

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

Juan Domingo Alfonzo Paradisi
Profesor de Derecho Administrativo UCV
Profesor de posgrado en Derecho Administrativo UCAB

Resumen: *En este artículo se analiza hasta el mes de marzo de 2011 los Decretos Leyes, así como las Leyes dictadas con posterioridad al 31 de julio de 2008 con fundamento en la Ley habilitante publicada en la Gaceta Oficial N° 38.617 del 01 de febrero de 2007. Mediante dichas leyes y decretos Leyes se le da contenido a la Reforma Constitucional improbada por el pueblo el 02 de diciembre de 2007 así como, se sientan las bases del Estado Socialista y del Estado Centralizado y Comunal.*

Palabras clave: *Reforma Constitucional; Decretos Leyes; Estado Socialista; Estado Centralizado.*

Abstract: *This article analyzes the Decree-Laws issued up to March 2011, and the Laws issued after July 31, 2008, based on the Enabling Law published in Official Gazette N° 38.617 of February 01, 2007. Such Laws and Decree-Laws embody the content the Constitutional Reform rejected by the people on December 02, 2007, and establish the bases of the Socialist, Centralized and Communal State.*

Keys word: *Constitutional Reform; Decree-Laws; Socialist State; Centralized State.”*

I. INTRODUCCIÓN

Con la Reforma Constitucional de 2007 la cual fue rechazada mediante referéndum el 02 de diciembre del mismo año, se pretendió cambiar por la vía de un procedimiento distinto a la Asamblea Nacional Constituyente, el modelo de Estado en Venezuela, su sistema político, su régimen de gobierno, así como su forma de Estado¹.

En efecto, Venezuela en su evolución Constitucional desde 1945 había venido construyendo un modelo de Estado: Democrático, plural, Social de Derecho, con régimen de economía mixta y estableciendo así mismo desde su génesis, como forma de Estado, una estruc-

¹ La Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela establece en su artículo 347 que: “El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder. Puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución. De allí pues, el mecanismo idóneo para transformar al Estado no era la Reforma Constitucional sino la Asamblea Nacional Constituyente prevista de manera expresa en La Constitución Vigente para tales fines.

tura de Organización de Estado Federal (Art. 2, de la Constitución de 1961) o un Estado Federal Descentralizado. (Art. 4 de la Constitución de 1999) que el Jurista Manuel García Pelayo catalogó como un Estado Semi-Federal².

No obstante, habiéndose aprobado la Constitución de 1999 y habiéndose previsto en dicha Constitución un estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia que propugna valores como la vida, la libertad, la justicia, la democracia, la solidaridad, la responsabilidad social, y el pluralismo político³, entre otros, así como, habiéndose establecido un Régimen de economía mixta donde hay un reconocimiento de la iniciativa privada⁴, de la libertad Económica⁵, de la propiedad privada⁶, de la libre competencia⁷, así como la posibilidad de la intervención del Estado en determinadas áreas, se trató de imponer un modelo de Estado de corte socialista, un Estado Comunal, absolutamente centralizado y subordinado a las ordenes del Poder Ejecutivo Nacional y de su máximo jerarca, el Presidente de la República, lo cual fue rechazado por el pueblo Venezolano, mediante referéndum popular.

II. LA LEY HABILITANTE DE 2007

Ahora bien, aún antes de que fuese rechazado dicho modelo, la Asamblea Nacional con fundamento en el Art. 236 numeral 8º de la Constitución, había sancionado una Ley Habilitante publicada en la *Gaceta Oficial* N° 38.617 de fecha 01 de febrero de 2007, para que el Ejecutivo Nacional dictase decretos Leyes en las siguientes áreas:

1. Transformación de las instituciones del estado
2. Participación Popular
3. Valores esenciales del ejercicio de la Función Pública
4. Económico y Social
5. Financiero y Tributario
6. Seguridad Ciudadana y Jurídica
7. Ciencia y Tecnología
8. Ordenación Territorial
9. Seguridad y defensa
10. Infraestructura Transporte y servicios
11. Energético

Con fundamento en la Ley Habilitante, y a pesar de que en el referendo de diciembre de 2007 había sido rechazada la reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo nacional, 8 meses después fueron publicados el 31 de julio de 2008 26 decretos leyes los cuales tuvieron como denominador común un asentamiento relevante del Estado en la economía Venezolana, la afectación de una serie de actividades económicas al interés público, al interés general o al interés social. Así mismo, se estableció la declaratoria de utilidad pública e interés social a diversas actividades y bienes con el propósito ulterior de iniciar procedimientos de expropia-

² García Pelayo, Manuel: *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid p. 226

³ Art. 2 de la Constitución Bolivariana de Venezuela

⁴ Art. 299 de la Constitución Bolivariana de Venezuela

⁵ Art. 112 de la Constitución de la Republica Bolivariana

⁶ Art. 115 de la Constitución de la Republica Bolivariana

⁷ Art. 299 de la Constitución de la Republica Bolivariana

ción por causa de utilidad pública o social o de realizar las denominadas “intervenciones administrativas” u ocupaciones y operatividad temporal en instalaciones privadas, plantas, fábricas, industrias, centros de distribución e incluso estableciendo en algunos de dichos decretos leyes (Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios) que no es necesaria la declaratoria previa de utilidad pública o social por parte de la Asamblea Nacional para el inicio de procedimiento de expropiación.

Por otra parte, en dichos decretos leyes se aumentó el número de órganos administrativos, aumentando sus competencias y estableciendo el control y supervisión de los órganos administrativos sobre las actividades económicas de los particulares. En este sentido, se establece un importante catálogo de nuevas obligaciones y sanciones administrativas (multas, cierres temporales y definitivos de establecimientos).

Una importante particularidad de estos 26 decretos leyes lo constituye la previsión en cuanto a las comunidades organizadas en especial los Consejos Comunales y el protagonismo que se le otorga a los mismos. En efecto, se le otorga participación popular en actividades de contraloría social (véase por Ej.: 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 en la *Gaceta Oficial* N° 5.889 Extraordinaria de fecha 31-02-2008 y el decreto con Rango y fuerza de ley orgánica de Seguridad y soberanía Agroalimentaria). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 6071 Publicado en *Gaceta Oficial* N° 5.889 de fecha 31-02-2008. Se establecen así mismo, nuevas formas de organización comunitaria (empresa de propiedad social directa y empresas de propiedad social indirecta, empresas de producción social, de distribución social y unidades productivas familiares, así como grupos de intercambios solidarios). Se crea así mismo, un sistema alternativo de intercambio solidario; en dicho sistema se prevé el intercambio de bienes, saberes y servicios con el uso de la moneda comunal (ver por Ej. Los decretos leyes relativos al Fomento y Desarrollo a la Economía Popular, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 6130 publicado en *Gaceta Oficial* N° 5.980 de fecha 31-02-2008. Así como, el decreto con rango y fuerza de ley Orgánica sobre Seguridad y Soberanía Agroalimentaria (Art. 39), y el decreto ley sobre la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (Art. 12).

En materia de agricultura, ganadería, alimentación y servicios, el llamado “Paquetazo Legislativo” publicado en las *Gacetas Oficiales* N° 5.889 al 5.892 de fecha 31 de julio de 2008, fue una de las áreas que resultó mayormente regulada mediante la publicación de 6 cuerpos legislativos, a saber:

- Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria.
- Ley de Salud Agrícola Integral.
- Ley de Crédito para el Sector Agrario.
- Ley de Banco Agrícola de Venezuela.
- Ley de Beneficios y Facilidades de Pago para las Deudas Agrícolas y Rubros Estratégicos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria.
- Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios.

Entre estos nuevos cuerpos legislativos, destacan 2, a saber, la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, la cual, trajo consigo la supervisión, regulación y control cuasi absoluto de la cadena alimentaria por parte del Estado estableciendo sanciones pecuniarias (multas) a los que desarrollan la actividad y limitaciones e intervenciones a la propiedad privada y a la libertad económica tales como: comiso, cierre temporal de establecimientos, requisición u ocupación temporal de bienes, suspensión temporal de permisos y licencias; y la Ley de Salud Agrícola Integral, en la que el legislador, partiendo de la idea de que el sis-

tema de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos de un país es la protección de su agricultura y ganadería de los agentes biológicos, químicos y físicos que pudieran producir daños y pérdidas en la producción, productividad y comercialización agropecuarias, reemplaza el Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (SASA), por el Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI), el cual cuenta con funciones más amplias que el organismo que reemplaza, entre éstas, la potestad de sancionar severamente a aquellos sujetos que infrinjan la política de Salud Agroalimentaria.

Es de notarse que en ambas leyes, se ha incrementado la penalización (multa, comiso, cierre temporal, prisión, destrucción de las mercancías objeto de la infracción y la revocatoria del permiso, licencia, o autorización respectivo) a aquellos comercializadores, productores o distribuidores que no gocen de la permisología adecuada (incrementada además por la nueva regulación) o que realicen una actividad considerada esencial para los fines del Estado en materia de Seguridad Agroalimentaria.

Por último, en cuanto a los cuerpos legislativos relacionados a créditos y financiamientos de las actividades Agroalimentarias, las leyes creadas o modificadas lo que buscan es generar el incentivo de la realización de dichas actividades así como imponer a los bancos la obligación de financiar, mediante plazos y tasas más laxas, al sector agrícola.

En cuanto a las leyes relativas a la administración pública se crearon nuevos entes como la Comisión central de Planificación, Autoridades regionales designadas por el Presidente de la República y se incorporan como entes administrativos a las misiones creadas por el Presidente de la República para satisfacer las necesidades fundamentales de la población y se incrementa el uso de la tecnología.

Luego de agosto del año 2008 y que constituye parte relevante del análisis que se realiza mediante el presente trabajo, se dictan una serie de leyes que -a pesar de haberse rechazado por el pueblo la reforma constitucional- pretenden la consolidación, a través de normas de rango legal, del Estado Socialista, Centralizado, y Comunal.

III. LEYES RELATIVAS AL ESTADO SOCIALISTA

En cuanto al Estado Socialista, la Ley Orgánica de Los Consejos Comunales publicada en *Gaceta Oficial* N° 39.335 de fecha 28-12-2009 el 28 de Diciembre de 2009 establece que los Consejos Comunales son instancias de participación entre los ciudadanos que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas orientados a responder las necesidades de las comunidades en la construcción de la *nueva sociedad socialista, de igualdad, equidad y justicia social*.

Así mismo la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación publicada en la *Gaceta Oficial* N° 5.990 de 29 de Julio de 2010 Extraordinario, prevé en su artículo 2.3 que dicha Comisión Central de Planificación realizará sus funciones atendiendo entre otras finalidades “*a orientar el establecimiento de un modelo socialista capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades espirituales y materiales de la sociedad para lograr la suprema felicidad social*”. Así mismo, ya diversas leyes y reglamentos insertan la definición de socialismo como por ejemplo la *Ley Orgánica del Poder Popular (Gaceta Oficial N° 6.011 extraordinario del 21-12-10)*, la *Ley de las Comunas (Gaceta Oficial N° 6.011 del 21-12-10)* y el *Reglamento del Consejo General de Gobierno (Gaceta Oficial N° 39.416 del 4 de*

mayo de 2010)⁸. Como dato interesante en dicha definición legal al prever el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción no se prevé el atributo de disposición sino únicamente el uso, el goce y el disfrute por los ciudadanos de dichos bienes. En el marco del modelo productivo socialista que aspiraba la improbable reforma constitucional de 2007 y muy a tono con la perspectiva del Plan Económico y Social de la Nación 2007-2013 Primer Plan Socialista, se han dictado luego del 31 de julio del 2008 diversos decretos con Rango, valor y fuerza de ley así como diversas leyes como por ejemplo: el Decreto con Rango, valor y fuerza de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de producción social que tiene por objeto el apoyar y expandir la pequeña y mediana industria y las unidades de propiedad social. Decreto 6218 con Rango, Valor y Fuerza de Ley publicado en la *Gaceta Oficial* N° 5.890 del 31-02-2008. En el mismo marco y como un debilitamiento a las garantías de propiedad y libertad económica se ha reformado en dos oportunidades hasta la presente fecha la ley para la Defensa en el Acceso a Bienes y Servicios, cuya primera reforma Ley de Reforma parcial del decreto 6.092 con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Defensa de las Personas, en el Acceso a los Bienes y Servicios publicado en la *Gaceta Oficial* N° 39.358 de fecha 24-04-2009, tuvo por objeto, fundamentalmente, en definir como *servicios públicos esenciales* las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de alimentos o productos de primera necesidad.

De tal manera que, al equipararse estas actividades privadas al servicio público, el Ejecutivo Nacional puede tomar las medidas para garantizar la efectiva prestación del servicio⁹. En cuanto a la segunda reforma realizada en febrero de 2010 estableció la posibilidad de expropiación sin que medie la declaratoria previa de utilidad pública e interés social por parte de la Asamblea Nacional lo cual es violatorio del artículo 115 de la Constitución vigente y así mismo estableció la *institución de la expropiación como sanción*. Esto es que en casos en que se incurra en supuestos de ilícitos administrativos como imposición de condiciones abusivas (Art. 16), especulación (Art. 5) acaparamiento (Art. 67), boicot (Art. 68) y venta de alimentos en mal estado (Art. 69) puede dar lugar al inicio de procedimiento expropiatorio. Así mismo, dicha reforma suprimió el calificativo de bienes de primera necesidad. Por tanto el ámbito de aplicación de la ley es mucho mayor y no sólo abarca a aquellos bienes que sean declarados como de primera necesidad.

Dentro de este marco productivo socialista se derogó el Decreto Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular y se dictó la ley Orgánica del Sistema Económico Comunal¹⁰ que establece nuevas formas de apropiación y distribución de los excedentes económicos, estableciendo un sistema económico comunal basados en planes y proyectos impulsados por instancias del Poder Popular y en el intercambio de bienes, saberes y servicios para la

⁸ En efecto, en estas leyes se ha definido como Socialismo: "El socialismo es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de las necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la Suprema Felicidad Social y el Desarrollo Humano Integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales".

⁹ Véase *Gaceta Oficial* N° 39.358 de fecha 1 de Febrero de 2011.

¹⁰ Véase *Gaceta Oficial* N° 6.011 de fecha 21 de Diciembre de 2010.

satisfacción de necesidades públicas con reinversión social de los excedentes. Esta ley dentro de este marco productivo socialista y la planificación centralizada llevada a cabo por el Ministerio del Poder Popular para Las Comunas y Protección Social, establece las organizaciones socio productivas dentro de las cuales se encuentran las Empresas de Propiedad Social Directa Comunal, Las Empresas de Propiedad Social Indirecta Comunal, la Unidad Productiva Familiar y los Grupos de Intercambio Solidario (muchas de estas disposiciones coinciden casi idénticamente con las previstas en la improbada reforma constitucional de 2007). Así mismo, se establece un Sistema Alternativo de Intercambio que realizan los Prosumidores y Prosumidoras con fines de satisfacer sus necesidades de saberes, conocimientos y bienes y servicios mediante el uso de la moneda comunal y con prohibición de prácticas de carácter financiero.

IV. LEYES RELATIVAS AL ESTADO CENTRALIZADO Y COMUNAL

En cuanto al Estado Centralizado y Comunal el aspecto de la distribución del Poder Público desde el punto de vista vertical y la forma de Estado en Venezuela es interesante destacar por ejemplo la reforma a la ley Orgánica de Descentralización Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público *Gaceta Oficial* N° 39.140 de fecha 17 de marzo de 2009, mediante la cual paradójicamente por exhorto de Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional¹¹ se efectuó y se centralizaron las competencias en materia de puertos, aeropuertos y carreteras donde el Ejecutivo Nacional reasume dichas competencias y se establece como el órgano rector al cual los Estados están subordinados, pudiendo el Poder Nacional intervenir dichos servicios cuando lo considere necesario, con lo cual la transferencia de competencias que se realizó en el pasado y que incluso se le dio rango constitucional fue desconocida y revertida mediante ley al Poder Ejecutivo Nacional, lo cual implicó un vaciamiento o desnaturalización del proceso de descentralización político territorial.

Así mismo, ha sido relevante la desviación de recursos que, constitucional y tradicionalmente mediante ley, eran dirigidos a los Estados y Municipio, ahora una parte importante de ellos han sido desviados hacia los Consejos Comunales, esto se ha venido logrando a través de la modificación de la antigua ley del Fondo Intergubernamental Para La Descentralización (FIDES) cuya última reforma fue publicada en la *Gaceta Oficial* N° 5.805 de fecha 22 de marzo de 2006, (hoy derogada mediante ley publicada en la *Gaceta Oficial* N° 39.394 de fecha 25 de marzo de 2010), mediante la cual se cambiaron los porcentaje de destino de los recursos a Estados y Municipios para asignarle del total de los recursos asignados en la Ley De Presupuesto al referido Fondo intergubernamental para la Descentralización el 30% a los Consejos Comunales¹². Así mismo, a través de la reformas de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales¹³ se desvían recursos para los Consejos Comunales.

¹¹ Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 20 de febrero de 2008 Recurso de Interpretación del numeral 10 del artículo 164 de la Constitución Nacional, Juez Ponente: Luisa Estella Morales. Expediente N° 07-1108.

¹² Véase ley de Reforma parcial de la Ley que Crea El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) *Gaceta Oficial* N° 5.805 extraordinario de fecha 22 de marzo de 2006.

¹³ Véase ley de Reforma Parcial de la Ley de asignaciones Económicas Especiales para los Estados, Distritos Metropolitanos derivadas de Minas e Hidrocarburos en *Gaceta Oficial* N° 38408 de fecha 29 de marzo de 2006 y Ley de Reforma parcial publicada en *Gaceta Oficial* N° 5.824 Extraordinario de fecha 13 de Octubre de 2010.

Dicha asignación especial fue prevista constitucionalmente en beneficio de los Estados de conformidad con el artículo 156 numeral 16. No obstante, en contra de lo previsto en la Constitución vigente y para lo cual fue establecida dicha asignación, se ha reformado la Ley de Asignación Económicas Especiales para destinar en principio a los Consejos Comunales (sujetos no establecidos como destinatarios de esta asignación en la Constitución), una cantidad equivalente al 30% del monto resultante de la asignación económica especial para cada ejercicio fiscal y destinarla al financiamiento de proyectos presentados directamente por los Consejos Comunales. Ahora bien, en la última Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos.¹⁴ Se estableció que las asignaciones económicas especiales derivadas de Minas e hidrocarburos se distribuirán entre las entidades político-territoriales y las organizaciones de base del Poder Popular con base en los porcentajes y criterios establecidos por la Secretaría del Consejo Federal De Gobierno. De allí pues, que dicho parámetros ya no son fijados por ley sino quedan al criterio y definición de la referida Secretaría.

De igual forma la Ley del Consejo Federal de Gobierno (*Gaceta Oficial* N° 5.963 de fecha 22-2-2010) también establece a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado y a las organizaciones de base del Poder Popular, como sujetos destinatarios directos de transferencia de competencia y recursos, lo cual no está así previsto en la Constitución vigente ya que El Consejo Federal de Gobierno es previsto en el artículo 185 de la Constitución como “el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y *transferencias de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios*”, sin haber sido contempladas en este artículo las organizaciones de base del Poder Popular como sujetos destinatarios directos de transferencias de competencia.

Así mismo, desde el punto de vista financiero, la creación de fondos especiales rompiendo el principio de la unidad presupuestaria, por ejemplo el FONDEN, aunado a la técnica de calcular, a efectos del presupuesto ordinario anual, el barril de petróleo tipo Brent a 60\$ para la presentación del presupuesto nacional anual lo cual ha mermado los ingresos que le corresponderían a los Estados y Municipios y ha favorecido el financiamiento -entre otros- de los Consejos Comunales. Esta técnica ha implicado el que el Gobierno Nacional posea una amplia discrecionalidad en cuanto al destino de los recursos excedentarios, en virtud del aumento del precio del petróleo, y no destinar dicho excedente también a los Estados y Municipios conforme a las normas constitucionales concernientes al situado constitucional Art.167.4 de la Constitución.

Por último, dentro de la consolidación de este Estado Comunal es relevante la previsión legal del artículo 56 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales según la cual el Ministerio con Competencia en materia de Participación Ciudadana debe dictar las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos, así como tiene la atribución de acompañar a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos y facilitar su articulación con los órganos del Poder Público. Así mismo, dentro de esta rectoría del Poder Ejecutivo Nacional sobre los consejos comunales, se prevé como atribución el artículo 57.2 El Registro de los Consejos Comunales y la emisión del certificado correspondiente; así como el artículo 57.11 Financiar los Proyectos comunitarios, sociales y productivos presentados por los consejos comunales en sus componentes financieros y no financieros, con recursos retornables y no retornables en el marco de

¹⁴ (*Gaceta Oficial* N° 5.991 de fecha 29 de Julio de 2010)

esta ley. De conformidad con el artículo 17 numeral 1 de la Ley Orgánica en comentario, los Consejos Comunales constituidos y organizados conforme a esta ley, adquieren su personalidad jurídica, mediante el registro ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Participación ciudadana. De tal manera que los Consejos Comunales para adquirir la personalidad jurídica dependen del otorgamiento del acto administrativo de registro por parte del Ejecutivo Nacional.