

A MANERA DE REFLEXIÓN FINAL

Las cuatro delegaciones legislativas hechas al Presidente de la República (1999-2012)

Tomás A. Arias Castillo*

Abogado

Resumen: *En el presente trabajo se presenta un balance principalmente cuantitativo de la actividad legislativa hecha por el Presidente de la República en las cuatro ocasiones en las cuales la Asamblea Nacional le ha delegado la función legislativa. Dicho balance permite ver cuál es el impacto de los Decretos-Leyes en la legislación nacional total.*

Palabras clave: *Decretos Leyes, Leyes Habilitantes, Presidente de la República*

Abstract: *This article shows a balance –mainly quantitative– of the legislative activity performed in four occasions by the President of the Republic, previous delegation by the National Assembly through Enabling Acts. Such balance allows seeing the real impact of the Decree–Laws on the total national legislation.*

Key words: *Decree Laws, Enabling Acts, President of the Republic.*

* Universidad Central de Venezuela: *Abogado, Especialista en Derecho Administrativo, Profesor de Pregrado y Postgrado.* Universidad de Alicante: *Especialista en Argumentación Jurídica.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: *Diploma en Derecho Constitucional y Ciencia Política.* Universidad Carlos III de Madrid: *Máster Oficial en Derecho Público, Doctorado en Derecho (tesista).*

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se hará un breve balance de la actividad legislativa desempeñada por el Presidente de la República, a través de las cuatro leyes habilitantes que ha proferido nuestro parlamento entre 1999 y 2012.

El propósito es poder apreciar el impacto de los Decretos Leyes sobre la legislación nacional total.

I. LA HABILITACIÓN LEGISLATIVA DE 1999

- Fue hecha por el extinto Congreso de la República, con base en el artículo 190, ordinal 8°, de la entonces vigente Constitución de 1961, el cual limitaba la habilitación legislativa *a la materia económica y financiera* y, en todo caso, debían tratarse de “medidas extraordinarias”.

- Se llevó a cabo mediante la Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera Requeridas por el Interés Público (*Gaceta Oficial* N° 36.687 de 26 de abril de 1999).

- La duración de la habilitación fue de seis (6) meses.

- En total, se dictaron *cuarenta y cuatro (44) Decretos–Leyes*.

- La Ley Habilitante de 1999 era inconstitucional pues autorizaba al Presidente de la República a dictar Decretos–Leyes en materias distintas a la económica y financiera (*e.g.* organización de la Administración Pública Nacional, para modificar la Ley Orgánica de la Administración Central y así modificar la estructura y competencia de los ministerios, así como suprimir entes descentralizados funcionalmente).

- Hay ciertos “hitos” curiosos de esta Habilitación Legislativa, de los cuales se resaltan dos:

- (i) Se dictaron varios Decretos–Leyes sobre subsistemas de la seguridad social (paro forzoso, salud, pensiones, vivienda y política habitacional), que luego fueron derogados por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social de 2002. No fue sino a partir de 2007, cuando se legisló nuevamente sobre dichos subsistemas y, por tanto, muy poco han funcionado según las normas que los prevén.

- (ii) Se estableció el Impuesto al Débito Bancario, lo cual lesionó el principio de legalidad en materia tributaria –ello aparte de que el impuesto en sí era confiscatorio–. Los impuestos sólo pueden ser establecidos por representantes del pueblo (*no taxation without representation*).

II. LA HABILITACIÓN (O, DELEGACIÓN) LEGISLATIVA DE 2000

- Como se sabe, la Constitución de 1999, en su artículo 236.8 extendió a cualquier materia la potestad del Presidente de la República para dictar Decretos–Leyes y, por eso, se ha dicho que el nuevo Texto Constitucional –realmente– previó una “delegación” legislativa a favor de dicho funcionario.

- El 13 de noviembre de 2000, la entonces recién electa Asamblea Nacional sancionó la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan.

- La habilitación (o *delegación*, según se desprende de la propia Ley Habilitante) incluía las materias: financiera, económico-social, infraestructura, transporte, servicios, seguridad ciudadana y jurídica, ciencia y tecnología, y organización y funcionamiento del Estado.

- El lapso otorgado al Presidente de la República fue de un (1) año, contado a partir de la publicación de la Ley Habilitante en la *Gaceta Oficial*.

- El resultado: 49 Decretos-Leyes, casi todos polémicos, la mayoría de ellos con vicios de inconstitucionalidad, y en las más distintas áreas (Decreto-Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, Decreto-Ley de Zonas Costeras, Decreto-Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, Decreto-Ley Orgánico de Hidrocarburos, Decreto-Ley de Registros y Notarías, Decreto-Ley sobre el Estatuto de la Función Pública, Decreto-Ley de Pesca y Acuicultura, Decreto-Ley de Impuesto sobre la Renta, Decreto-Ley de Aviación Civil, etc.).

- Como referencia, es importante tener en cuenta que, en 2000, la Asamblea Nacional dictó 28 leyes, y en 2001 dictó 78 leyes. Tales cifras incluyen las leyes aprobatorias de tratados internacionales –que fueron numerosas– y que no son propiamente producto de la labor parlamentaria.

- Adicionalmente, como también es sabido, el paquete de Decretos-Leyes “delegados” de 2001 (y sobre todo el carácter inconsulto de éstos) fue uno de los detonantes de la crisis política que experimentó el país durante el año 2002.

- Por último, sobre el carácter inconsulto de los Decretos-Leyes, en general, es necesario traer a colación que la Ley Orgánica de la Administración Pública, dictada por la Asamblea Nacional en 2001, previó la figura de la *consulta obligatoria* para todo acto normativo dictado por la Administración Pública, y cuyo incumplimiento genera la nulidad de la normativa aprobada. Buena parte de los argumentos esgrimidos ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia contra los Decretos-Leyes de 2001 estuvieron basados en la falta de aplicación de este procedimiento, y en la lesión al derecho de participación en asuntos públicos. La Sala Constitucional desechó el argumento y señaló que a los Decretos-Leyes no les era aplicable el procedimiento de consulta.

III. LA HABILITACIÓN (O, DELEGACIÓN) LEGISLATIVA DE 2007

- El 1° de febrero de 2007, fue publicada en *Gaceta Oficial* N° 38.617 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, dictada por la Asamblea Nacional.

- La duración de la nueva delegación fue de *dieciocho (18) meses*, a partir de dicha fecha, es decir, hasta el 1° de agosto de 2008.

- Las materias delegadas fueron las más diversas: (i) transformación de las instituciones del Estado; (ii) participación popular; (iii) valores esenciales del ejercicio de la función pública; (iv) económica y social; (v) financiera y tributaria; (vi) seguridad ciudadana y jurídica; (vii) ciencia y tecnología; (viii) ordenación territorial; (ix) seguridad y defensa; (x) infraestructura, transporte y servicios; y (xi) energética.

- El período de la delegación legislativa coincidió con el fracaso en las urnas, el 2 de diciembre de 2007, de la propuesta de “reforma” constitucional. Luego de la derrota electoral, el Presidente de la República sugirió la posibilidad de introducir los contenidos desechados por el pueblo el 2D, a través de los Decretos-Leyes, pues impedir ello sería un “*fraude a la ley (sic)*”.

- En total, se dictaron sesenta y cinco (65) Decretos-Leyes, *pero en sólo una fecha*, el 31 de julio de 2008, último día de la delegación legislativa, *se dictaron veintiséis (26)*, la

gran mayoría de los cuales son contrarios a la Constitución y reeditan elementos rechazados por el electorado con ocasión de la consulta sobre la “reforma” constitucional. En verdad, las *Gacetas Oficiales* fueron publicadas días después, pero con la fecha 31-07-08.

- Nuevamente, los 65 Decretos-Leyes de 2007-2008 fueron dictados sin consultar a los sectores de la sociedad vinculados con las normativas en cuestión.

- Entre los Decretos-Leyes aprobados resaltan el Decreto-Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios y el Decreto-Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, que lesionan atributos básicos del derecho fundamental a la propiedad.

- Según declaraciones del entonces Vicepresidente Ejecutivo, Ramón Carrizales, en adición a los 65 Decretos-Leyes, otros 16 proyectos de leyes fueron remitidos a la Asamblea Nacional para su consideración (entre 2009 y 2010 fueron aprobados varios de dichos proyectos: Ley de Educación, Ley del Banco Central de Venezuela, Ley del Sector Asegurador, Ley Orgánica del Sistema Financiero del Sector Público, entre otras).

- Un dato curioso de esta última delegación legislativa es que se dictó un Decreto-Ley que luego fue derogado por otro Decreto-Ley: el Decreto-Ley de Inteligencia y Contrainteligencia (mejor conocido como *Ley Sapo*).

IV. LA HABILITACIÓN (O, DELEGACIÓN) LEGISLATIVA DE 2010

- El 17 de diciembre de 2010, fue publicada en la *Gaceta Oficial* N° 6.009 Extraordinario 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, dictada por la Asamblea Nacional.

- La duración de esta nueva habilitación (o, *delegación*) legislativa fue –nuevamente– de dieciocho (18) meses, lo cual, además de excesivo, resultó un auténtico fraude a los resultados de las elecciones parlamentarias del 26 de septiembre de 2010. Se consumó un antecedente sumamente nocivo para la democracia: una Asamblea Nacional saliente, compuesta prácticamente en su totalidad por partidarios del Presidente de la República, arrebataron las facultades legislativas a la nueva Asamblea Nacional que comenzaría sus funciones el 5 de enero de 2011, y en la cual los partidarios del Presidente de la República no contarían –ni de lejos– con la mayoría calificada de tres quintas (3/5) partes necesarias para dictar una Ley Habilitante. Si debía o no producirse esa habilitación legislativa ello correspondía, en todo caso, a la nueva Asamblea Nacional, la cual representaba mejor la correlación de fuerzas políticas en el país (aun cuando gracias a una alteración fraudulenta de las circunscripciones electorales –conocida como *gerrymandering*– la oposición terminó teniendo minoría de Diputados en el parlamento aun cuando obtuvo la mayoría de los votos totales en la elección)¹.

¹ Por si lo anterior fuese poco, en total, en diciembre de 2010, aparecen publicadas en *Gaceta Oficial* 39 leyes de esa entonces saliente Asamblea Nacional (casi 2 leyes por día, si tomamos en cuenta que la *Gaceta Oficial* no circula sábados ni domingos, así como tampoco lo hace los días 24 y 31 de diciembre). La composición de esas 39 leyes es la siguiente: (i) 15 Leyes Ordinarias –5 son reformas–; (ii) 11 Leyes Orgánicas –5 son reformas–; (iii) 12 Leyes Aprobatorias; y (iv) 1 Ley Habilitante. Entre las reformas a leyes hechas por esa entonces saliente Asamblea Nacional se encuentra, nada más y nada menos que la reforma al Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, un instrumento que ha tornado inoperativo al parlamento y, en particular, que ha neutralizado virtualmente a la oposición parlamentaria. Por último, es importante tomar en cuenta que la producción legislativa total de la Asamblea Nacional en el periodo 2005-2011 fue de 532 leyes sancionadas (341 Leyes Aprobatorias + 2 Leyes Habilitantes + 189 Leyes, entre Ordinarias y Orgánicas). En diciembre de 2010 (1,66% del tiempo de la legislatura), la saliente Asamblea Nacional dictó el 7,33% de sus leyes.

- Existe una clara discordancia entre los “motivos” proporcionados por la Asamblea Nacional para haber otorgado esta nueva habilitación legislativa (casi todos relacionados con las lluvias de 2010) y las materias objeto de dicha habilitación.

- Así, por una parte, los principales motivos que habrían originado la Ley Habilitante de 2010, fueron los siguientes: *(i)* la supuesta pobreza estructural existente en el país; *(ii)* el cambio climático; *(iii)* la “irracionalidad” del sistema capitalista; y *(iv)* las precipitaciones de 2010, que generaron 38 fallecidos, 132.000 damnificados (33.000 familias), 951 “refugios” habilitados por el Gobierno, 35 puentes colapsados, 264 vialidades afectadas, 3 embalses destruidos y 46 hectáreas de cultivos perdidas.

- Por otra parte, vemos los nueve (9) ámbitos que tocó esta última habilitante: *(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)* lo financiero y tributario; *(vi)* la seguridad ciudadana y jurídica; *(vii)* la seguridad y defensa integral; *(viii)* la cooperación internacional; y *(ix)* el sistema socioeconómico de la Nación”.

- Y, por último, si ya encontramos que los “motivos” de la habilitante o bien son cuestiones de tipo estructural (y no coyuntural), que deben ser atendidas mediante la legislación ordinaria efectuada por la Asamblea Nacional, o bien son cuestiones que se alejan absolutamente de la verdadera coyuntura crítica, cual fue la situación generada por las lluvias en el país, cuando vemos las distintas materias cubiertas por los Decretos Leyes dictados por el Presidente de la República apreciamos cómo, de manera ostensible, el propósito de la habilitación legislativa en la Venezuela actual no es sino el arrebato de las facultades legislativas que ostenta el Parlamento en una democracia.

- Así tenemos que gracias a esta Ley Habilitante se dictaron 54 Decretos Leyes (35 nuevas leyes y 19 leyes de reforma), entre los cuales, a manera de ejemplo, destacan los veinte siguientes: *(i)* Ley que crea la Contribución Especial por Precios Extraordinarios y precios Exorbitantes en el Mercado Internacional de los Hidrocarburos; *(ii)* Reforma Parcial a la Ley Orgánica del Trabajo; *(iii)* Ley Especial para la Dignificación de Trabajadores y Trabajadoras Residenciales; *(iv)* Ley de Tasas Portuarias; *(v)* Ley de Costos y Precios Justos; *(vi)* Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación de Oro, así como las Conexas y Auxiliares a Ésta; *(vii)* Ley Gran Misión en Amor Mayor Venezuela; *(viii)* Ley Especial de Reincorporación a la Carrera Militar y al Sistema de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; *(ix)* Ley Orgánica del Consejo de Estado; *(x)* Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras; *(xi)* Ley del Fondo Nacional para Edificaciones Penitenciarias; *(xii)* Ley Orgánica de Bienes Públicos; *(xiii)* Ley del Código Orgánico Procesal Penal; *(xiv)* Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones; *(xv)* Ley Orgánica de Turismo; *(xvi)* Ley Orgánica del Servicio de la Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Instituto Nacional de Medicina y Ciencias Forenses; *(xvii)* Ley del Estatuto de la Función de la Policía de Investigación; *(xviii)* Ley de la Gran Misión Saber y Trabajo; *(xix)* Ley sobre Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado; *(xx)* Ley que promueve y regula las nuevas formas asociativas conjuntas entre el Estado, la iniciativa comunitaria y privada para el desarrollo de la economía nacional; y *(xxi)* Ley Especial del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales. Ninguno de los Decretos Leyes guarda relación alguna con los “motivos” proporcionados en la Ley Habilitante, ni hayan vínculo alguno con la verdadera razón que podía sostener la habilitación legislativa, cual era la emergencia vivida en el país con motivo de las lluvias de 2010.

V. UN BALANCE CUANTITATIVO SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN VENEZUELA, Y EL IMPACTO DE LOS DECRETOS-LEYES (1999-2012)

Basándonos en información oficial, podemos hacer un balance sobre la actividad legislativa en el país entre 1999 y 2012² y, en especial, sobre el impacto de los Decretos-Leyes dictados por el Presidente de la República previa habilitación (o, *delegación*) legislativa por parte de la Asamblea Nacional³. Así, tenemos que:

- Entre 1999 y 2012 la Asamblea Nacional ha dictado un total de 870 Leyes (incluyendo Leyes Aprobatorias).
- De esas 870 Leyes, **497** han sido Leyes Aprobatorias de Tratados Internacionales previamente negociados y firmados por el Gobierno Nacional (57,12%).
- Entonces, la verdadera Producción Legislativa de la Asamblea Nacional ha sido de 373 Leyes⁴.
 - **233** ha sido el Total de Decretos-Leyes, luego de 4 Leyes Habilitantes.
 - La Legislación Total (esto es el Total de Leyes sumado al Total de Decretos-Leyes) asciende a **1103** Actos con Rango, Valor y Fuerza de Ley.
 - La Legislación Real (vale decir, el Total de Leyes menos el Total de Leyes Aprobatorias, sumado al Total de Decretos Leyes) es de **606** Actos con Rango, Valor y Fuerza de Ley.
 - El Porcentaje de Decretos Leyes sobre la Legislación Total es de **21,12%**.
 - El Porcentaje de Decretos Leyes sobre la Legislación Real es de **38,44%**.

VI. COMENTARIO FINAL

Es muy difícil sostener que existe verdadera separación de poderes, o que el parlamento ostenta la función legislativa en nuestra República, si casi 4 de cada 10 leyes es dictada por la rama ejecutiva.

La distorsión generada por la actual regulación constitucional de los decretos leyes – ilimitados materialmente, con la posibilidad incluso, legitimada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de que existan Decretos Leyes *Orgánicos*, o que se dicten *Códigos* mediante ley habilitante– está convirtiendo los principios, reglas e instituciones que

2 Los datos de 2012 incluyen el pleno ejercicio de la última habilitación legislativa otorgada al Presidente de la República, y la actividad legislativa de la Asamblea Nacional hasta la conclusión del primer período de sesiones de 2012 (esto es, hasta el 15 de agosto de 2012, según el artículo 219 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela). En el desempeño legislativo de la Asamblea Nacional en 2012, se han tomado en cuenta todas las leyes sancionadas, que no necesariamente publicadas aún en la *Gaceta Oficial*.

3 Debemos recordar que hasta el 15 de diciembre de 1999, la función legislativa era desempeñada, conforme a la Constitución de 1961, por el Congreso de la República.

4 Hemos podido sustraer también las respectivas Leyes de Presupuesto, Leyes de Endeudamiento Complementarias a las Leyes de Presupuesto, así como a las mismísimas Leyes Habilitantes, las cuales son propuestas plenamente por el Poder Ejecutivo, al igual que ocurre con las Leyes Aprobatorias. Sin embargo, hemos preferido sustraer únicamente las Leyes Aprobatorias. Ello por el notorio volumen de éstas en la producción legislativa total e, igualmente, porque la sustracción de las otras leyes mencionadas no altera sustancialmente los resultados de esta investigación.

teóricamente sustentan las ideas del constitucionalismo sobre el gobierno limitado (principio de legalidad, separación de poderes, prevalencia de los derechos fundamentales –que no pueden ser limitados por la rama ejecutiva–, y creación de instancias de control) en puramente nominales.

En el futuro debe modificarse el Texto Constitucional para impedir que esta tendencia de la rama ejecutiva, de arrebatar la función legislativa, continúe cobrando fuerza.