



BEDA

Boletín Electrónico de Derecho Administrativo
de la Universidad Católica Andrés Bello

N° 1, 2016



BEDA

Boletín Electrónico de Derecho Administrativo
de la Universidad Católica Andrés Bello

N° 1, 2016

Publicación de la Especialización en Derecho
Administrativo de la Dirección de Postgrado
de la Universidad Católica Andrés Bello.

Dirección: Urb. Montalbán, Apartado 20.332,
• Caracas 1020, Venezuela

Teléfonos: 0212-407.45.11

• Dirección web: www.ucab.edu.ve

• Hecho el Depósito de ley.

• Depósito legal: ppi201602DC4729.

ISSN: 2477-9520.

Esta publicación no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo
permiso escrito de los autores.

Sobre la Ley Habilitante Antiimperialista para La Paz

Carlos Reverón Boulton

Resumen: Estudio de la quinta Ley Habilitante dictada conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, denominada Ley Habilitante Antiimperialista Para la Paz. El análisis comprende el objeto de las leyes habilitantes anteriores, los límites que debe observar la legislación delegada y el contenido y alcance de esta última Ley Habilitante.

Palabras clave: Ley Habilitante, Decreto-Ley, Legislación, Delegación.

Abstract: Essay on the fifth enabling law issued under the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, called Enabling Law Antiimperialista for Peace. The analysis includes the subject of previous enabling legislation, the limits to be observed by delegated legislation and the content and scope of that enabling law.

Keywords: Enabling Law, Decree-Law, Legislation, Delegation.

1. INTRODUCCIÓN

En la Gaceta Oficial N° 6.178 Extraordinario del 15 de marzo de 2015, se publicó la Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan para la Garantía Reforzada de los Derechos de Soberanía y Protección del Pueblo Venezolano y el Orden Constitucional de la República, denominada Ley Habilitante Antiimperialista Para la Paz.

El fundamento constitucional de las Leyes Habilitantes lo encontramos en el artículo 203 de nuestra actual Constitución, y son aquéllas sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, con el objeto de que se establezcan las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente para que proceda a dictar Decretos con rango y valor de ley.

El antecedente constitucional de estas Leyes Habilitantes se remonta en un principio a la Constitución de 1945, norma que se mantuvo sin mayores cambios hasta la Constitución de 1961, en la que se facultaba al Poder Ejecutivo para dictar Decretos-Leyes en materia económica y financiera¹. Se debe precisar que la norma de esa naturaleza no fue incluida en la Constitución de

1- El numeral 23 del artículo 78 de la Constitución de 1945, establecía que:

"La Cámara de Diputados y la del Senado, al actuar como Cuerpos Colegisladores, tienen las siguientes atribuciones:

(...)

23. Autorizar temporalmente al Presidente de la República, para ejercer determinadas y precisas facultades extraordinarias destinadas a proteger la vida económica y financiera de la nación, cuando la necesidad o las conveniencias públicas lo requieran".

De igual forma, el numeral 9 del artículo 162 de la Constitución de 1947 disponía que:

"Las Cámaras Legislativas, como cuerpos Colegisladores, tienen las siguientes atribuciones:

(...)

9. Autorizar, temporalmente, al Presidente de la República para ejercer determinadas y precisas facultades extraordinarias destinadas a proteger la vida económica y financiera de la Nación, cuando la necesidad o la conveniencia pública lo requieran".

Esa facultad del Presidente de la República también estaba contemplada en el artículo 198, numeral 30 de esa Constitución.

En idéntico sentido, el numeral 8 del artículo 190 de la Constitución de 1961 disponía que:

"Son atribuciones y deberes 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 especial".

1953, pues es ésta se mantuvo una costumbre que data de la Constitución de 1864, según la cual la facultad para sancionar la ley no es delegable.

En lo que respecta a la norma contenida en el artículo 203 constitucional venezolano, según nos enseña Peña Solís², ésta unifica o confunde las leyes de base y de delegación reguladas en la Constitución vigente española, que aunque se diferencia de ésta, lo que se persigue es crear un nuevo tipo de leyes que se inscribe dentro de la técnica de legislación delegada.

Es por ello, que la Constitución vigente no sigue con los preceptos constitucionales que venían estableciéndose desde 1945, desde que las Leyes Habilitantes en la actualidad no son dictadas atendiendo a medidas extraordinarias y materias específicas, ya que sin razón alguna -en la actualidad-éstas pueden abarcar el ámbito de las materias que son competencia de la Asamblea Nacional. Además la Ley Habilitante conforme a la Constitución de 1999, supone el ejercicio de una delegación al Presidente para legislar y no una autorización como ocurría previamente, la cual requiere el voto de una mayoría calificada y no obedece al interés público como sucedía en el pasado.

2. PREVIAS LEYES HABILITANTES DICTADAS BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Como mencionáramos anteriormente, el fundamento constitucional de las Leyes Habilitantes se encuentra recogido en el artículo 203 constitucional, cuyo tenor es el siguiente:

“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 ejercicio”.

Obsérvese entonces que en la actualidad la Ley Habilitante es una ley marco que delega al Presidente la potestad para legislar en las materias que ella determine conforme a las directrices y propósitos y *marcos* que en ella se fije, por lo cual tiene el rango de Ley Orgánica. De ese modo aunque en el texto definitivo de la Constitución se haya cambiado la denominación de Ley Habilitante, en lugar de leyes de base como consta en los diarios de debate de la Asamblea Nacional Constituyente, ello no significa que éstas dejen de ser un marco normativo para otras leyes (legislación delegada), las cuales están limitadas al desarrollo de los principios contenidos en la Ley Habilitante.

En efecto, la Sala Constitucional en sentencia N° 1719 del 19 de septiembre de 2001 afirmó que a la luz de este precepto legal, la Ley Habilitante es una ley base que sirve de marco normativo a otras leyes, por lo que se trata de una Ley Orgánica cuya particularidad es la exigencia de un *quórum* calificado diferente a las otras leyes orgánicas investidas con tal carácter por la Asamblea Nacional. También se afirmó que aun tratándose de una Ley Orgánica no es necesario que sea calificada como tal o que sea remitida a la Sala Constitucional para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico.

En esa decisión, también se afirmó que la Asamblea Nacional delega su potestad sin ningún tipo de límite en cuanto al objeto o contenido de la ley, lo cual debe entenderse sólo en cuanto a que la delegación puede ser, según la Sala, en cualquier materia propia de la Asamblea Nacional, pero ello no debe significar que no haya “ningún tipo de límites de contenido”, como pretende la Sala, pues el Presidente de la República sólo podrá legislar atendiendo a las directrices y al marco delimitado por la Ley Habilitante.

Hechas las anteriores consideraciones, a continuación nos referiremos a las anteriores Leyes Habilitantes dictadas con fundamento en la vigente norma constitucional. Al respecto, precisamos lo siguiente:

2- Peña Solís, José. *Manual de Derecho Administrativo*. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, p. 303.

2.1. Ley Habilitante del año 2000

En la Gaceta Oficial N° 37.076 del 13 de noviembre de 2000, se publicó la primera Ley Habilitante bajo la Constitución de 1999³, por medio de la cual se delegó al Presidente la potestad de dictar Decretos con fuerza de ley “de acuerdo con las directrices, propósitos y marco” de las materias delegadas, es decir, en esta Ley Habilitante la Asamblea Nacional correctamente utilizó esa ley como una ley base que delimitaba cuál era el ámbito de la delegación.

A través de esta Ley Habilitante, cuya duración fue de un año, el Presidente dictó 49 Decretos-Leyes⁴ en los siguientes ámbitos: (i) financiero; (ii) económico y social; (iii) infraestructura, transporte y servicios; (iv) seguridad ciudadana y jurídica; (v) ciencia y la tecnología; y (vi) organización y funcionamiento del Estado.

2.2. Ley Habilitante del año 2007

En la Gaceta Oficial N° 38.617 del 01 de febrero de 2007, se publicó la segunda Ley Habilitante a favor del Presidente Chávez bajo la vigente Constitución, esta vez la delegación careció de especificación alguna que delimitara el ejercicio de ésta por parte del Presidente, aunque nuevamente se acudió a señalarse los ámbitos en los que se podía legislar, su delimitación carece de cualquier condición, de manera que las materias simplemente fueron enunciadas sin señalarse ningún tipo de directriz.

A través de esta Ley Habilitante, cuya vigencia fue de 18 meses, el Presidente dictó 59 Decretos-Leyes⁵ siendo sus ámbitos: (i) transformación de las instituciones del Estado; (ii) participación popular; (iii) valores esenciales del ejercicio de la función pública; (iv) económico y social; (v) financiero y tributario; (vi) seguridad ciudadana y jurídica; (vii) ciencia y tecnología; (viii) ordenación territorial; (ix) seguridad y defensa; (x) infraestructura, transporte y servicios; y (xi) energético.

Se debe destacar que parte del desarrollo legislativo realizado a través de esta Ley Habilitante tuvo por objeto dar un marco jurídico al *Estado Socialista*, que fue rechazado el 02 de diciembre de 2007, en un Referéndum Consultivo relativo a la reforma de 69 artículos⁶ de la Constitución, cuyo objeto era precisamente el establecimiento del *Estado Socialista*, que esta vez, de manera unilateral, se instauró y dio un marco normativo a través de Decretos-Leyes que desconocieron la voluntad popular manifestada en ese referéndum.

3- Se debe recordar que en el primer período presidencial del Presidente Chávez se otorgó una Ley Habilitante bajo la vigencia de la Constitución de 1961, la cual se publicó en la Gaceta Oficial N° 36.687 del 26 de abril de 1999, en la que se autorizó al Presidente para que en un lapso de 6 meses pudiera dictar Decretos-Leyes en los siguientes ámbitos: (i) Organización de la Administración Pública Nacional; (ii) Financiera; (iii) Tributario y (vi) Económico Sectorial.

A través de esta Ley Habilitante se dictaron 53 Decretos-Leyes, los cuales fueron publicados en las Gacetas Oficiales N° 36.693 del 04 de mayo de 1999; 5.341 Extraordinario del 05 de mayo de 1999; 36.707 del 24 de mayo de 1999; 36.718 del 08 de junio de 1999; 5.363 Extraordinario del 12 de junio de 1999; 36.722 del 14 de junio de 1999; 5.353 Extraordinario del 17 de junio de 1999; 5.358 Extraordinario del 29 de agosto de 1999; 5.372 Extraordinario del 11 de agosto de 1999; 36.775 del 30 de agosto de 1999; 36.781 del 07 de septiembre de 1999; 36.791 del 21 de septiembre de 1999; 36.793 del 23 de septiembre de 1999; 5.382 Extraordinario del 28 de septiembre de 1999; 36.800 del 04 de octubre de 1999; 5.386 Extraordinario del 11 de octubre de 1999; 36.807 del 14 de octubre de 1999; 5.390, 5.391, 5.392 y 5.393 Extraordinarios del 22 de octubre de 1999; 5.394, 5.395, 5.396 y 5.397 Extraordinarios del 25 de octubre de 1999; y el 5.398 Extraordinario del 26 de octubre de 1999.

4- Los referidos Decretos-Leyes fueron publicados en las Gacetas Oficiales N° 37.097 del 12 de diciembre de 2000; 37.126 del 24 de enero de 2001; 37.313 del 31 de enero de 2001; 37.148 del 28 de febrero de 2001; 37.164 del 22 de marzo de 2001; 37.194 del 10 de mayo de 2001; 37.202 del 22 de mayo de 2001; 37.285 del 18 de septiembre de 2001; 37.290 del 25 de septiembre de 2001; 37.291 del 26 de septiembre de 2001; 37.292 del 27 de septiembre de 2001; 37.293 del 28 de septiembre de 2001; 37.303 del 15 de octubre de 2001; 37.317 del 05 de noviembre de 2001; 37.318 del 06 de noviembre de 2001; 37.319 del 07 de noviembre de 2001; 37.321 del 09 de noviembre de 2001; 5.551 Extraordinario del 09 de noviembre de 2001; 37.322 del 12 de noviembre de 2001; 5.552 Extraordinario del 12 de noviembre de 2001; N° 5.553, 5.554, 5.555, 5.556; 5.557 Extraordinarios; y 37.323 del 13 de noviembre de 2001.

5- Los Decretos-Leyes fueron publicados en las Gacetas Oficiales N° 38.618 del 02 de febrero de 2007; 38.625 del 13 de febrero de 2007; 38.628 del 16 de febrero de 2007; 38.632 del 26 de febrero de 2007; 38.638 del 06 de marzo de 2007; 38.648 del 20 de marzo de 2007; 38.680 del 10 de mayo de 2007; 38.670 del 25 de abril de 2007; 5.841 Extraordinario del 22 de junio de 2007; 38.736 del 31 de julio de 2007; 5.852 Extraordinario del 05 de octubre de 2007; 38.793 del 19 de octubre de 2007; 38.795 del 23 de octubre de 2007; 38.819 del 27 de noviembre de 2007; 5.867 Extraordinario del 28 de diciembre de 2007; 5.870 Extraordinario del 31 de diciembre de 2007; 38.846 del 09 de enero de 2008; 38.859 del 28 de enero de 2008; 38.862 del 31 de enero de 2008; 38.875 del 21 de febrero de 2008; 38.883 del 04 de marzo de 2008; 5.877 Extraordinario del 14 de marzo de 2008; 38.991 del 14 de marzo de 2008; 38.914 del 21 de abril de 2008; 38.920 del 29 de abril de 2008; 38.928 del 12 de mayo de 2008; 38.940 del 28 de mayo de 2008; 38.946 del 05 de junio de 2008; 38.949 del 10 de junio de 2008; 38.951 del 12 de junio de 2008; 5.886 Extraordinario del 18 de junio de 2008; 38.958 del 23 de junio de 2008; y el 31 de julio de 2008 las Gacetas Oficiales N° 5.889, 5.890, 5.882 y 5.892 Extraordinarias.

6- Los artículos de la Constitución que se proponían modificar eran los siguientes: 11; 16; 18; 21; 64; 67; 70; 71; 72; 73; 74; 82; 87; 90; 98; 100; 103; 109; 112; 113; 115; 136; 141; 152; 153; 156; 157; 158; 163; 164; 167; 168; 173; 176; 184; 185; 191; 225; 230; 236; 251; 252; 264; 265; 266; 272; 279; 289; 293; 295; 296; 299; 300; 301; 302; 303; 318; 320; 329; 337; 339; 341; 342; y 348.

Aun cuando efectivamente en algunos casos era posible desarrollar legislativamente algunos postulados del *Estado Socialista* rechazado, ello no significaba que fuera válido por el desconocimiento de ese referéndum. Ese desarrollo legislativo realizado en desconocimiento de la consulta popular del 02 de diciembre de 2007, fue avalada por la Sala Constitucional en la sentencia N° 256 del 10 de abril de 2014 (caso: *Eliseo Fermín Escaray*), según la cual el rechazo en un referéndum aprobatorio de una determinada modificación de la Constitución debe ser interpretada como la negación del pueblo soberano de incluir u otorgar rango constitucional a la propuesta realizada, pero nunca como una prohibición del posible desarrollo legislativo del contenido de la referida propuesta.

2.3. Ley Habilitante del año 2010

En la Gaceta Oficial N° 6.009 Extraordinario del 17 de diciembre de 2010, se publicó la cuarta Ley Habilitante a favor del presidente Chávez, pero la tercera bajo la Constitución de 1999. Esta Ley cuya vigencia fue de 18 meses, nuevamente delega plenos poderes al no haber la Asamblea Nacional delimitado las directrices y propósitos que debieron observarse en la legislación delegada que constó de 54 Decretos- Leyes⁷ y al igual que su antecesora, resulta inconstitucional al no cumplir con su propósito de ley marco.

Esta Ley Habilitante de nuevo recurre a señalar los ámbitos de la delegación, los cuales fueron los siguientes: (i) atención sistematizada y continua a las necesidades humanas vitales y urgentes derivadas de las condiciones sociales de pobreza y de las lluvias, derrumbes, inundaciones y otros eventos producidos por la problemática ambiental; (ii) infraestructura, transporte y servicios públicos; (iii) vivienda y hábitat; (iv) ordenación territorial, el desarrollo integral y del uso de la tierra urbana y rural; (v) financiero y tributario; (vi) seguridad ciudadana y jurídica; (vii) seguridad y defensa integral; (viii) cooperación internacional, y (ix) sistema socioeconómico de la Nación.

2.4. Ley Habilitante del año 2013

En la Gaceta Oficial N° 6.112 Extraordinario del 19 de noviembre de 2013, se publicó la penúltima Ley Habilitante, en la que nuevamente la Asamblea Nacional delegó el ejercicio de legislar de manera abierta e ilimitada al Presidente de la República, como se realizó en las dos ocasiones anteriores, sin atender al verdadero propósito de una ley marco.

Esta Ley Habilitante tuvo un lapso de duración de 12 meses en la que se dictaron 51 Decretos-Leyes⁸ en únicamente dos ámbitos: (i) lucha contra la corrupción y; (ii) defensa de la economía.

Obsérvese entonces que bajo el imperio de la vigente Constitución se han dictado 213 Decretos-Leyes⁹ (en total este Gobierno, en sus diversos períodos constitucionales, ha dictado 266 Decretos-Leyes) a través de Leyes Habilitantes cuyas duraciones en su totalidad han sido de 5 años (60 meses¹⁰), sin contar el lapso establecido en la última Ley Habilitante.

7- Los referidos Decretos-Leyes se publicaron en la Gacetas Oficiales N° 39.583 del 29 de diciembre de 2010; 39.599 del 21 de enero de 2011; 39.603 del 27 de enero de 2011; 39.604 del 28 de enero de 2011; 6.018 Extraordinario del 29 de enero de 2011; 39.626 del 01 de marzo de 2011; 39.627 del 03 de marzo de 2011; 6.020 Extraordinario del 21 de marzo de 2011; 6.021 Extraordinario del 06 de abril de 2011; 6.022 Extraordinario del 18 de abril de 2011; 39.660 del 26 de abril de 2011; 39.666 del 04 de mayo de 2011; 6.024 Extraordinario del 06 de mayo de 2011; 39.668 del 06 de mayo de 2011; 39.676 del 18 de mayo de 2011; 39.677 del 19 de mayo de 2011; 6.025 Extraordinario del 25 de mayo de 2011; 39.713 del 14 de julio de 2011; 39.715 del 18 de julio de 2011; 39.734 del 12 de agosto de 2011; 39.739 del 19 de agosto de 2011; 39.741 del 23 de agosto de 2011; 39.759 del 16 de septiembre de 2011; 39.787 del 27 de octubre de 2011; 39.797 del 14 de noviembre de 2011; 39.818 del 12 de diciembre de 2011; 39.819 del 13 de diciembre de 2011; 6.063 Extraordinario del 15 de diciembre de 2011; 39.858 del 06 de febrero de 2012; 39.865 del 15 de febrero de 2012; 39.869 del 23 de febrero de 2012; 39.871 del 27 de febrero de 2012; 39.879 del 01 de marzo de 2012; 39.892 del 27 de marzo de 2012; 39.893 del 28 de marzo de 2012; 39.904 del 17 de abril de 2012; 39.912 del 30 de abril de 2012; 39.915 del 04 de mayo de 2012; 6.076 Extraordinario del 07 de mayo de 2012; 39.928 del 23 de mayo de 2012; y la 39.945 del 15 de junio de 2012.

8- Los Decretos- Leyes fueron publicados en las Gacetas Oficiales N° 40.340 del 23 de enero de 2014; 40.540 del 13 de noviembre de 2014; 6.147 del 17 de noviembre de 2014; 6.148, 6.149; y 6.150 del 18 de noviembre de 2014; 6.151; 6.152; 6.153, 6.154, 6.155 y 6.156 del 19 de noviembre de 2014.

9- Bajo la Constitución de 1961 se dictaron, durante más de 30 años de vigencia de ésta, 234 Decretos-Leyes, de los cuales 10 fueron en el año 1961 (Rómulo Betancourt), 62 en 1974 (Carlos Andrés Pérez), 80 en 1984 (Jaime Lusinchi), 14 en 1993 (Ramón J. Velázquez), 7 en 1994 (Rafael Caldera), 8 en 1998 (Rafael Caldera) y 53 en 1999 (Hugo Chávez).

10- Bajo la vigencia de la anterior Constitución, las Leyes Habilitantes tuvieron una duración total de 48 meses y medio, que desglosado sería: (i) 1 año (Gaceta Oficial N° 26.590 del 29 de junio de 1961); (ii) 1 año (Gaceta Oficial N° 30.412 del 31 de mayo de 1974); (iii) 1 año (Gaceta Oficial N° 33.005 del 22 de junio de 1984); (iv) 4 meses (Gaceta Oficial N° 35.280 del 23 de agosto de 1993); (v) 30 días (Gaceta Oficial N° 35.442 del 18 de abril de 1994); (vi) 45 días (Gaceta Oficial N° 36.531 del 03 de septiembre de 1998; y (vii) 6 meses (Gaceta Oficial N° 36.687 del 26 de abril de 1999).

Es decir, en nuestro criterio, el carácter exclusivo y particular por el cual se debe dictar una Ley Habilitante que delegue al Presidente la facultad de dictar Decretos-Leyes dejó de ser una excepción para convertirse en la regla, esto es, lo anormal se convirtió en lo normal. Lo anterior también fue apuntado por Brewer-Carías quien señala que *“la legislación básica del país, en los últimos catorce años, sin duda ha sido mediante decretos leyes conforme a sucesivas leyes habilitantes”*¹¹.

3. CONTENIDO DE LA LEY HABILITANTE ANTIIMPERIALISTA PARA LA PAZ

Esta Ley Habilitante cuya vigencia es de aproximadamente 9 meses (hasta el 31 de diciembre de 2015), tiene por objeto dictar o reformar leyes en los ámbitos de la libertad, igualdad, justicia y paz internacional, independencia, soberanía, inmunidad, integridad territorial y la autodeterminación nacional.

Esta Ley Habilitante se dictó como consecuencia de la orden ejecutiva emanada del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica en las que se concretan las ya conocidas sanciones que fueron previstas en la *Ley Para la Defensa de Derechos Humanos en Venezuela*, es decir, que en principio pareciera que a través de Decretos-Leyes se quisieran contrarrestar los efectos de esa orden ejecutiva, cuestión que carece de cualquier tipo de lógica jurídica. De hecho, la exposición de motivos de esta Ley Habilitante afirma que Venezuela ha sido amenazada mediante una *“legislación foránea injerencista”*, cuestión que es absurda pues una legislación que no resulta aplicable al país no puede amenazar la paz y tranquilidad de éste y mucho menos se puede pretender defender la soberanía a través de Decretos-Leyes.

De seguidas se realizará el análisis de esta Ley Habilitante en atención a los siguientes particulares:

3.1. Materias objeto de la delegación

Por mandato establecido en el artículo 203 constitucional resulta indispensable que la Ley Habilitante tenga un objeto definido en lo que se refiere a las materias que serán objeto de los Decretos-Leyes, por lo cual está prohibido que se otorguen delegaciones genéricas o en blanco. Es por ello que la Ley Habilitante debe hacer referencia de manera concreta a cuál es la materia específica sobre la cual se puede legislar, de manera que se debe establecer concretamente cuáles serán los instrumentos normativos que serán dictados, modificados o derogados y en atención a directrices e indicaciones particulares sobre las cuales girará la actividad legislativa del Presidente.

Lo primero que se debe precisar es que esta ley Habilitante es la más amplia y a la vez más ambigua en lo que se refiere a los ámbitos o materias en los que el Presidente podrá legislar, desde que se utilizan, en su gran mayoría, conceptos jurídicos indeterminados como fundamento de la delegación, por lo que se observa que en realidad no hay una materia específica y concreta con directrices claras delineadas por la Asamblea Nacional para el ejercicio de esa delegación.

A continuación se observará cuál es el objeto de la delegación en la Ley Habilitante bajo análisis, según lo establecido en los cinco numerales del artículo 1 *eiusdem*, los cuales son:

3.1.1. Soberanía y autodeterminación (art. 1.1)

“Reforzar la garantía del ejercicio de los principios constitucionales de soberanía y autodeterminación de los pueblos; protección contra la injerencia de otros estados en asuntos internos de la República, acciones belicistas, o cualquier actividad externa o interna, que pretenda violentar la paz, la tranquilidad pública y el funcionamiento de las instituciones democráticas, por un mundo más seguro”.

11- Brewer-Carías, Allan, “El fin de la llamada “democracia participativa y protagónica” dispuesto por la Sala Constitucional en fraude a la Constitución, al justificar la emisión de legislación inconsulta en violación al derecho a la participación política”, *Revista de Derecho Público* N° 137, enero-marzo, Caracas, 2014. p.158.

Conviene advertir que pareciera que la ley autoriza al Presidente para legislar en lo que se refiere a la autodeterminación nacional, lo que es inconstitucional y preocupante en virtud de que la autodeterminación parte de la libertad que tiene un pueblo para de forma soberana elegir qué tipo de organización social, política y jurídica los regirá, lo cual nunca podrá ser establecido de manera unilateral por parte del Estado a través de cuerpos normativos con rango legal, puesto que esa facultad reside en los ciudadanos única y exclusivamente. De ese modo, la autodeterminación nacional no se enmarca y delimita con actos provenientes del poder nacional hacia el pueblo, sino por el contrario ésta, al ser una potestad del pueblo, obliga por esa voluntad popular al poder a regirse según lo decidido por dicha voluntad.

La Ley Habilitante tiene por fundamento, como bien lo denomina su título, la consecución de la paz, cuestión que se logra no a través de una legislación inconsulta, ilimitada e impuesta, sino precisamente a través de instituciones y poderes independientes entre sí; el ejercicio de una justicia expedita e imparcial, que no obedezca a razones políticas; a través de un Estado que sirva a los ciudadanos y no a parcialidades políticas y en fin, con la consecución real y efectiva del Estado Social de Derecho y de Justicia que consagra la Constitución en su artículo 2.

Se observa así que la materia objeto de la delegación en esta materia no está claramente definido y mucho menos establece las directrices, propósitos y marco que deberá seguir el Presidente al legislar sobre esta materia, por lo que claramente se observa que se trata de una habilitación en blanco que delega plenos poderes al Ejecutivo para legislar de manera ilimitada y discrecional.

3.1.2. Protección de la producción, el comercio y el sistema socioeconómico (art.1.2)

“Protección del Pueblo y de todo el Estado frente a actuaciones de otros países o entes económicos o financieros transnacionales, o de factores internos, dirigidas a perturbar o distorsionar la producción, el comercio el sistema socioeconómico o financiero, así como los derechos y garantías asociados”.

De nuevo la delegación es demasiado amplia y se desconoce concretamente sobre qué materia específica podrá el Presidente legislar con el objeto de dar esa protección al pueblo y al Estado contra actuaciones transnacionales o internas capaces de distorsionar *la producción, el comercio el sistema socioeconómico o financiero, así como los derechos y garantías asociados*, es decir, no se indica cuál ley en concreto será desarrollada o modificada por el Presidente, ni mucho menos se establece alguna directriz que sirva de guía a la actividad legislativa del Presidente.

En declaraciones efectuadas por el Presidente de la República en fecha 07 de abril de 2015¹², se afirmó que la Ley Habilitante sería utilizada para realizar una “reforma tributaria”, lo cual además de invadir *la reserva legal*, toda vez que ésta materia sólo debe ser regulada mediante ley dictada por la Asamblea Nacional, no es una de las materias expresamente prevista en la Ley Habilitante, como sí sucedió en las Leyes Habilitantes del 2007 y 2010. Sin embargo, esta materia no fue prevista en la Ley Habilitante del año 2013 y aun así se modificaron entre otras, de naturaleza tributaria, la Ley de Impuesto sobre Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco¹³, Ley de Impuesto Sobre Alcohol y Especies Alcohólicas¹⁴, el Código Orgánico Tributario¹⁵, la Ley de Impuesto Sobre La Renta¹⁶ y la Ley que Establece el Impuesto al Valor Agregado¹⁷, es decir, ya se realizó una reforma tributaria.

12- Esas declaraciones fueron recogidas por la prensa nacional como se observa de la versión digital que fue recuperada en el siguiente enlace: <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/ejecutivo-hara-reforma-fiscal-via-habilitante.aspx>

13- Gaceta Oficial N° 6.151 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014.

14- Gaceta Oficial N° 6.151 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014.

15- Gaceta Oficial N° 6.152 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014.

16- Gaceta Oficial N° 6.152 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014.

17- Gaceta Oficial N° 6.152 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014.

En atención a los límites a la delegación legislativa expuestos por Brewer-Carías¹⁸, es preciso indicar que no pueden dictarse Decretos-Leyes que signifiquen la restricción a los derechos y garantías constitucionales consagradas en los artículos 19 al 129 de la Constitución, pues tales garantías solo pueden ser limitadas a través de la *reserva legal*, esto es que solo puede realizarse a través de una ley formal conforme lo establece el artículo 202 de la Constitución.

Lo anterior se desprende de las materias de competencia Nacional que sólo puede legislar la Asamblea Nacional según el artículo 156.32¹⁹ de nuestra carta magna, por lo que el Presidente de la República, según nuestra apreciación, no puede dictar Decretos-Leyes que signifiquen limitaciones o restricciones a los derechos y garantías constitucionales, pues ello constituiría una violación al principio de la *reserva legal* que se erige como una verdadera garantía constitucional para la protección de tales derechos²⁰.

Según el principio de separación de poderes se otorga la competencia de legislar en el Parlamento, pero ello no quiere decir que sea exclusiva, pues esa función puede ser legalmente atribuida a otro órgano. En virtud de ello cobra importancia la *reserva legal*, dado que gracias a esto ciertas materias no podrán ser desarrolladas por la potestad normativa de un órgano que no sea el Legislativo, quien es el representante legítimo de la voluntad de los ciudadanos. En tal sentido, la *reserva legal* resulta un límite al Legislativo, al imponerle la obligación de legislar de forma exclusiva y excluyente determinadas materias que han sido reservadas únicamente al legislador para ser regulados por la ley.

En conclusión, conforme a lo establecido en los artículos 187.1²¹ y 156.32 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la *reserva legal* exige que solo la Asamblea Nacional sea la capaz de legislar en las materias relacionadas con la regulación del ejercicio de garantías constitucionales, las de carácter penal, las de naturaleza tributaria y las relativas a la organización de los Poderes Públicos, por lo que evidentemente tales materias no pueden ser objeto de un Decreto-Ley como se pretende en esta última habilitación legislativa.

3.1.3. Eficacia del principio democrático de participación protagónica (art.1.3)

“Eficacia del principio democrático de participación protagónica y el valor de la solidaridad colectiva en la defensa y prevención del orden constitucional, contra tales amenazas, acciones y sus posibles consecuencias, en garantía de los derechos de todos los habitantes de la República”.

Esta “materia” no parece que pueda tener un desarrollo legislativo real, aunque pareciera de su redacción y de la exposición de motivos de esta Ley Habilitante pudiera entenderse que existe un interés electoral en la delegación legislativa, desde que se afirma que existen Estados cuya soberanías se traducen en “los más amplios procesos electorales, directos y universales o las fórmulas de referendo” las cuales pueden ser *atacadas* por “*formas opacas del orden financiero mundial o de carácter belicista transfronterizas, que actúan mediante factores externos o internos, con el pretendido fin de debilitar las soberanías nacionales mediante atentados contra procesos constitucionales populares de auténtico talante democrático*”.

18- Brewer-Carías, Allan. *El régimen constitucional de los decretos leyes y de los actos de gobierno*. Consultado en su versión digital el cual fue recuperado de: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/11.4.428.pdf>

19- (...)

“La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notaría y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional”.

20- Obsérvese que por ejemplo, la Constitución al hacer referencia de que el derecho de propiedad y de libertad económica (artículos 115 y 112, respectivamente) afirma que éstos sólo podrán ser limitados por las leyes (formal y material) eso es que de manera concreta se utiliza el vocablo ley y es sólo este acto el que es capaz de limitar tales derechos.

21- Artículo 187: “Corresponde a la Asamblea Nacional: 1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional”.

Insistimos en que no basta con que la Ley Habilitante señale qué materia o ámbito es el objeto de la delegación, es menester que se indique de manera precisa y concreta cuál es la Ley que se va a dictar, reformar o derogar en atención a la delegación, estableciendo límites claros que orienten de forma específica el contenido de los Decretos-Leyes que se dictarán es decir, en este caso se ha debido precisar que se habilita la modificación de la Ley Orgánica de Procesos Electorales si de manera concreta esa era la intención de la Asamblea Nacional al establecer esa posibilidad -que no está muy clara- en este tercer ámbito, en el que no se delimito ni siquiera cuáles eran los parámetros que se deben seguir para modificar la ley electoral.

Recuérdese además que según el artículo 298 de la Constitución la Ley que regula los procesos electorales no podrá modificarse en forma alguna en los seis meses anteriores a elección, lo cual presupone un límite al Presidente si pretendiese modificar esa Ley dentro de este año electoral.

3.1.4. Fortalecimiento de las alianzas estratégicas (art. 1.4)

“Fortalecer las alianzas estratégicas de la República Bolivariana de Venezuela con los países hermanos de la América Latina y el Caribe, estableciendo coaliciones que consoliden la soberanía regional, en resguardo a la dignidad de todos los pueblos del continente americano”.

En esta materia pareciera que se permite a través de esta Ley Habilitante que el Presidente pueda dictar leyes aprobatorias de tratados internacionales, cuestión que a todas luces es inconstitucional, pero que es posible gracias al criterio de la Sala Constitucional que insiste en señalar que el ejercicio de la legislación delegada no tiene límite alguno. Recuérdese que según el artículo 154 de la Constitución los tratados que celebre la República serán aprobados por la Asamblea Nacional, de manera que aun cuando exista la posibilidad de que el Presidente dicte leyes aprobatorias de tratados internacionales según esta Ley Habilitante, ello no está contemplado en la Constitución.

Curiosamente Peña Solís al referirse a los vacíos normativos constitucionales en materia de la potestad normativa delegada del Poder Ejecutivo, observó que con base a ello se ha incrementado cuantitativa y cualitativamente esa potestad y cita el ejemplo el Decreto con Fuerza de Ley de Amnistía que se dictó en diciembre de 2007 y plantea con base a ello como un supuesto imposible la posibilidad de que se dicte un Decreto con fuerza de Ley aprobatoria de un tratado internacional. Al respecto, afirmó lo siguiente:

“Todas esas tesis interpretativas, derivadas de los indicados vacíos, apuntan hacia el ejercicio excesivo y arbitrario, como expresamos antes, de la potestad normativa de rango legal del Poder Ejecutivo, y pese a que no es el caso el análisis de las mismas, cabe señalar en forma sucinta que la aplicación de la inexistencia de límites materiales podría conducir a situaciones tan absurdas como que el Presidente pudiese dictar un decreto con fuerza de ley de presupuesto, o un decreto con fuerza de ley aprobatorio de un tratado internacional, o un decreto con fuerza de ley de carácter habilitante, de tal manera que el propio Presidente de la República se auto delegara la competencia legislativa, y ya dio lugar, como indicamos precedentemente, a la emanación de un Decreto con fuerza de ley de Amnistía, en diciembre de 2007”²².

Es por ello en el que la delegación no obedece a ningún límite es evidente que atenta contra el Estado de Derecho, por cuanto la Asamblea Nacional desconoce el objeto y propósito de la Ley Habilitante, como ley base, al carecer de un marco normativo que señale cuáles son las materias que serán objeto de la legislación delegada, en virtud de lo cual, el Parlamento al otorgar plenas competencias al Presidente de la República desnaturaliza y deja de cumplir su cometido esencial, cual es dictar leyes.

22- Peña Solís, José, “Las potestades normativas del Poder Ejecutivo Nacional: Principales problemas que origina su ejercicio”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, N° 134, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 2009, pp. 159,160.

Sostener que el Presidente no está sometido a los límites establecidos en la Ley Habilitante implica el ejercicio ilimitado de una potestad, con lo cual éste puede decidir si dicta o no los Decretos-Leyes en las materias delegadas o incluso si se someten o no al ámbito de la delegación. Así ha ocurrido por ejemplo, en el ejercicio de la Ley Habilitante de 2007, en el que aun cuando la Sala Constitucional se pronunció sobre el carácter orgánico de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones²³, éste no fue dictado por el Presidente, cuestión que se repitió con la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, que no fue dictado por el Presidente aun cuando de manera específica la Ley Habilitante delegaba la potestad de legislar en *el ámbito de la ordenación territorial*²⁴.

3.1.5. Posibilidades de dictar normas punitivas (art. 1.5)

“Normar las directrices dirigidas al fortalecimiento del sistema de responsabilidades civiles, administrativas y penales a que hubiere lugar en resguardo de los principios, valores y reglas constitucionales enunciados en esta Ley”.

Se observa con bastante preocupación que tanto los motivos de la Ley Habilitante como el objeto propio de la habilitación, tiene por fundamento “proteger al pueblo y al Estado frente a actuaciones de factores internos”, frente a lo cual el Presidente podrá legislar para el fortalecimiento del sistema de responsabilidades penales para el resguardo de los vagos principios que fueron enunciados en esa Ley, esto es, que se podrán dictar Decretos-Leyes *punitivas* para determinar responsabilidades de cualquier naturaleza, pues la ley obedece a los más amplios conceptos jurídicos indeterminados. Recuérdese que según lo expuesto en el punto 1.3 dictar normas de naturaleza sancionatoria y penales invade la *reserva legal* y por tanto los Decretos-Leyes que se dicten en esa materia deben reputarse como inconstitucionales.

Insistimos en que parece ridículo que frente a una supuesta amenaza a la seguridad de la Nación, la defensa del país se logre a través del establecimiento de “normas jurídicas específicas y directrices que se fundamenten específicamente en el reforzamiento de las garantías en los ámbitos financieros, socioeconómicos, sancionatorio y de justicia, de seguridad interna y exterior, así como la defensa de la integridad, libertad, independencia y soberanía de la Nación”, es decir, la Ley Habilitante en realidad permite la legislación por parte del Presidente en cualquier materia sin directriz lógica alguna.

En conclusión, resulta difícil determinar cuál podría ser el objeto de los Decretos-Leyes que dictará el Presidente, por carecer de cualquier especificación las materias que fueron delegadas a través de la Ley Habilitante. Sin embargo, de la exposición de motivos se desprende que se dictarán Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en materia económica financiera, energética e industrial; de seguridad, soberanía y defensa de la República; de justicia y paz y para la integración regional y relaciones internacionales.

De ese modo, y siguiendo el ejemplo expuesto por Peña Solís²⁵ que al referirse a la Ley Habilitante de 1994²⁶ en la que el legislador de manera concreta estableció el marco del Decreto-Ley que se debía dictar del modo que sigue:

“En la modificación de la Ley de Impuesto sobre la Renta, el Ejecutivo Nacional deberá mantener vigente, en todo caso, los actuales desgravámenes a las personas naturales por sus gastos médico-asistenciales y odontológicos y las primas de los seguros respectivos; de educación y

23- Ver sentencia de la Sala Constitucional N° 1254 del 31 de julio de 2008.

24- La Sala Constitucional se había pronunciado con respecto al carácter orgánico del Decreto con rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Ordenación y Desarrollo del Territorio en la sentencia N° 1252 del 31 de julio de 2008.

25- 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, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Política, Caracas, 2000, p. 100.

26- Gaceta Oficial N° 35.442 del 18 de abril de 1994.

pago de alquileres o de interés de los créditos obtenidos para el financiamiento de su vivienda, siempre y cuando, dichos alquileres o intereses no excedan de cinco mil (5000) de las unidades tributarias previstas en los Proyectos de Código Orgánico Tributario y de la Ley de Impuesto sobre la Renta; así como las exenciones y exoneraciones, según el caso, a sus ingresos por concepto de interés devengados por depósitos en cuentas de ahorros, cajas de ahorros, fideicomisos o fondo de prestaciones sociales de los trabajadores’.

Es evidente que en esta última Ley Habilitante no se estableció en ninguna de las cinco materias objeto de la delegación un límite material de este tipo a la potestad legislativa que se transfirió al Presidente. Téngase en cuenta que en esta Ley Habilitante de 2015 ni siquiera las materias objeto de la delegación (artículo 1) se encuentran establecidas de manera clara, por lo que mucho menos este requisito se encuentra cumplido, toda vez que la delegación es excesivamente amplia y está basada en los más indeterminados conceptos jurídicos que permiten cualquier tipo de discrecionalidad al Presidente para dictar, al parecer, cualquier tipo de Decretos-Leyes en lo que se refiere a la materia, cuya actividad legislativa no está restringida por ningún límite en razón de las directrices o marco que debía contener la Ley Habilitante.

Frente a los conceptos imprecisos contemplados en esta Ley Habilitante, se debe insistir que conforme al artículo 203 constitucional lo correcto es que la Asamblea Nacional delegue su competencia legislativa al Poder Ejecutivo a través de una Ley Habilitante que delimite de manera precisa el objeto de la delegación, lo cual significa que debe señalarse de manera clara y específica el ámbito material de la delegación y por ello es censurable que se existan delegaciones genéricas o en blanco que otorgan plenos poderes por carecer de un señalamiento claro de las directrices y propósitos que deben condicionar el objetivo de la delegación, como sucede en este caso concreto.

La legislación que se produzca como consecuencia de la delegación tiene que ceñirse a los motivos alegados, por lo que en el caso particular de esta Ley Habilitante los Decretos-Leyes que se dicten deben tener como causa la circunstancia excepcional de un ataque a la soberanía producto de la *Ley Para la Defensa de Derechos Humanos en Venezuela* y no como sucedió en lo que se refiere a la Ley Habilitante del 2010, en la que se utilizó como justificativo la situación ocurrida como consecuencia de las fuertes lluvias que sumieron al país en una suerte de caos y aun así el lapso de la habilitación fue de 18 meses, en que la legislación tuvo por objeto cuestiones distintas a normalizar la situación ocurrida y que exigía la inmediata actuación del Presidente de la República, lo cual no sucedió ya que la mayoría de los Decretos-Leyes fueron dictados entre los años 2011 y 2012, esto es, mucho después de que se publicara la Ley Habilitante. En el ejercicio de esa delegación se atendieron materias distintas a los motivos alegados²⁷, pues se dictaron Decretos-Leyes que no guardaron relación alguna con la emergencia sufrida como por ejemplo, la Ley de Alimentación de los Trabajadores y Trabajadoras²⁸, Ley de Costos y Precios Justos²⁹, Ley Orgánica del Turismo³⁰ y la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana³¹, entre otras.

3.2. Posibilidad de publicar Decretos-Leyes con rango de orgánico

De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley Habilitante bajo análisis existe la posibilidad de que el Presidente de la República dicte Decretos-Leyes con rango de Ley Orgánica, los cuales deberán remitirse antes de su publicación en la Gaceta Oficial a la Sala Constitucional

27- Se debe indicar que sólo se dictaron 2 Decretos-Leyes para atender la situación de emergencia, los cuales fueron: la Ley Especial de Refugios Dignos para Proteger a la Población en Caso de Emergencias o Desastres (Gaceta Oficial N° 39.599 del 21 de enero de 2011) y la Ley Para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los Casos de Expropiaciones de Emergencias con Fines de Poblamiento y Habitabilidad (Gaceta Oficial N° 39.945 del 15 de junio de 2012).

28- Gaceta Oficial N° 39.666 del 04 de mayo de 2011.

29- Gaceta Oficial N° 39.715 del 18 de julio de 2011.

30- Gaceta Oficial N° 39.955 del 29 de junio de 2012.

31- Gaceta Oficial N° 6.020 Extraordinario del 21 de marzo de 2011.

del Tribunal Supremo de Justicia, a los fines de que ésta se pronuncie sobre la constitucionalidad de dicho carácter³².

Se debe destacar que es a partir de la Ley Habilitante del 2007 que de manera inconstitucional se ha venido estableciendo la obligación de que el Presidente, cuando le confiera a un Decreto-Ley el carácter de orgánico, éste sea remitido previo a su publicación en la Gaceta Oficial a la Sala Constitucional para que ésta se pronuncie sobre la constitucionalidad de tal carácter, cuestión que escapa y no está expresamente señalado en el artículo 203 constitucional.

Sobre este particular María Amparo Grau afirma que tomando en consideración que la Ley Habilitante tiene naturaleza de Ley Orgánica, al ser un ley base, no es posible que los Decretos-Leyes que se dicten puedan tener esa misma naturaleza y rango³³, lo cual ha sido desestimado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en las sentencias N° 1719 del 19 de septiembre de 2001 y N° 2264, 2265 y 2266 todas del 13 de noviembre de 2001.

Según el artículo 203 constitucional las Leyes Habilitantes son aquellas que establecen las directrices, propósitos y marcos de las materias sobre las cuales el Presidente dictará decretos con rango y valor de ley. También el primer párrafo del mencionado artículo 203 establece que todo proyecto de Ley Orgánica será previamente admitido por la Asamblea Nacional, es decir, según la Constitución sólo a la Asamblea Nacional le corresponde dictar leyes con tal rango. Además se debe destacar que conforme al artículo 236.8 *eiusdem* se habla expresamente de decretos con fuerza de ley. De igual forma el artículo 336.3 se refiere a los actos con rango de ley, con lo cual queda excluido constitucionalmente que un Decreto tenga el rango de Ley Orgánica, pues ello no está previsto en nuestra Constitución como se observa en la lectura concatenada de las normas mencionadas.

Recuérdese que según el artículo 203 constitucional las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado como Leyes Orgánicas serán remitidas, antes de su promulgación, a la Sala Constitucional para que ésta se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico. Obsérvese así que la norma solo se refiere, y por ende, sólo permite que la Asamblea Nacional sea quien pueda dictar una Ley Orgánica y no el Presidente a través de los Decretos-Leyes, pues la norma no se refiere a estos últimos.

También resulta inconstitucional la competencia que se le atribuyó a la Sala Constitucional en el artículo 25.14 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia relativa al pronunciamiento previo de carácter orgánico de los decretos con rango y fuerza de ley que sean dictados por el Presidente, obsérvese que incluso en esa norma se habla del rango de ley y no del rango de Ley Orgánica, pues ésta definición no tiene fundamento constitucional o legal alguno.

3.3. La fijación del plazo para el ejercicio de la potestad legislativa delegada

La Ley Habilitante debe fijar un plazo durante el cual el Presidente de la República podrá hacer ejercicio de la potestad delegada. Se puede establecer una fecha cierta o fijar el plazo en el término de un lapso. En el caso concreto, el artículo 3 de la Ley Habilitante bajo estudio estableció el plazo desde la fecha de la publicación de la Ley en la Gaceta Oficial (15 de marzo de 2015) hasta el 31 de diciembre de 2015.

Estimamos que el lapso que otorgue la Asamblea Nacional en la Ley Habilitante debe ceñirse al principio de racionalidad, toda vez que la delegación no debería ser por lapsos muy prolonga-

32- Artículo 2:

"Cuando se trate de un Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, al cual el Presidente de la República le confiera carácter orgánico, y no estuviere calificado como tal por la Constitución de la República, deberá remitirse antes de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a los fines de que ésta se pronuncie sobre la constitucionalidad de tal carácter, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela".

33- Grau, María Amparo, *Separación de poderes y Leyes Presidenciales en Venezuela*, Badell&Grau Editores, Caracas. 2008. p. 37.

dos, pues esta debe tratar materias excepcionales y motivos muy concretos. Así, la legislación que se realiza a través de Decretos-Leyes debe servir para cuestiones de extrema importancia en el que la celeridad y la inmediatez justifiquen esa delegación, de modo que la ley se dicte de manera inmediata y no siguiendo el procedimiento normal de formación de las leyes por la Asamblea Nacional, lo cual es la principal justificación para que se dicten las Leyes Habilitantes.

Sin embargo, en Venezuela las Leyes Habilitantes desde el año 2000, han tenido una duración incluso superior al año, lo que hace que se dude acerca de los verdaderos motivos excepcionales y concretos que justifican que se delegue el ejercicio de esa competencia en el Ejecutivo.

Además se observa que en el caso de las Leyes Habilitantes de 2000, 2007 y 2013, la gran mayoría de los Decretos-Leyes publicados se realizó en días posteriores a que culminó el plazo otorgado en la Ley Habilitante.

En el caso de la Ley Habilitante del 2000, en el último día del plazo de la habilitación en la Gaceta Oficial N° 37.323 de fecha 13 de noviembre de 2001, sólo se anunciaron que 16 Decretos-Leyes serían publicados en 4 Gacetas Oficiales Extraordinarias³⁴ que en realidad fueron publicadas en días posteriores al día en que se culminó el plazo de la habilitación.

Ello se repitió en el último día de vigencia de la Ley Habilitante del 2007, pues en la Gaceta Oficial N° 38.984 del 31 de julio de 2008, se anunció que se publicarían 26 Decretos-Leyes en 4 Gacetas Oficiales Extraordinarias³⁵ que en realidad fueron dictados luego del 31 de julio de 2008.

Esa práctica se repitió en lo que respecta a los 45 Decretos-Leyes que se anunciaron en el último día de la habilitación de la Ley Habilitante del 2013, como se observa en las Gacetas Oficiales N° 40.543 y 40.544 del 18 y 19 de noviembre de 2014, respectivamente y que en realidad fueron publicados con posterioridad a esa fecha en 9 Gacetas Oficiales Extraordinarias³⁶.

Lo anterior constituye, sin lugar a dudas un fraude a la ley, pues en realidad esos 87 Decretos-Leyes que se dictaron fuera del plazo de la habilitación, deben ser reputados como inconstitucionales, ya que el Presidente de la República no tenía la potestad de dictar Decretos-Leyes fuera del plazo de la delegación.

4. RECAPITULACIÓN

En la actualidad las Leyes Habilitantes están consagradas en el artículo 203 de la Constitución, según el cual son aquéllas sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes con el fin de establecer las directrices, propósitos y marcos de las materias que se delegan al Presidente de la República para que dicte Decretos con rango y valor de ley, por lo cual tienen naturaleza de Ley Orgánica. Éstas Leyes Habilitantes deben precisar el plazo de la delegación.

Resulta una nota característica de las Leyes Habilitantes bajo la nueva Constitución, de que éstas son una delegación de la competencia para legislar atribuida a la Asamblea Nacional, por lo que ya no se trata de meras autorizaciones para legislar en la materia económica y financiera como lo contemplaban las constituciones de 1945, 1947 y 1961.

Desde muy temprano la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia señaló que no existe ningún tipo de límite en lo que se refiere al contenido y las materias que pueden ser delegadas. También se precisó que tampoco existían límites en cuanto al rango de la norma legal que pueden ser dictados a través de los Decretos-Leyes, por lo que se aceptó la posibilidad de que se dicten Leyes Orgánicas a través de esta delegación.

34- Gacetas Oficiales Extraordinarias N° 5.554, 5.555, 5.556 y 5.557.

35- Gacetas Oficiales Extraordinarias N° 5.889, 5.590, 5.591 y 5.892.

36- Gacetas Oficiales Extraordinarias N° 6.148, 6.149, 6.150, 6.151, 6.152, 6.153, 6.154, 6.155 y 6.156.

Como consecuencia de lo anterior, se observa claramente que en las Leyes Habilitantes de los años 2007, 2010, 2013 y, sobre todo la de 2015, incumplen con su objeto de ser una ley base que sirva de marco normativo a los Decretos-Leyes que se dicten como consecuencia de la delegación legislativa. Por ello, se puede afirmar que todas estas son habilitaciones en blanco que otorgan plenos poderes al Presidente de la República para que dicte Decretos-Leyes sin observar directrices previas que debieron ser diseñadas por la Asamblea Nacional.

Bajo la Constitución de 1999 se han dictado 5 Leyes Habilitantes cuyas duraciones en su totalidad han sido de 69 meses y a través de las cuales se han dictado 213 Decretos-Leyes. De ese modo, la legislación delegada que debiera tener un carácter excepcional y especial se ha convertido en la regla, pues básicamente el país se ha normado a través de Decretos-Leyes.

Se debe destacar que la novísima Ley Habilitante de 2015, se concedió a menos de 120 días en que culminó el plazo de la anterior Ley Habilitante, es decir, que la Asamblea Nacional delegó su competencia para legislar prácticamente de modo indefinido desde el año 2013 y hasta el 31 de diciembre de 2015 (plazo en que culmina la actual delegación).

Se debe señalar que el desmedido ejercicio de legislación delegada ha actuado en detrimento del principio de separación de poderes ya que en la práctica se ha venido usurpando la competencia principal de la Asamblea Nacional, pues lo que ha venido sucediendo es que el parlamento ha renunciado a su función esencial de dictar leyes.

En lo que respecta a la Ley Habilitante Antiimperialista para la Paz, esta escapa de cualquier análisis jurídico desde que parte de conceptos muy amplios, etéreos e indeterminados tanto en su fundamentación como en lo que respecta a las materias que autorizan para legislarse, con lo cual se trata de una ley que otorga plenos poderes (plenas competencias) al Presidente para legislar en materias que no están claramente precisas y que sólo puede inferirse que serán de naturaleza económica, financiera, de carácter sancionatorio (civil, administrativo y penal), energética y financiera, seguridad y defensa de la nación e incluso pareciera que faculta para que se dicten leyes aprobatorias de tratados internacionales, lo que excede en gran medida el propósito de la habilitación y que consigue su fundamento en la tesis de la Sala Constitucional de que no existen límites de contenido en las materias que puede legislarse. Preciado lo anterior, realizamos estas últimas observaciones:

En *primer* lugar, la delegación debía estar limitada a través del contenido mismo de la Ley Habilitante para que todos los Decretos-leyes se apegaran a las directrices que en teoría debió contener esta Ley Habilitante en su carácter de ley base.

Resulta tan grave abstenerse de cumplir los propósitos delineados en la Ley Habilitante, el hecho de excederse de los motivos por los que se dictaron la Ley Habilitante, como sucedió por ejemplo, en la del año 2010 que se dictó como consecuencia de la emergencia en que se encontraba el país producto de las lluvias ocurridas en ese año y aun así se dictaron leyes que no guardaban ningún tipo de relación con esa emergencia.

En *segundo* lugar, ante la posibilidad de que se dicten Decretos-Leyes con el objeto de realizar una reforma tributaria (art. 1.2) o de crear sanciones y penas (art. 1.4) se debe recordar que los Decretos-Ley no pueden limitar los derechos consagrados en los artículos 19 a 129 de la Constitución, toda vez que el ejercicio de éstos solo pueden ser regulados a través de una ley en sentido estricto, esto es, aquella sancionada por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador, de ese modo la *reserva legal* constituye un límite al ejercicio de la legislación delegada, pues esta no debe invadir las materias que están reservadas a la ley por parte del Parlamento de manera exclusiva y excluyente en virtud de las competencias otorgadas al Poder Nacional para legislar, conforme al artículo 156.32 constitucional y que por lo tanto esas materias concretas no podrán ser desarrolladas a través de una legislación delegada. Recuérdese que la *reserva legal* exige que sólo a través de la ley puedan ser

reguladas las materias relacionadas con la regulación del ejercicio de garantías constitucionales, las de carácter penal, las de naturaleza tributaria y las relativas a la organización de los Poderes Públicos.

En tercer lugar, aunque la Ley Habilitante deja abierta la posibilidad de que se dicten Decretos-Leyes con rango de orgánica creemos que esto no es posible por tres razones: (i) porque la Ley Habilitante es una Ley Orgánica que como hemos dicho debería establecer las directrices y propósitos de los Decretos-Leyes que se dictarán con base a ésta, por lo que se excluye la posibilidad de que éstos Decretos-Ley puedan tener el rango de orgánica; (ii) puesto que la lectura concatenada del artículo 203, 236.8 y 336.3 de la Constitución se entiende claramente que los Decretos que dicte el Ejecutivo a través de una delegación legislativa única y exclusivamente pueden tener el rango de ley, nunca de Ley Orgánica; y (iii) porque el artículo 203 constitucional al referirse a las Leyes Orgánicas establece que éstas solo pueden ser dictadas por la Asamblea Nacional e impone como requisito que sean remitidos a la Sala Constitucional para que se pronuncie sobre el referido carácter orgánico, por lo que la norma no contempla de ninguna manera Decretos-Leyes con rango de Ley Orgánica y por tanto, resulta inconstitucional la obligación que vienen estableciendo las Leyes Habilitantes desde 2007, en lo relativo a que previo a la publicación de los Decretos con rango de Ley Orgánica sean remitidos a la Sala Constitucional para el respectivo pronunciamiento, cuestión que no tiene basamento constitucional alguno.

En cuarto lugar, el otro límite que impone la Ley Habilitante es el lapso de duración de la delegación, que en este caso es hasta el 31 de diciembre de 2015 y solo hasta esa fecha es que podrán dictarse los Decretos-Leyes con el único objeto de contrarrestar los efectos de la *Ley para la Defensa de Derechos Humanos en Venezuela*, que es el acto que originó que la Asamblea Nacional otorgara esta Ley Habilitante. De ese modo, no podrá repetirse la práctica inconstitucional mediante la cual se han dictado 87 Decretos-Leyes luego de vencido el lapso establecido en la Ley Habilitante, tal como ocurrió en los años 2001, 2008 y 2014, en el que se publicaron Decretos-Leyes en días posteriores al que venció la delegación, los cuales habían sido solamente anunciados en la Gaceta Oficial en el último día de vigencia de la Ley Habilitante.

Como reflexión final, debemos indicar que el Estado de Derecho y la democracia significa el imperio de la ley (y de la Constitución), pero no todo Estado que esté sometido a la ley implica que sea democrático, puesto que en regímenes totalitarios puede existir esa sujeción a la ley, pero una ley arbitraria. En Venezuela por haber sido normada en su gran mayoría por Decretos-Leyes inconsultos, cuyo ámbito material ha sido ilimitado y su ejercicio se ha realizado en plazos en que la delegación ha sido excesiva, por lo que la Asamblea Nacional prácticamente ha renunciado a su competencia natural de legislar, de manera plural, en representación del pueblo y en el que se deben escuchar incluso las voces de las minorías allí representadas, por lo que pudiera concluirse que se trata de un Estado sometido a una ley arbitraria, lo cual significa que el Estado de Derecho se encuentra seriamente comprometido.