional en esta ley habilitante no especifica objetivos, directrices o propósitos que sean

²⁷ Artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860, del 30 de diciembre de 1999).

²⁸ Ley que autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley, en las Materias que se Delegan. (Gaceta Oficial N° 38.617, del 1 de febrero de 2007).

David Ramírez y Marian Pérez

objeto de esta autorización legislativa dentro de las materias que se delegan, o al menos los mecanismos que deban crearse en virtud de estos decretos leyes. Permitiendo así al Presidente dictar normas de rango legal que regulen estas materias, pero con un claro tono ideológico de tipo socialista para incorporar mediante esta vía disposiciones referentes al Estado socialista rechazado con anterioridad por la mayoría de los ciudadanos.

La Asamblea Nacional se encargó de justificar someramente la creación de esta ley habilitante para las materias que se delegan bajo el siguiente argumento:

Actualizar y transformar el ordenamiento legal que regula las instituciones del Estado, a los fines de que éstas orienten su actuación al servicio de los ciudadanos, en forma eficaz, eficiente, honesta, participativa, simple, imparcial, razonable, racional y transparente (...)

Dictar normas que adapten la legislación existente a la construcción de un nuevo modelo económico y social sustentable para lograr la igualdad y la equitativa distribución de riqueza²⁹.

Fíjese con especial atención que, en ningún momento se hace referencia a los instrumentos o instituciones que deben ser creados para alcanzar tales “objetivos”. Por otro lado, en esta vaga enunciación tampoco se señaló la creación de alguna comisión de la Asamblea Nacional para ejercer una función contralora sobre el Presidente en la creación de sus decretos leyes y que estos verdaderamente se apeguen a lo expresamente autorizado por la Asamblea Nacional y no simplemente delegar “plenos poderes” o una suerte de “cheque en blanco”³⁰.

2.2 Aprobación

La ley habilitante del año 2007 la cual delega al Presidente Hugo Chávez a dictar múltiples decretos leyes sobre materias más allá de la económica, fue aprobada por la Asamblea Nacional en fecha miércoles 31 de enero del año 2007 para posteriormente ser publicada en Gaceta Oficial el 1 de febrero del mismo año bajo el N° 38.617. Es importante

²⁹ Ricardo Villasmil Bond, “Aspectos clave de la Ley Habilitante 2007”. *Serie Diálogo Democrático del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales* (2007), p. 9.

³⁰ Fernández, Gerardo, *Manual de Derecho Constitucional. Parte Orgánica en la Constitución de 1999*, p. 72.

David Ramírez y Marian Pérez

puntualizar que, la Asamblea Nacional estaba casi en su totalidad conformada por diputados afectos al gobierno de Chávez, lo cual pone en duda la independencia y autonomía el órgano legislador en la toma de decisiones y aprobaciones de leyes, que claramente benefician a una sola parte, para el momento, al Presidente Chávez en su deseo de instaurar su Estado socialista mediante el intento rechazado de reforma constitucional y posteriormente, a través de decretos leyes..

2.3 Decretos leyes resultantes

A partir de la ley habilitante sancionada por la Asamblea Nacional en fecha 31 de enero del año 2007, se le autorizó al Presidente ejercer la función legislativa propia de la Asamblea Nacional para regular algunas materias como participación popular, seguridad ciudadana, económica, transformación de las instituciones del Estado, entre otras. En virtud de esto el Presidente Chávez dictó alrededor de 26 decretos leyes, estableciendo un control más riguroso sobre la función administrativa, contemplando sanciones, multas, nuevas obligaciones, y el cierre definitivo determinados establecimientos.

El factor caracterizante de estos 26 decretos leyes dictados por Hugo Chávez lo conforma el especial énfasis que realiza sobre el Estado comunal y socialista, cuyo propósito fue “construir la nueva sociedad socialista, de igualdad, equidad y justicia social”³¹.

Un ejemplo del gran protagonismo del Estado comunal dentro de estos decretos leyes, posteriores a la aprobación de la ley habilitante de 2007, se encuentra la “Ley de Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios”, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 6092 publicado el 31 de febrero del año 2008 en Gaceta Oficial N° 5.889 y el “Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria”, publicado de igual manera el 31 de febrero del año 2008. Ambos incorporaban ideas relativas a la organización comunitaria, cuyo contenido regulaba aspectos como la

³¹ Objetivos que fueron rechazados a partir de la voluntad popular representada en los comicios electorales celebrados el 2 de diciembre de 2007.

David Ramírez y Marian Pérez

empresa de propiedad social directa e indirecta, producción y distribución social, intercambios solidarios de bienes e incluso el uso de moneda comunal.

No obstante, vale hacer énfasis en materia agrícola, ganadera, alimentación y servicios, donde se dictaron alrededor de 6 decretos-leyes publicados en las Gacetas Oficiales N° 5889 y 5892 en fecha 31 de julio de 2008. Entre estos encontramos el “Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria”; “Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de Salud Agrícola Integral”; “Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Crédito para el Sector Agrario”; “Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Beneficios y Facilidades de Pago para las Deudas Agrícolas de Rubros Estratégicos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria”; y la “Ley de Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios”.

Cada uno de estos decretos leyes introdujeron al ordenamiento jurídico venezolano una gran cantidad de sanciones severas traducidas en multas hacia aquellas empresas que se encarguen del sector alimentario del país, así como limitaciones al derecho de libertad económica de las empresas por medio de las intervenciones u ocupaciones, cierre temporal o definitivo de establecimientos y suspensiones de licencias e incluso prisión para aquellos sujetos que violenten los postulados de estos decretos.

Con respecto a las leyes concernientes al Estado socialista, el Presidente Chávez se encargó de promulgar una serie de decretos leyes que comportaban el establecimiento de este modelo ideológico en el ordenamiento jurídico venezolano, postulados estos que ya habían sido rechazados en el referendo popular el 2 de diciembre de 2007.

Entre estos decretos relativos al Estado socialista nos encontramos al “Decreto con Rango, Valor y fuerza de Ley Orgánica de los Consejos Comunales”, aprobada en fecha 28 de diciembre de 2009 de Gaceta Oficial N° 39.335, el cual plantea a los consejos comunales como instituciones de participación ciudadana y la potestad de estos en la gestión de políticas públicas con el objetivo de responder a las necesidades de la población en el esfuerzo para la “construcción de la nueva sociedad socialista, de igualdad, equidad y justicia social”. El

David Ramírez y Marian Pérez

“Decreto con Rango, Valor y fuerza de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación” publicada en Gaceta Oficial en fecha 29 de julio de 2010 bajo el N° 5.990, el cual declara en su articulado que la Creación de Comisión Central versará sus funciones con el fin de “orientar al establecimiento de un modelo socialista capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades espirituales y materiales de la sociedad para lograr la suprema felicidad³²”.

Asimismo se dictaron en fecha 31 de julio de 2008 decretos leyes con un marco similar a la ya rechazada reforma constitucional de 2007, entre estos encontramos el “Decreto con Rango, Valor y fuerza de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria” con el objeto no solo de expandir las pequeñas empresas desde el sector público, sino el debilitamiento del derecho constitucional a la libertad económica, al establecer límites y una gran variedad de sanciones rigurosas para aquellas personas que se dediquen a la actividad productiva, fabricación, importación y comercialización de alimentos o artículos de primera necesidad. Al mismo tiempo tomó protagonismo la institución de la expropiación, en virtud de la supresión de la declaratoria previa de utilidad pública e interés social por parte de la Asamblea Nacional, lo cual resulta violatorio al artículo 115 de la CRBV.

Dentro de este orden de ideas, cabe resaltar la aprobación de un conjunto de leyes durante la vigencia de esta ley habilitante que centralizaban la funciones del Poder Público, tal y como fue el caso de la Ley Orgánica de Descentralización Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público de fecha 17 de marzo de 2009, la cual contradictoriamente centralizaba las competencias en materia de puertos, aeropuertos y carreteras en cabeza del Poder Ejecutivo, desvirtuando los principios constitucionales republicanos alusivos a la descentralización y burlando la voluntad popular pues este precepto fue rechazado durante el referendo popular de la reforma constitucional de 2007.

3. Utilización de la ley habilitante para introducir en el ordenamiento jurídico las propuestas de la reforma constitucional previamente rechazadas

³² Alfonso Paradisi, J, “Decretos Leyes Dictados en 2008 conforme a la Ley Habilitante de 2007 y su Relación con la Reforma Constitucional Improbada el 2 de Diciembre de 2007”, p. 101.

David Ramírez y Marian Pérez

Conforme a lo expuesto anteriormente, durante la gestión del entonces Presidente Chávez se hizo uso indiscriminado de la figura de la ley habilitante para incorporar al ordenamiento jurídico venezolano por medio de la habilitación legislativa (mediante diversos decretos leyes), los presupuestos relativos al Estado socialista, comunal, límites al derecho a la libertad de económica y restricciones al derecho de propiedad.

Cómo es posible observar, cada uno de los supuestos descritos con anterioridad resultan inconstitucionales, en primer lugar, es clara la transgresión a una serie de principios tal y como lo es la progresividad y pluralismo político, así como el derecho a la propiedad consagrado tanto en la CRBV como en la Convención Americana de Derechos Humanos, ambos de rango constitucional dentro del orden normativo venezolano. En segundo término, la mayoría de la ciudadanía en el referendo popular celebrado el domingo 2 de diciembre de 2007 había manifestado su rechazo a la reforma constitucional, la cual pretendía la implementación de los postulados anteriormente expuestos a la CRBV, en consecuencia, el intento de contemplar alguno de estos preceptos rechazados haciendo uso de la habilitación legislativa, resulta totalmente violatorio al principio de voluntad popular, una burla a los ciudadanos y en consecuencia la desfiguración de la democracia.

A pesar del quebrantamiento del hilo constitucional, el Presidente Hugo Chávez de igual manera dictó alrededor de 26 decretos leyes entre los años 2007, 2008, 2009, todos con una fuerte carga ideológica y con propósitos que se justificaban en “la construcción de la nueva sociedad socialista”. Todo esto en virtud de la ley habilitante de 2007 aprobada por la Asamblea Nacional el 31 de enero de 2007, la cual no contemplaba objetivos, propósitos, directrices o un carácter de urgencia o de necesidad para ser sancionada, simplemente se delegó la función legislativa, cargando así las consecuencias de la ausencia de límites materiales y temporales en la regulación de la ley habilitante bajo la CRBV.

Si bien esta ley habilitante fue aprobada anterior al referendo popular del 2 de diciembre de 2007, esto no excusa para que los mismos preceptos y marcos sean incluidos al ordenamiento jurídico aplicable para la ciudadanía por medio de decretos leyes, incluso, de ser este el caso, no tendría sentido una consulta popular tal y como establece la CRBV.

David Ramírez y Marian Pérez

Sumado a ello, dentro de la habilitación legislativa jamás se señaló expresamente la instauración de postulados relativos al Estado socialista, comunal y centralizado dentro de las materias autorizadas. A partir de esta vaguedad y la falta de especificaciones³³, es como nos lleva a concluir que dicha delegación por parte de la Asamblea Nacional fue, como hemos señalado con anterioridad, una suerte de cheque en blanco³⁴ para que el Presidente pueda dotar de cualquier carga ideológica o limitar derechos constitucionales dentro de instrumentos legales sin una circunstancia de necesidad o urgencia que lo justificare y con una vigencia excesivamente prolongada.

No conforme a la vulneración de la voluntad popular y la burla a todo una ciudadanía que manifestó su repudio a la reforma constitucional de 2007, se limitó igualmente una serie de derechos humanos como es el caso del derecho a la propiedad, como consecuencia de la introducción de la expropiación como institución sin la necesidad de declaración de interés público; el pluralismo político, al instaurar ideas netamente socialistas dentro de estos decretos leyes sin tomar en cuenta las opiniones de los otros sectores que hacen vida política en la nación; y el sin fin de sanciones para aquellos sujetos que transgredían esas leyes o los que se mostraban en contra a los fines del Estado.

Así pues, fue cómo se utilizó la habilitación legislativa como un instrumento de abuso de poder para regular materias más allá de la económica e imponer sanciones que comprendían incluso la privación de libertad de los sujetos transgresores de estos decretos. El gobierno del Presidente Chávez se aprovechó de este medio para incluir sus ideas del Estado socialista, comunal y centralizado donde la mayoría de las funciones se encontraban reservadas para el Poder Ejecutivo, sin tomar en cuenta el rechazo del pueblo en los comicios electorales del año 2007 desfigurando al “Estado democrático social de Derecho” que consagra nuestra Carta Magna.

II. LA LEY HABILITANTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO

³³ Materiales y temporales.

³⁴ Fernández, Gerardo, *Manual de Derecho Constitucional. Parte Orgánica en la Constitución de 1999*, p. 72.

Revista de la Facultad de Derecho N° 77.

2023-2024

ISSN: 2790-5152

1. Definición y concepto según el Derecho venezolano.

Como punto de partida para entender a la figura de la ley habilitante, es pertinente tener en cuenta que esta surge de forma expresa en el ordenamiento jurídico venezolano con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV), contando con un antecedente en la Constitución de 1961. Así pues el artículo 203, último aparte, de la C RBV de 1999 define a la misma en los siguientes términos:

Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio³⁵.

Además del referido concepto de rango constitucional³⁶, la ley habilitante figura en el artículo 236 numeral 8 de la C RBV de 1999 como el instrumento que autoriza al Presidente de la República a dictar decretos con fuerza de ley, en palabras de la Carta Magna de 1999 “Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: (...) 8. Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley³⁷.”

De tal consagración se desprende entonces que la ley habilitante se trata en líneas generales, según Tavares, Soto y Matheus de un

Acto jurídico de contenido normativo y carácter permisivo, dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, sancionado exclusiva y excluyentemente por las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, órgano perteneciente al Poder Legislativo Nacional, por cuyo intermedio se delega la posibilidad de ejercer la función legislativa, con arreglo a ciertas directrices, propósitos y marco en materias de competencia nacional, reservadas a actos con fuerza o rango de ley, de forma exclusiva y excluyente a un solo destinatario, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, órgano del Poder Ejecutivo Nacional; y, además, se autoriza a este último órgano para dictar, en un plazo

³⁵ Artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860, del 30 de diciembre de 1999).

³⁶ Tavares Duarte, F, Soto Hernández, M, Matheus Inciarte, M, “Examen del elemento normativo de la Ley Habilitante: referencia a la Ley Habilitante de 2000”. p. 499.

³⁷ Artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860, del 30 de diciembre de 1999).

David Ramírez y Marian Pérez

determinado, actos de contenido normativo con fuerza o rango de ley, denominados decretos con fuerza de ley³⁸.

Partiendo entonces de que la ley habilitante es un acto jurídico y siguiendo el planteamiento conceptual propuesto por los catedráticos Tavares, Soto y Matheus, a fin de mencionar los elementos imprescindibles que componen a la misma, es correcto afirmar que la ley habilitante constituye una declaración de voluntad de la Asamblea Nacional, órgano del Poder Legislativo Nacional, destinada a producir efectos jurídicos, en la que se faculta al Presidente de la República en Consejo de Ministros a dictar decretos con fuerza de ley³⁹.

Agregan los referenciados autores, citando a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que la ley habilitante encuadra dentro de los actos estatales definidos⁴⁰ y que por lo tanto se trata de una manifestación de voluntad del Poder Público, emanadas de un sujeto en cumplimiento de las funciones que le atribuyen la Constitución y las leyes⁴¹. De allí que la ley habilitante como acto jurídico sea una declaración de voluntad del órgano legislativo que produce el efecto de autorizar al Presidente de la República a dictar decretos leyes, en virtud de un mandato constitucional.

En definitiva, conforme a la división de poderes, todo esto representa una colaboración entre la labor realizado por el órgano legislativo como cuerpo colegiado (ley habilitante) y el resultado del desarrollo de la misma dictado por ejecutivo (decretos leyes), en palabras de García de Enterría y Fernández; supone una participación entre el legislativo, que adopta ordinariamente la iniciativa, y la Administración, que la continua y la lleva a término y conclusión⁴².

³⁸ Tavares Duarte, F, Soto Hernández, M, Matheus Inciarte, M, “Examen del elemento normativo de la Ley Habilitante: referencia a la Ley Habilitante de 2000”. p. 499.

³⁹ Tavares Duarte, F, Soto Hernández, M, Matheus Inciarte, M, Ob Cit., p. 499.

⁴⁰ Tavares Duarte, F, Soto Hernández, M, Matheus Inciarte, M, Ob Cit., p. 500.

⁴¹ Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, “Sentencia del 21 de noviembre de 2001. Caso: Abogada Luisa Amelia Carrizales y otros”. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (Desde 1973). Tomo I. N° 11*. Editorial Pierre Tapia. Caracas, Venezuela, p. 45-51.

⁴² Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo* (Madrid: Civitas 1990), p. 151.

David Ramírez y Marian Pérez

En cuanto al contenido normativo de la ley habilitante, Tavares, Soto y Matheus precisan que la ley habilitante sigue sin duda una estructura lógica característica de las normas jurídicas⁴³; incluso, distinguidos autores como Peña Solís, la consideran como un producto normativo, cuyo contenido es precisamente la atribución de potestades legislativas⁴⁴. No obstante, parece existir ciertas dicotomías doctrinales con respecto al contenido de la ley habilitante, así pues, consideran tanto el maestro Brewer Carías, como otros autores, que la ley habilitante per se o en sí misma carece de contenido o valor normativo, pues éste lo detentan las normas posteriores o decretos con fuerza de ley dictados por el Presidente de la República⁴⁵.

2. Caracteres de la ley habilitante según el Derecho venezolano.

Tavares, Soto y Matheus hacen referencia a caracteres comunes y propios de la ley habilitante, entre los que se hace mención a la particularidad, entendida como aquella regla de conducta dirigida a una persona u órgano singular⁴⁶; en este caso, la ley habilitante posee sin lugar a dudas un destinatario específico (el Presidente de la República en Consejo de Ministros). Además, la ley habilitante se concreta mediante la delimitación de “las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República (...)”⁴⁷, en otras palabras, la mención a las materias que el legislativo delega al ejecutivo nacional, aspecto de central importancia, pues tal y como puntualiza el insigne maestro, Gerardo Fernández, toda ley de habilitación debe precisar claramente el ámbito de

⁴³ Tavares Duarte, F, Soto Hernández, M, Matheus Inciarte, M, “Examen del elemento normativo de la Ley Habilitante: referencia a la Ley Habilitante de 2000”, p. 500.

⁴⁴ José Peña Solís, *Manual de Derecho Administrativo. Adaptado a la Constitución de 1999* (Caracas: Colección de Estudios Jurídicos, N° 1. Tribunal Supremo de Justicia 2000), p. 291.

⁴⁵ Allan Brewer Carías, *Fundamentos de la Administración Pública*. (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana 1984), p. 386.

⁴⁶ Tavares Duarte, F, Soto Hernández, M, Matheus Inciarte, M, “Examen del elemento normativo de la Ley Habilitante: referencia a la Ley Habilitante de 2000”, p. 501.

⁴⁷ Artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860, del 30 de diciembre de 1999).

David Ramírez y Marian Pérez

habilitación, de otra manera, se le otorgaría al Ejecutivo Nacional un cheque en blanco, unos verdaderos plenos poderes (...) dicha ley de habilitación no debe ser ni general, ni abstracta⁴⁸.

El elemento temporal de la ley habilitante, de acuerdo a Tavares, Soto y Matheus se trata del lapso de duración que la misma ley establece a la atribución legislativa otorgada al Poder Ejecutivo⁴⁹, por lo que tiene una vigencia determinada⁵⁰, en atención a la necesidad de establecer un marco temporal de acción del Poder Ejecutivo, de manera que esta no sea indefinida, buscando limitar así dicha atribución e incluso conservar su carácter excepcional.

De igual manera, cabe hacer mención de otros rasgos característicos de la ley habilitante que Tavares, Soto y Matheus consideran imprescindibles a su existencia, como lo son la imperatividad de la ley, puesto que se establecen normas de obligatoria observancia⁵¹; y el carácter permisivo de la ley habilitante, el cual consiste en permitir o facultar al Presidente de la República a realizar una conducta en un determinado sentido material y en un determinado sentido formal⁵², en este caso a emitir decretos con fuerza de ley en las materias y plazos temporales previstos.

Asimismo, a fin de comprender cabalmente los elementos de la ley habilitante, resulta indispensable tomar en consideración que esta figura debe contar con un sentido formal y uno material⁵³, el primero de ellos refiere al cumplimiento de los elementos meramente formales en su creación, como lo son que la ley haya sido sancionada por las tres quintas partes de la Asamblea Nacional; mientras que, el aspecto material se encuentra referido a la expresión de las materias que el legislativo delega al Presidente de la República, tal y como

⁴⁸ Gerardo Fernández, “Los Decretos-Leyes (la Facultad Extraordinaria del Artículo 190, Ordinal 8° de la Constitución)”, *Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer Carías de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello, N° 3. Editorial Jurídica Venezolana.* (1992).

⁴⁹ Tavares Duarte, F, Soto Hernández, M, Matheus Inciarte, M, “Examen del elemento normativo de la Ley Habilitante: referencia a la Ley Habilitante de 2000”, p. 503.

⁵⁰ Peña Solís, J, *Manual de Derecho Administrativo*, p. 319.

⁵¹ Rodrigo Noguera Laborde, *Elementos de Filosofía del Derecho*, (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 1997), p. 155

⁵² Tavares Duarte, F, Soto Hernández, M, Matheus Inciarte, M, “Examen del elemento normativo de la Ley Habilitante: referencia a la Ley Habilitante de 2000”, p. 504.

⁵³ Tavares Duarte, F, Soto Hernández, M, Matheus Inciarte, M. *Ob Cit.*, p. 507.

David Ramírez y Marian Pérez

lo establece nuestra CRBV, en su artículo 203 “ (...) las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República⁵⁴”.

Luego de tomar en cuenta la enumeración detallada de elementos imprescindibles de la ley habilitante, vale hacer referencia a otras connotaciones que derivan del análisis de esta interesante figura. En primer lugar, apunta el maestro Muci Borjas que la ley habilitante funge como una especie del género Ley Orgánica, pues en palabras del catedrático:

A pesar de que la Constitución de 1999 no contiene una norma equivalente al artículo 163 de la Constitución de 1961, conforme al cual las disposiciones de las leyes orgánicas prevalecían sobre las normas de las leyes ordinarias en las materias reguladas por aquéllas, a nuestro entender no hay duda alguna que las leyes habilitantes dictadas al amparo de la Constitución de 1999 prevalecen –ex rerum natura– sobre los decretos-leyes dictados en ejecución de aquéllas⁵⁵.

De allí que, la ley habilitante se entienda como superior a los decretos leyes dictados en ejecución directa de estas, pues componen su supuesto o antecedente lógico y necesario como un marco normativo de referencia⁵⁶. Por otro lado, el referido autor se plantea el objeto de la ley habilitante y su naturaleza jurídica, al preguntarse si esta se trata de una autorización legislativa o de una delegación de poderes normativos, dejando en evidencia una clara inconsistencia terminológica⁵⁷ entre el artículo 203 y 236 numeral 8º de la CRBV y abriendo el debate doctrinal en torno a si los poderes que se ejercen al dictar los decretos-leyes son derivados o propios del Poder Ejecutivo, a lo que acertadamente concluye el maestro Muci Borjas:

Las leyes habilitantes contienen una delegación legislativa y no una autorización. Esa delegación de poderes normativos niega la tesis de la autorización, defendida por un sector de la doctrina nacional, e impide realizar una lectura literal –literal y aislada–

⁵⁴ Artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860, del 30 de diciembre de 1999).

⁵⁵ José Antonio Muci Borjas, “Las leyes habilitantes y los decretos-leyes dictados con base en aquéllas”, *Revista de Derecho Público* N° 140/2014 (2013), p. 56.

⁵⁶ Muci Borjas, J, “Las leyes habilitantes y los decretos-leyes dictados con base en aquéllas”, p. 56.

⁵⁷ Muci Borjas, J. Op. Cit., p. 57.

David Ramírez y Marian Pérez

del artículo 236, numeral 8º, de la Constitución para afirmar, con base en esa lectura –literal y aislada, insistimos–, que las leyes habilitantes autorizan el ejercicio de poderes originarios⁵⁸.

No obstante, esa verdadera delegación de poderes que realiza la Asamblea Nacional mediante la ley habilitante, ésta mantiene su reserva legislativa, de manera que, la Asamblea Nacional puede en cualquier momento ejercer su competencia, de rango constitucional, para normar las materias objeto de autorización, sin necesidad de derogar expresamente, de manera parcial o total, la ley habilitante previamente sancionada⁵⁹.

Otra perspectiva clave a considerar dentro de la doctrina que estima que el contenido de la ley habilitante consiste en una verdadera delegación legislativa, es la propuesta por Herrera Orellana quien afirma:

La tesis de la autorización es contraria al principio de división de Poderes, y que por tanto es la tesis de la delegación, a pesar de los graves problemas que también ella comporta para el funcionamiento democrático del Estado, la que debe seguirse mientras tenga vigencia la peligrosa figura de la Ley Habilitante⁶⁰.

Incluso, para mayor comprensión de la tesis de la delegación, autores de renombre dentro del derecho administrativo, como es el caso de García de Enterría y Fernández, se atreven a realizar las siguientes aseveraciones:

La naturaleza jurídica de la delegación no es otras más que la transferencia del poder legislativo a la Administración, en la que, se apela por la Ley al Reglamento para que éste colabore en la regulación que la misma acomete, para que la complemente y lleve su designio normativo hasta su término; no es que el poder legislativo abdique de sus responsabilidades y las transfiera a otro centro orgánico⁶¹.

⁵⁸ Muci Borjas, J, Op. Cit., p. 61.

⁵⁹ Muci Borjas, J, Op. Cit., p. 61.

⁶⁰ Luis Herrera Orellana, “¿Es necesaria la figura de la ley habilitante en el ordenamiento jurídico venezolano?” *Revista de Derecho Público* N°140/2014 (2014), p. 44.

⁶¹ García de Enterría, E. y Fernández, T., *Curso de Derecho Administrativo* (Madrid: Civitas 1990), p. 152.

David Ramírez y Marian Pérez

Tomando en cuenta lo mencionado, resulta más claro afirmar que la ley habilitante se trata de un acto jurídico llevado a cabo en ejecución directa de la Constitución, mediante el cual la Asamblea Nacional como cuerpo legislador delega al Presidente de la República en Consejo de Ministros la potestad legislativa para dictar decretos con fuerza de ley. Esta ley posee elementos tanto materiales, temporales y formales imprescindibles, es sancionada por las $\frac{3}{5}$ partes de la Asamblea Nacional y funge como marco directivo coercible so pena de nulidad de los actos contrarios a la misma.

3. Antecedentes históricos

Con el fin de aportar una idea más completa de las implicaciones de la actual figura de la ley habilitante concebida bajo la CRBV, resulta fundamental hacer referencia a su histórica consagración en la Constitución de 1961, sin dejar a un lado que su antecedente más remoto se remonta a la Constitución Nacional de 1945 que guarda importante identidad con aquélla.

3.1. En la Constitución de la República de Venezuela de 1961

El antecedente más inmediato de la ley habilitante consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se encuentra en el artículo 190 ordinal 8° de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, el cual establece como atribuciones del Presidente de la República:

8. Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por la ley especial⁶².

De la norma citada supra se desprende que la delegación legislativa tenía que atender estrictamente a una doble limitación constitucionalmente impuesta, en tanto que (i) las medidas tomadas debían corresponder exclusivamente a la materia económica o financiera,

⁶² Artículo 190.8 de la Constitución de la República de Venezuela (Gaceta Oficial N° 662 Extraordinario del 23 de enero de 1961).

David Ramírez y Marian Pérez

y (ii) resultaba necesaria la existencia de un interés público que justificara la delegación de poderes.

En cuanto a la naturaleza jurídica de esta figura consagrada en la Constitución de 1961, Peña Solís menciona que:

Se trataba de una ley autorizatoria, porque dicho texto constitucional privilegiaba la actuación del Presidente de la República, debido a que le atribuye claramente la potestad para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, sujetando su ejercicio a la autorización que mediante ley especial debía otorgarle el Congreso de la República⁶³.

En este punto, nótese con importante atención cómo Peña Solís considera la naturaleza de la ley habilitante concebida a la luz de la Constitución de la República de Venezuela de 1691 como una autorización con base al argumento que el texto constitucional le atribuía al presidente la posibilidad de dictar normas de rango legal en materia económica y financiera siempre y cuando tuviera previa autorización del Congreso para estos fines, siendo esta una condición necesaria para el ejercicio de esta potestad excepcional.

No cabe duda entonces que la autorización prevista en la Constitución de 1961, sigue la línea de la reforma constitucional de 1945⁶⁴ y sienta las bases para la creación de la ley habilitante contenida en la Constitución de 1999, que si bien con las variaciones referentes a los límites materiales, encuentra su antecedente imprescindible en esta.

3.2. En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999

Como se ha hecho referencia anteriormente, la ley habilitante se encuentra consagrada en el artículo 203 último aparte de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual establece que son leyes habilitantes las sancionadas por las tres quintas partes partes de la Asamblea Nacional con el fin de servir de marco a las materias que se

⁶³ José Peña Solís, José, “Dos nuevos tipos de leyes en la Constitución de 1999: Leyes Habilitantes y Leyes de Bases”. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* N° 119/2000 (2000), p. 88.

⁶⁴ Juan Manuel Raffalli, J, “El fraude a los límites temporales de la habilitación legislativa”, *Revista de Derecho Público* N° 140/2014, (2014), p. 79.

David Ramírez y Marian Pérez

delegan al Presidente de la República y fijar el plazo de su ejercicio⁶⁵. Además del artículo 236 numeral 8 como una de las atribuciones del Presidente de la República: Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley⁶⁶.

Conforme a ello, autores tales como Herrera Orellana, expresa que la consagración constitucional de la figura de la ley habilitante actual

Permite al Presidente dictar normas de rango legal en cualquier materia, sin limitación expresa de ninguna índole (de modo que incluye la posibilidad de dictar normas legales en materia penal, tributaria, etc.), salvo las que indique o establezca la Asamblea Nacional en la Ley Habilitante misma⁶⁷.

Esta omisión de límites temporales y materiales en el texto constitucional y el hecho de que sea la Asamblea Nacional la que determine los mismos en la discusión de la ley habilitante, ha dado lugar al abuso de dichos términos, a diferencia de la consagración de la versión previa de la ley en estudio, que como se ha hecho referencia en el punto 2.2 de este trabajo, realmente ostentaba límites materiales y temporales para la delegación de materias exclusivamente económicas y financieras cuando así lo requiriese el interés público. Ahora, la problemática que la falta de límites establecidos constitucionalmente ha generado se analizará con mayor profundidad más adelante.

4. Proceso para la habilitación

El proceso que la CRBV consagra para sancionar la habilitación (haciendo referencia a los requisitos formales de la ley habilitante) consiste en el voto favorable de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, es decir, un número menor de votos con respecto al quórum necesario para la sanción de una ley orgánica. No obstante ello, es notable destacar un detalle de especial relevancia, tal como lo indica Peña Solís:

⁶⁵ Artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860, del 30 de diciembre de 1999).

⁶⁶ Artículo 236.8 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860, del 30 de diciembre de 1999).

⁶⁷ Herrera Orellana, L, “¿Es necesaria la figura de la ley habilitante en el ordenamiento jurídico venezolano?”, p. 44.

David Ramírez y Marian Pérez

La Constitución, en el caso de las leyes habilitantes, (...) no indica en qué fase del proceso legislativo (...), debe constatar que la ley cuenta con el apoyo de la mencionada mayoría calificada. Por tanto, pareciera lógico que esa exigencia, dado que la definición de este tipo de ley parte precisamente de la fase conocida como sanción en el procedimiento legislativo, se constata una vez aprobado el último artículo, mediante una votación final sobre todo el proyecto. En ausencia de disposición expresa sobre el asunto, también podría realizarse la votación en el momento de sancionar el referido último artículo del proyecto⁶⁸.

Finalmente, es preciso resaltar lo que Muci Borjas apunta, y es que, la ley habilitante antes de su promulgación será remitida a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que se pronunciará sobre su constitucionalidad en un plazo de diez días, en tanto que, la propia jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia la califica como un tipo de ley orgánica, sobre la base que la ley habilitante servirá de marco normativo para la formación de otras leyes⁶⁹.

III. LA LEY HABILITANTE COMO INSTRUMENTO DE ABUSO DE PODER POR PARTE DEL EJECUTIVO NACIONAL A LA LUZ DE LA CRBV

1. Problemática en cuanto a sus límites y alcance

Como se ha hecho referencia a lo largo del capítulo I de esta investigación, históricamente en el ordenamiento jurídico venezolano la consagración constitucional de la figura, incluso en el antecedente más primitivo de la ley habilitante, iba acompañada de los límites materiales y circunstanciales dentro de los cuales el Congreso podía autorizar al Presidente de la República a dictar medidas extraordinarias, en tanto que estas se veían limitadas por (i) necesidad y urgencia, (ii) por una causa de justificación de interés público y, (iii) un objeto de regulación exclusivamente sobre materia económica o financiera.

⁶⁸ Peña Solís, J. “ Dos nuevos tipos de leyes en la Constitución de 1999: «Leyes Habilitantes y Leyes de Bases”, p. 93.

⁶⁹ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia N° 1719, 19 de septiembre de 2001. Caso: “Constitucionalidad del carácter orgánico del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Ciencia Tecnología e Innovación”.

David Ramírez y Marian Pérez

El hecho que dichos límites materiales se encuentren contemplados en la norma suprema genera entonces una obligación al Poder Legislativo de enmarcar a la ley habilitante en dicho términos so pena de nulidad, precisamente por la jerarquía superior de la Carta Magna. Ahora, con la ley habilitante contemplada a la luz del artículo 203 de la CRBV de 1999, la omisión de estos límites es clara, al disponer que la ley habilitante establecerá “directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, (...). Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio”⁷⁰. Entendiéndose que la ley habilitante podrá ser otorgada al Presidente de la República para que este regule mediante decreto con fuerza de ley la materia que la Asamblea Nacional determine con el voto de sus tres quintas partes; nótese con especial atención cómo la urgencia, el interés público, y las materias exclusivamente económicas y financieras ya no constituyen un requisito de dicha delegación.

La omisión de dichos límites ha dado lugar, a lo largo de más de 20 años de vigencia de la CRBV, a la utilización constante e indiscriminada de esta figura por parte del Ejecutivo Nacional. A continuación, se presenta un análisis relativo a la ausencia de los límites materiales y temporales en la CRBV, así como de los límites implícitos en la norma suprema y el menoscabo al principio de división de poderes y al sistema de pesos y contrapesos que dicha omisión ha ocasionado.

1.1 Ausencia de límites materiales

El primer aspecto cuestionable de la consagración constitucional de la ley habilitante a la luz de la CRBV versa sobre la ausencia de límites materiales, históricamente tomados en cuenta en sus antecedentes constitucionales cercanos y remotos, pues estos al menos establecían expresamente que las autorizaciones hechas al Presidente de la República debían versar exclusivamente sobre materia económica o financiera.

⁷⁰ Artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860, del 30 de diciembre de 1999).

David Ramírez y Marian Pérez

Ahora bien, realizando un análisis del artículo 236 numeral 8° de la CRBV, notamos cómo el constituyente omite dicha limitante material⁷¹, al no establecer explícitamente cuáles son las materias cuya delegación se otorga al Presidente de la República para que éste último lleve a cabo la labor legislativa. Desde una óptica literal del artículo citado supra, parece interpretarse que el Ejecutivo Nacional podrá dictar decretos leyes para cualquier tipo de materia, previa habilitación y límites impuestos por el poder legislativo; dicha interpretación literal es sostenida por parte de la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, así pues la máxima instancia de la República afirma:

Puede apreciarse, en consecuencia, que, de acuerdo con el nuevo régimen constitucional, *no existe un límite material en cuanto al objeto o contenido del decreto ley, de manera que, a través del mismo, pueden ser reguladas materias que, según el artículo 203 de la Constitución, corresponden a leyes orgánicas*; así, no existe limitación en cuanto a la jerarquía del decreto ley que pueda dictarse con ocasión de una ley habilitante, por lo cual podría adoptarse no sólo el rango de una ley ordinaria sino también de una ley orgánica⁷².

A partir de esto, resulta necesario advertir que, quienes redactan las presentes líneas no se encuentran de acuerdo con el fragmento extraído de la sentencia, pues como bien afirma Muci Borjas, este análisis contradice abierta o frontalmente la forma en la que, según el más alto Tribunal de la República, deben ser interpretadas las normas jurídicas⁷³, representando entonces una interpretación de la norma de la forma más amplia y aislada posible sin tomar en cuenta principios constitucionales ineludibles, garantías, representatividad, democracia y libertad, lo cual demuestra claramente una vulneración a cada uno de los elementos descritos anteriormente y el basto favorecimiento al Poder Ejecutivo Nacional⁷⁴.

⁷¹ Fijada tanto en la Constitución Nacional de 1945 como en la Constitución de la República de Venezuela de 1961, ambas en consenso, limitando el objeto de regulación a materias exclusivamente económicas y financieras.

⁷² Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia N° 1716, 19 de septiembre de 2001, Caso: “Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares” Citado por: Muci Borjas, J, “Las leyes habilitantes y los decretos-leyes dictados con base en aquellas”, p. 64.

⁷³ Muci Borjas, J, “Las leyes habilitantes y los decretos-leyes dictados con base en aquellas”, p. 65.

⁷⁴ Muci Borjas, J. Ob Cit., p. 65.

David Ramírez y Marian Pérez

Entre los principios constitucionales vulnerados con la interpretación de la ley habilitante como ilimitada en cuanto a las materias delegadas al Presidente de la República, se encuentra el principio de división del Poder Público, pues, al robustecer al Ejecutivo de potestades legislativas sin límites materiales constitucionalmente consagrados, consecencialmente se desequilibra el Poder a favor únicamente del Ejecutivo, además de la clara irrupción de las competencias intrínsecas del Poder Legislativo, lo que se traduce en una centralización del Poder Público en cabeza del Ejecutivo Nacional.

Asimismo, inmersas en estos principios vulnerados, se encuentra la reserva legal, garantía de rango constitucional cuya finalidad estriba en cerciorarse de que dichas materias sean reguladas exclusivamente por el legislador, es decir, la Asamblea Nacional, precisamente por la trascendencia en la vida de la ciudadanía que implica, deben ser discutidas ampliamente por el órgano deliberativo por excelencia, a fin de que el producto legislativo resultante refleje la voluntad de la población y que sus exigencias y opiniones sean tomadas en consideración mediante sus representantes electos para tal fin, contrariamente a lo propugnado por parte de la interpretación literal de la Sala Constitucional, dejando al Ejecutivo la posibilidad de legislar materias (previa habilitación) que pudieran abarcar incluso libertades individuales y sistema de derechos, invadiendo competencias y materias de exclusiva regulación por parte de la Asamblea Nacional.

No cabe duda entonces que, es en el seno de la Asamblea Nacional donde la voluntad del electorado se ve reflejada en su mejor expresión, por la relación de identidad que existe entre los representantes electos y el pueblo, siendo estos los mayores exponentes de su opinión⁷⁵; de allí que la esencia de dicha relación de identidad no puede replicarse cuando el Presidente de la República ejerce las funciones legislativas, puesto que el fruto de ese ejercicio carece irremediamente de la discusión y negociación que se da exclusivamente en el órgano deliberativo⁷⁶, además del proceso agravado que sigue una ley desde su primera

⁷⁵ Muci Borjas, J. Op. Cit., p. 68.

⁷⁶ En todo caso, obtenemos como resultado una figura representativa de una única tendencia política (la del Presidente de la República en cargo), vacía de consenso, discusión y acuerdo de los diversos sectores que hacen vida política en el país.

discusión hasta su promulgación, aspectos que contribuyen a la legitimidad y aceptación de la ley resultante.

1.2 Ausencia de límites temporales

Del mismo modo como sucede con el límite material, la CRBV en el artículo 203 tampoco consagra algún tipo de límite temporal ni fija ningún plazo de tiempo para el cual se pueda establecer la delegación legislativa, sino que establece que la misma ley habilitante dispondrá su plazo de duración, siendo este un elemento de su contenido mínimo. Así pues, el jurista español Cosculluela Montaner precisa lo siguiente en cuanto al contenido mínimo de la ley habilitante:

La delegación legislativa debe otorgarse al Gobierno de forma expresa, para una materia concreta y con fijación de un plazo para su ejercicio. Pasado este plazo la delegación debe entenderse caducada⁷⁷.

De esta manera, la CRBV hace omisión en cuanto al plazo de tiempo en el cual el Presidente de la República queda facultado para dictar decretos leyes en virtud de las materias delegadas, lo que ha dado lugar en la práctica, tal y como lo apunta el profesor Raffalli:

En 15 años (...), el Presidente de la República ejerce funciones legislativas en materias reservadas por el artículo 187 ordinal 1 de la Constitución al Poder Legislativo Nacional, durante sesenta y seis meses, es decir cinco años medio, tiempo que incluso supera un período constitucional quinquenal de la Asamblea Nacional⁷⁸.

Demostrando diáfananamente una utilización abusiva de la figura de la ley habilitante, teniendo en cuenta que se debe recurrir a la misma de forma excepcional, a fin de respetar el principio de división de poderes, descentralización y evitar desbalances funcionales entre ambos poderes. Pese a ello, nos encontramos ante un panorama en el cual el Presidente de la República legisla incluso más que la Asamblea Nacional, al dictar por esta vía excepcional

⁷⁷ Luis Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo* (Madrid: Civitas, 2009), p.4.

⁷⁸ Raffalli, J, “El fraude a los límites temporales de la habilitación legislativa”, p. 83.

David Ramírez y Marian Pérez

271 decretos leyes⁷⁹ en materias que trascienden lo económico y financiero, regulando el sistema de derechos constitucionales y la organización de los poderes públicos.

2. Menoscabo al sistema de pesos y contrapesos y la división de poderes

No cabe duda que la utilización constante e injustificada de la ley habilitante⁸⁰ para la delegación de la función legislativa al Presidente de la República, representa un menoscabo al sistema de pesos y contrapesos y el principio de división de poderes, en tanto que la figura en estudio se trata de una medida excepcional de delegación de funciones intrínsecas del poder legislativo, precisamente por la existencia de la reserva legal.

En primer lugar, entendiendo al sistema de pesos y contrapesos como los límites que un poder tiene derecho a imponer sobre otro y que derivan de la configuración de la forma de gobierno que adopta una nación⁸¹, la ley habilitante, utilizada de forma excepcional, resulta una figura útil para solventar situaciones de interés público que por su emergencia justifiquen la intromisión del Poder Ejecutivo en las funciones legislativas del Poder Legislativo; ahora bien, su uso excesivo e injustificado observado en las últimas dos décadas, supone un desbalance a favor del Ejecutivo Nacional en detrimento del Poder Legislativo, poniendo en riesgo la eficacia de control y el alcance de los poderes de la Asamblea Nacional.

Como se ha hecho referencia, el Poder Legislativo es por excelencia, el órgano más idóneo para llevar a cabo la función legislativa, al estar conformado por la representación de la voluntad más directa y cercana a los electores, quienes expresan sus opiniones y protegen sus intereses de forma abierta mediante discusiones y negociaciones, siguiendo procesos agravados para la creación de la ley y dando como fruto una ley que representa ampliamente a la ciudadanía. Es sin duda inalcanzable para el Presidente de la República en Consejo de

⁷⁹ Raffalli, J. Op. Cit., p. 830

⁸⁰ Entendida bajo los términos de la CRBV.

⁸¹ María Amparo Casar, “Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública” *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, p. 404.

David Ramírez y Marian Pérez

Ministros lograr ese nivel de compenetración entre la voluntad del pueblo y el producto legislativo.

Mantener la división de poderes y limitar las intromisiones que pueden llevar a cabo una rama del poder público sobre otra, no solo se asegura que la ley represente a la población lo más posible y que sus derechos y libertades sean regulados por el órgano más idóneo, sino que, al mismo tiempo, evita que el Poder Ejecutivo centralice el poder en sí mismo. Lamentablemente, el uso deliberado de la ley habilitante durante los dos periodos presidenciales más recientes ha contrariado ambos principios constitucionales, demostrando un claro abuso, en palabras del catedrático Herrera Orellana:

Ha debilitado gravemente la legitimidad democrática de la legislación (los venezolanos, de estar sujetos a leyes hemos pasado a quedar sometidos a mandatos), que dejó de ser resultado de debates entre fuerzas políticas con origen electoral en representación de los ciudadanos para ser expresión del partido de Gobierno y los exclusivos intereses de sus más cercanos aliados en la economía y la sociedad⁸².

3. Contradicción a la voluntad popular

El 2 de diciembre de 2007, la mayoría de los ciudadanos manifestaron su desacuerdo con los preceptos de la reforma constitucional intentada por Hugo Chávez, debido que la misma contaba con una carga ideológica para instaurar dentro de la Carta Magna un “Estado socialista, comunal y centralizado”, realizar modificaciones en cuanto al derecho de propiedad, la eliminación del enunciado del derecho al trabajo y libertad económica para pasar a ser una potestad del Estado, la alteración del sistema presidencial con la pretensión de extender el mandato presidencial de 6 a 7 años y la introducción de la reelección indefinida del Presidente de la República.

Sin embargo, meses antes, fue aprobada por la Asamblea Nacional (en su mayoría partidaria del gobierno de Hugo Chávez) la ley habilitante de 2007, la cual delega su función legislativa para que el Presidente dictara decretos-leyes en algunas materias como

⁸² Herrera Orellana, L., “¿Es necesaria la figura de la ley habilitante en el ordenamiento jurídico venezolano?”, p. 44.

David Ramírez y Marian Pérez

participación popular, seguridad ciudadana, economía, transformación de las instituciones del Estado, entre otras. Esta ley no especificó directrices o propósitos de esos decretos-leyes, y como se expuso anteriormente, la ley habilitante fue utilizada más adelante como un instrumento para la implementación de un Estado socialista, comunal y centralizado, ideas que habían sido rechazadas con anterioridad.

A pesar que, la aprobación de esta ley habilitante sucedió con anterioridad al referendo popular de 2007, esto no significa que la opinión de la mayoría del pueblo se quede estancada únicamente en la reforma constitucional en su rechazo a la instauración del Estado socialista, comunal y centralizado. Motivo por el cual el Presidente de la República no podrá optar por dictar decretos leyes que incluyan estos postulados ya previamente rechazados por el pueblo, en virtud de su ejercicio al derecho de soberanía popular.

No obstante, se llevó a cabo el proceso de elaboración de los decretos leyes para las amplias materias que autorizó la Asamblea Nacional pero todas dirigidas a la “construcción de la nueva sociedad socialista”, con esto, Hugo Chávez ya implementaba sus ideas del Estado socialista mediante decretos leyes, ideas que habían sido repudiadas el pasado 2 de diciembre de 2007. Todo esto ocurre como causa de la amplitud de la ley habilitante de 2007 y la delegación de funciones que se ajusta mucho más a la entrega ilimitada del poder legislativo al Presidente, sin ninguna restricción o función contralora de los decretos producto de la misma.

A partir de todo esto, determinamos una clara violación por parte de la Asamblea Nacional en su función contralora del Poder Ejecutivo, y del propio Presidente Chávez al principio fundamental que funge la tradición republicana y nos define como un “Estado democrático social de Derecho” como lo es la voluntad y soberanía popular, por el cual el Estado deberá respetar las decisiones del pueblo y garantizar que estas sean cumplidas por los órganos del Poder Público.

En virtud de este principio, si la mayoría del pueblo había desaprobado las ideas de un Estado socialista, comunal, centralizado y limitaciones a derechos fundamentales, “para

David Ramírez y Marian Pérez

la construcción del socialismo”, estas no podrán ser objeto o marco de decretos leyes por parte del Presidente, más aún si entre los fines de esos decretos guardaba gran similitud con los postulados de la improbada reforma constitucional de 2007. Teniendo como resultado la debilitación de la democracia y la desvirtuación de nuestros principios republicanos y democráticos implícitos en la CRBV.

4. Abuso de poder por parte del Poder Ejecutivo mediante la ley habilitante de 2007

No cabe duda afirmar que, la ley habilitante de 2007 aprobada por la Asamblea Nacional para delegar su función legislativa y que el Presidente en virtud de este dictara 26 decretos-leyes durante los años 2007, 2008 y 2009 significó uno de los más grandes atropellos a la democracia venezolana, un fraude hacia el pueblo y una gran manifestación de abuso de poder por parte del Poder Ejecutivo Nacional, específicamente el Presidente Hugo Chávez.

A partir de esta invasión a la reserva legal de la Asamblea Nacional, el Presidente Chávez se encargó de dictar sus decretos leyes para las materias habilitadas, pero con una gran carga ideológica, de corte socialista, que ya había sido rechazada durante el referendo popular del año 2007, por el cual el pueblo se negó a la implementación de un Estado socialista, comunal y centralizado en la CRBV.

A pesar de ello, meses después, groseramente se incluyeron dentro del ordenamiento jurídico múltiples decretos leyes relativos al “Estado socialista y comunal” exactamente con el mismo propósito que propugnaba la reforma constitucional de 2007, “para construir una nueva sociedad socialista”. Claramente podemos notar el abuso por parte de Hugo Chávez en la función legislativa otorgada por la Asamblea Nacional para burlar la voluntad popular de la mayoría de los ciudadanos venezolanos e implementar sus ideas socialistas del Estado comunal a las instituciones públicas cuando ya esto era rechazado a finales del año 2007.

Sin escrúpulo alguno, Chávez nuevamente dictó otros decretos leyes en virtud de la prolongada vigencia de la ley habilitante, todos con una carga ideológica de tipo socialista pero esta vez dirigidos hacia el área económica, específicamente empresas privadas

David Ramírez y Marian Pérez

encargadas de la importación, manufacturación, comercio de alimentos y productos de primera necesidad. Pudiendo establecer sanciones severas como multas e incluso el cierre temporal o definitivo de las mismas por violentar las leyes y los fines del Estado. Sin embargo, Hugo Chávez no conforme a esto comenzó a implementar sanciones de carácter penal dentro de sus decretos-leyes, estableciendo penas de prisión hacia aquellos comerciantes que transgredían estos decretos.

Es decir, se utilizó nuevamente la función legislativa a conveniencia del Presidente para imponer penas privativas de libertad y sanciones que pudieran justificar el cierre o la prisión de empresarios del sector privado en virtud de estos decretos, haciendo uso una vez más la ley habilitante de 2007, pero en esta ocasión para arremeter contra la propiedad privada e imponer penas capaces de privar la libertad de los sujetos, en este caso los empresarios, materia penal, la cual es reserva legal exclusiva para la Asamblea Nacional.

En efecto, dentro de los decretos leyes dictados por el Presidente se encontraba la centralización de funciones al ejecutivo en lo concerniente a puertos, aeropuertos y carreteras, haciendo uso nuevamente de la ley habilitante para retomar competencias y robustecer al Poder Ejecutivo a conveniencia, trayendo en consecuencia el desequilibrio de los órganos del poder público y dejando en letra muerta la descentralización de las funciones, elemento característico de lo que supone, un Estado Federal.

De esta manera, es válido concluir que la figura de la ley habilitante, en los términos establecidos en la CRBV, ha servido como un instrumento de abuso de poder por parte del Poder Ejecutivo, mediante el cual se regulan materias de gran importancia nacional sin justificación real para ello y aprovechando la falta de límites constitucionales de materia y tiempo, en detrimento del sistema de pesos y contrapesos y la división de poderes, pilares de un sistema de gobierno moderno y descentralizado.

CONCLUSIONES

La ley habilitante en el ordenamiento jurídico venezolano surge como figura con la entrada en vigencia de la CRBV en el año 1999, contando con el artículo 190 ordinal 8° de

David Ramírez y Marian Pérez

la Constitución de 1961 como antecedente inmediato; sin embargo, las innovaciones de esta disposición dan lugar a una serie de controversias centradas en sus límites materiales y temporales -o la falta de éstos-, su naturaleza jurídica y los usos que se ha dado a la misma a lo largo de los últimos veinte años.

El artículo 203 último aparte de la CRBV define a la ley habilitante como aquella sancionada por las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional y agrega que su finalidad estriba en el establecimiento de “directrices, propósitos y marco de las materias se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley”; además señala que “las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio”. Esta consagración amplia permite entonces que al Poder Ejecutivo se le deleguen materias de gran relevancia nacional relacionadas con libertades y derechos constitucionales, incluso en situaciones injustificadas, además del abuso de los límites temporales que la misma ley impone al sobrepasar los mismos, de forma inconstitucional.

El abuso a la figura de la ley habilitante ha ocasionado un indudable desbalance en el sistema de pesos y contrapesos⁸³, incursiones injustificadas en las funciones del Poder Legislativo y debilitamiento del mismo; trayendo como consecuencia la inclusión en el ordenamiento jurídico de medidas que no reflejan la voluntad de la población, quedando como una herramienta en la que el Poder Ejecutivo se apoya para llevar a feliz término su agenda política, en detrimento de los intereses de la ciudadanía y del correcto y constitucional funcionamiento de las instituciones.

Un claro ejemplo de este abuso⁸⁴ por parte del Poder Ejecutivo, es observado con la aprobación de la ley habilitante del año 2007, la cual delegó la función legislativa de la Asamblea Nacional al entonces Presidente Hugo Chávez.

En dicho año se celebró en Venezuela un referendo popular para aprobar la reforma constitucional propuesta por el Presidente en fecha 15 de agosto de 2007 y que, acto seguido,

⁸³ Herrera Orellana, L, “¿Es necesaria la figura de la ley habilitante en el ordenamiento jurídico venezolano?”, p. 46.

⁸⁴ Permitido por la propia CRBV en ausencia de límites materiales y temporales.

David Ramírez y Marian Pérez

fue aprobada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de ese mismo año. Esta reforma a la Carta Magna buscaba modificar disposiciones constitucionales concernientes a los principios y estructura de la CRBV, planteando modificaciones relativas al derecho de libertad de trabajo y libertad económica, la alteración de las “restricciones” a las garantías constitucionales por la “suspensión” de las mismas durante estados de excepción, la creación de territorios militares y la modificación de la participación directa de los ciudadanos, todo con el fin de “construir el verdadero socialismo”⁸⁵.

Sin embargo, lo más relevante del intento de reforma fue la modificación del sistema presidencial, el cual contemplaba el cambio del periodo presidencial de 6 a 7 años, la atribución de mayores competencias en su mando, la reelección indefinida, la eliminación de la cláusula de descentralización de la CRBV y la instauración de un Estado socialista y comunal el cual atribuía mayores poderes a los consejos comunales⁸⁶.

Haciendo caso omiso a las inconstitucionalidad devenidas, se llevó a cabo el referendo popular el domingo 2 de diciembre de 2007, mediante el cual la mayoría de los ciudadanos desaprobaron el proyecto de reforma constitucional en el intento de Hugo Chávez de implementar un Estado socialista, comunal y centralizado en Venezuela a través de elecciones directas y secretas.

Anterior a esta contienda electoral, la Asamblea Nacional en fecha 31 de enero de 2007 aprobó la Ley habilitante de 2007 para delegar ampliamente la función legislativa al Presidente, en áreas como transformación de las instituciones del Estado, participación popular, valores esenciales del ejercicio de la función pública, económica y social. Sin embargo, la Asamblea Nacional no señaló las directrices, propósitos, circunstancias de urgencia o medios de creación de una comisión delegada para que controlara la función legislativa que se habilitaba al Presidente.

⁸⁵ Vulnerando los principios de libertad, preeminencia de los derechos humanos y progresividad propugnados por la CRBV.

⁸⁶ Vulnerando los principios de pluralismo político, alternabilidad en el poder y descentralización, todos propugnados por la CRBV.

David Ramírez y Marian Pérez

A partir de esto Hugo Chávez dicta 26 decretos leyes para regular las áreas anteriormente mencionadas, pero con una fuerte carga socialista, incluyendo sanciones administrativas y de carácter penal. De esta manera, fue como se introdujo la idea del Estado socialista, comunal y centralizado al ordenamiento jurídico venezolano mediante la figura de la ley habilitante, concebida en los términos de la CRBV, la cual más que una delegación de carácter legal, le sirvió de instrumento para aprobar aquello que había sido rechazado el 2 de diciembre de 2007.

Todos estos decretos leyes dictados por Hugo Chávez implementaban en sus disposiciones postulados del estado socialista, haciendo gran énfasis en la atribución de poderes a los consejos comunales, introducción de la institución de la expropiación como una sanción, imposición de sanciones administrativas y penas privativas de libertad para comerciantes de la empresa privada, justificándose en la “construcción de la nueva sociedad socialista”, similar a los propósitos de la reforma improbada de 2007 en su esfuerzo para “construir el verdadero socialismo”.

Hugo Chávez sin tomar en cuenta su propia CRBV -o al menos la voluntad del pueblo venezolano- hizo de estos decretos leyes un traje a la medida para implementar su deseo del Estado socialista al orden normativo de Venezuela, atribuyó plenos poderes a los consejos comunales, se adjudicó más competencias para su función presidencial, impuso penas privativas de libertad a empresarios, expropió múltiples transnacionales sin la declaración de utilidad pública de la Asamblea Nacional y reguló el derecho de propiedad.

En efecto, utilizó su “cheque en blanco” otorgado por la Asamblea Nacional, trayendo como consecuencia los catastróficos resultados que de ello se derivó, los cuales van desde abuso del poder que se le había conferido; violaciones a los principios de la CRBV; transgresión a la voluntad de toda la ciudadanía venezolana que manifestó su desacuerdo el pasado 2 de diciembre de 2007 hacia los preceptos que pretendían “construir el verdadero socialismo”, hasta el quebrantamiento de la tradición republicana y democrática implícita en la CRBV, que constituye a Venezuela como un “Estado democrático y social de Derecho”.

David Ramírez y Marian Pérez

Es por estas razones que, para quienes redactan estas líneas, consideran imperativo la reintroducción en el ordenamiento jurídico venezolano, con rango constitucional, de una serie de límites de carácter material y temporal para la regulación de la ley habilitante, en pro de delinear estrictamente (i) las materias específicas a delegar tomando en cuenta la reserva legal; (ii) plazos de tiempo para dictar los decretos leyes resultantes; y (iii) los supuestos circunstanciales en los que se pueda justificar la atribución al Presidente de la República de una labor que corresponde al Poder Legislativo como órgano deliberante por excelencia, en el cual confluyen los intereses políticos de toda la ciudadanía venezolana; garantizando así una verdadera democracia y una Constitución con bases sólidas que asegure la salvaguarda del “Estado de Derecho”.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfonzo Paradisi, J. “Decretos Leyes Dictados en 2008 conforme a la Ley Habilitante de 2007 y su Relación con la Reforma Constitucional Improbada el 2 de Diciembre de 2007” *Revista de Derecho Público* N° 125, (2011). Recuperado de http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/125/rdpub_2011_125_98-105.pdf
- Amparo Casar, M. “Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública.” *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/24.pdf>
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2007, 1 de febrero). *Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan*. Gaceta Oficial No 38.617. Recuperado de: <http://virtual.urbe.edu/gacetas/38617.pdf>
- Ayala Corao, C. “De la Constituyente de 1999 a la reforma constitucional de 2007” *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2728/13.pdf>
- Constitución de Venezuela. 1945.
- Constitución de la República de Venezuela [CRV]. 1961. República de Venezuela.

David Ramírez y Marian Pérez

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [CRBV]. 1999. República Bolivariana de Venezuela.
- Coscolluela Montaner, Luis *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 2009.
- De Otto, Ignacio. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Editorial Ariel, 1987.
- Fernández V., Gerardo. *Manual de Derecho Constitucional. Parte Orgánica en la Constitución de 1999*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales y Universidad Católica Andrés Bello, 2020.
- Fernández, Gerardo. “Los Decretos-Leyes (la Facultad Extraordinaria del Artículo 190, Ordinal 8° de la Constitución)” *Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer Carías de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello, N° 3. Editorial Jurídica Venezolana* (1992).
- García de Enterría, E y Tomás Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Civitas, 1990.
- Luis Herrera Orellana, “¿Es necesaria la figura de la ley habilitante en el ordenamiento jurídico venezolano?” *Revista de Derecho Público* N°140/2014 (2014).
- Muci Borjas, J. “Las leyes habilitantes y los decretos-leyes dictados con base en aquéllas”, *Revista de Derecho Público* N° 140/2014, (2013). Recuperado de: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/140/rdpub_2014_140_51-78.pdf
- Noguera Laborde, Rodrigo. *Elementos de Filosofía del Derecho*. Serie Mayor, N° 13. Universidad Sergio Arboleda. Santa Fe de Bogotá D.C., Colombia, 1993.
- Peña Solís, José. “Dos nuevos tipos de leyes en la Constitución de 1999: Leyes Habilitantes y Leyes de Bases”. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* (2000). Recuperado de http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/119/rucv_2000_119_79-123pdf.pdf
- Peña Solís, José. *Manual de Derecho Administrativo*. Adaptado a la Constitución de 1999. Volumen I. Colección de Estudios Jurídicos, N° 1. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, Venezuela, 2000.
- Raffalli, J. (2014). “El fraude a los límites temporales de la habilitación legislativa”, *Revista de Derecho Público* N° 140/2014. Caracas, Venezuela. Recuperado de http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/140/rdpub_2014_140_79-87.pdf

David Ramírez y Marian Pérez

Reverón Boulton, C. “*Sobre la Ley Habilitante Antiimperialista para La Paz*”, *Boletín Electrónico de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas Venezuela* (2016). Recuperado de: [http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/POSTGRADO/BEDA/Numero%201%20\(2016\)/BEDA%201%20010%20-%20Sobre%20la%20Ley%20CR.pdf](http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/POSTGRADO/BEDA/Numero%201%20(2016)/BEDA%201%20010%20-%20Sobre%20la%20Ley%20CR.pdf)

Sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 19 de septiembre de 2001, N° 1716/2001 (caso: “Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares”), y del 22 de junio de 2007, N° 1159 (caso: “Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Reorganización del Sector Eléctrico”).

Tavares Duarte, Fabiola del Valle, & Soto Hernández, María Eugenia, & Matheus Inciarte, María Milagros. “Examen del elemento normativo de la Ley Habilitante: referencia a la Ley Habilitante de 2000”. *Revista de Ciencias Sociales* (2004) (Ve), X(3),496-513. [fecha de Consulta 13 de Julio de 2021]. ISSN: 1315-9518. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28010310>

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2001). “Sentencia del 21 de noviembre de 2001. Caso: Abogada Luisa Amelia Carrizales y otros”. En Pierre Tapia, Oscar (Compilador). *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (Desde 1973)*. Tomo I. N° 11. Editorial Pierre Tapia. Caracas, Venezuela. Pp. 45-51.

Villasmil, R. (2007). “Aspectos clave de la Ley Habilitante 2007”. *Serie Diálogo Democrático del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales*. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05540.pdf>