

LA LEY HABILITANTE 2013: UN ATENTADO A LOS PRINCIPIOS REPUBLICANOS

José Ignacio Hernández G.

*Profesor de Derecho Administrativo en la UCV y en la UCAB
Director del Centro de Estudios de Derecho Público, Universidad Monteávila*

“Habitantes de Venezuela: buscad en los anales del género humano las causas de las miserias que han minado interiormente la felicidad de los pueblos y siempre la hallareis en la reunión de todos los poderes”

Alocución al Reglamento de elecciones y reunión de diputados de 1810.

Redactado por Juan Germán Roscio

Resumen: *El artículo analiza la inconstitucionalidad de la Ley Habilitante dictada en 2013.*

Palabras Clave: *Ley Habilitante.*

Abstract: *The article analyzes the unconstitutionality of the 2013 Enabling Act.*

Key words: *Enabling act.*

Bajo la Constitución de 1999 se habían dictado tres “Leyes Habilitantes”, es decir, Leyes que autorizan “al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan”, como se les ha denominado. Tales Leyes, dictadas en los años 2000, 2007 y 2010, han tenido cuando menos una característica en común, muy acusada en el último caso: su notable amplitud material y temporal¹.

Este ejercicio indebido de la figura de la Ley Habilitante, en parte, es consecuencia de las fallas presentes en la Constitución de 1999, que no estableció límites a la facultad de la Asamblea de dictar ese tipo de Leyes, más allá de la mayoría calificada exigida². La Sala Constitucional, en sentencia N° 1716 de 19 de enero de 2001, llegó a señalar que la facultad de la Administración de dictar esas Leyes es ilimitada.

Pero como ha observado Allan R. Brewer-Carías, que la Constitución no establezca límites expresos no implica que esa facultad sea ilimitada, máxime si se considera que la Ley Habilitante es una excepción al principio de separación de poderes y a la garantía de la reserva legal de los derechos fundamentales, que exige, como regla, la intervención de la Ley del

¹ Véase, en el número 130 de esta *Revista*, el trabajo de Tomás Arias, “Las cuatro delegaciones legislativas hechas al Presidente de la República (1999-2012)”, pp. 393 y ss. Aquí nos referimos a las Leyes dictadas bajo la vigente Constitución.

² En su artículo 203, la Constitución permite a la Asamblea, mediante las 3/5 partes de sus miembros, dictar Leyes habilitantes en las materias delegadas al Presidente, quien podrá dictar Decretos-Leyes (artículo 236.8).

Poder Legislativo³. Junto a esos límites constitucionales implícitos, aquí interesan, además, los principios republicanos a la Ley Habilitante.

La figura de la Ley Habilitante, y de los Decretos dictados en ejecución de esa Ley, que forman parte del género de los Decretos-Leyes, responden a un tema tradicional en nuestro Derecho administrativo, visto el uso frecuente que de ellos se ha hecho, en especial, desde la Constitución de 1961. Dejando a salvo el análisis que se ha realizado en cuanto a la naturaleza jurídica de esa Ley y de los Decretos-Leyes así dictados⁴, interesa a efectos de este trabajo insistir sobre el necesario carácter restrictivo de la Ley Habilitante, al margen de lo que al respecto pueda regular la Constitución.

Dicho en otros términos: las restricciones a la Ley Habilitante no devienen –solo- de la regulación constitucional expresa, sino de la interpretación de esa figura dentro de la “tradicación republicana” de nuestro Estado de Derecho. Encontramos, así, dos principios republicanos que ceden ante la Ley Habilitante. Por un lado, está el principio de representación, que es el fundamento del concepto de la Ley como expresión de la voluntad general. El Decreto-Ley no es dictado por el representante del pueblo, sino por el Poder Ejecutivo, con lo cual, ese Decreto en modo alguno puede ser reputado como producto de la voluntad popular expresada por medio de los representantes. Por el otro lado, encontramos el ya comentado principio de separación de poderes: el Decreto-Ley concentra en el Poder Ejecutivo la función legislativa y la función ejecutiva, lo que entraña siempre un riesgo a la libertad general del ciudadano.

Por ello, tanto la Ley Habilitante como el Decreto-Ley son figuras claramente excepcionales, limitadas en cuanto a sus condiciones materiales y temporales, se insiste, al margen de lo que al respecto disponga la Constitución. No puede así sostenerse, por ejemplo, que no hay materias excluidas de la Ley Habilitante por cuanto la Constitución no establece límites expresos⁵. En realidad, ni siquiera la Constitución podría violentar los principios republicanos esenciales de nuestro Estado de Derecho, pues en tal caso, estaríamos ante lo que se conoce como “normas constitucionales inconstitucionales”⁶.

De allí, se insiste, la necesidad de valorar la figura de la Ley Habilitante desde tales principios, de lo cual emergen algunos límites básicos:

- En *primer* lugar, encontramos la justificación. La Ley Habilitante solo procede cuando medien causas objetivas que impidan atender determinada materia de la reserva legal por el procedimiento legislativo ordinario, pero que a su vez no justifiquen acudir al régimen de excepción. La Ley Habilitante no puede ser ejercida para que el Poder Legislativo abdique el ejercicio regular de la función legislativa, sin que sea necesario entrar aquí en la discusión sobre si la Ley Habilitante “autoriza” o “delega” el ejercicio de la función legislativa. Esta justificación, además, debe ser resumida en el texto de la Ley Habilitante, a través de su exposición de motivos, aludiendo a fundamentos objetivos y constatables.

³ “Apreciación general sobre los vicios de inconstitucionalidad que afectan los Decretos Leyes habilitados”, en *Ley habilitante del 13/11/2000 y sus Decretos-Leyes*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2002, pp. 84 y ss.

⁴ Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 2001, pp. 96 y ss., entre otros.

⁵ En contra, Peña Solís, José, *Manual de Derecho Administrativo, Volumen Primero*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004, p. 321. Araujo-Juárez reconoce que no puede, por vía de Decreto-Ley, dictarse Leyes Orgánicas. *Derecho administrativo general. Conceptos y fuentes*, Paredes, Caracas, 2012, p. 350

⁶ Bachof, Otto, ¿Normas constitucionales inconstitucionales?, Palestra, Lima, 2008.

- En *segundo* lugar, la Ley Habilitante debe otorgarse solo por el tiempo estrictamente necesario. No basta con aludir simplemente al lapso de vigencia de la Ley Habilitante, ni puede sostenerse que, en ausencia de previsión constitucional expresa, la Ley Habilitante puede ser otorgada por un lapso finito de tiempo pero de cualquier duración. Una Ley Habilitante cuya vigencia sea, pongamos, cinco años, cumplirían formalmente el requisito constitucional de *indicar* su tiempo de duración. Sin embargo, en ese supuesto la Ley sería abusiva. La temporalidad de la Ley va asociada a su justificación: la habilitación debe extenderse por el tiempo indispensable para atender las razones excepcionales que justifican esa medida.

- Por último, las *materias* en las cuales pueden dictarse los Decretos-Leyes deben ser especificadas en la Ley Habilitante con detalle suficiente como para asegurar que los Decretos-Leyes queden vinculados y limitados a la Ley. Además, hay materias que, conforme a los principios republicanos, deben quedar fuera de esa habilitación, como sucede con la creación de penas y sanciones. La reserva legal no es puramente un concepto formal, en tanto es también un concepto material que exige la concurrencia del representante del pueblo. En ciertos temas, no basta por ello con una Ley formal: la reserva exige que sea el Poder Legislativo, como representante del pueblo, quien dicte la Ley. Además, el carácter excepcional de la Ley Habilitante en cuanto a su justificación, impide considerar que esas situaciones excepcionales ameriten legislar sobre penas y sanciones⁷.

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 de 2013⁸ se aparta de todos estos principios, con lo cual no solo es inconstitucional, sino que además es contraria a nuestros principios republicanos. Nos atrevemos incluso a señalar que es un típico acto arbitrario contrario a la esencia republicana del Estado de Derecho venezolano. Veamos:

- En cuanto a su *justificación*, la Ley Habilitante 2013 no contiene exposición de motivos que resuma cuáles razones llevaron a la Asamblea a sancionar ese acto. De algunas declaraciones en prensa se infiere que la Ley Habilitante fue solicitada para dos materias: la lucha contra la corrupción y una denominada “ofensiva económica”, por supuestos ilícitos económicos cometidos⁹. Esos motivos son insuficientes, pues no se trata de materias en las cuales sea indispensable dictar Decretos-Leyes ante la imposibilidad de acudir a los mecanismos ordinarios de formación de Leyes. De hecho, ya en ambas materias el Poder Ejecutivo contaba con un número importante de Leyes, incluso, dictadas en el marco de una Ley Habilitante, como es el caso de la Ley de Costos y Precios Justos.

Reiteramos que la justificación de la Ley Habilitante no puede agotarse con invocar materiales en las cuales se justifique legislar, o materias de interés público. La justificación debe explicar, objetiva y racionalmente, por qué el procedimiento ordinario de Leyes es insuficiente para atender a la legislación requerida. Por ello, en el caso concreto, aun estando de acuerdo con la conveniencia de reformar la legislación anti-corrupción y económica, no fueron explicados motivos objetivos que justificaban que esa reforma fuese realizada por el Poder Ejecutivo y no por el Poder Legislativo. De allí la arbitrariedad de la Ley Habilitante.

⁷ Véase sobre todo esto a Wefe, Carlos, “Delegación legislativa y libertad. La Ley Habilitante de 2010 y su relación con la libertad”, en el ya citado número 130 de esta *Revista*, pp. 51 y ss.

⁸ *Gaceta Oficial* N° 6.112 extraordinario de 19 de noviembre de 2013.

⁹ Véase nuestro artículo “¿Hace falta una Ley Habilitante para combatir la corrupción?” en Prodavinci. *Cfr.*: <http://prodavinci.com/blogs/hace-falta-una-ley-habilitante-para-combatir-la-corrupcion-por-jose-ignacio-herandez/>

- La Ley Habilitante 2013 fue otorgada por un año (artículo 3). Si se valora esto solo formalmente, se concluirá que la Ley Habilitante cumplió con la Constitución, al indicar su lapso de vigencia. Lo que no podrá sostenerse, sin embargo, es cómo el ejercicio de la función legislativa puede desplazarse al Poder Ejecutivo por un lapso que excede, notablemente, cualquier situación excepcional, situación que en todo caso no quedó acreditada. Un año es un lapso más que suficiente para que la Asamblea Nacional reforme, si lo desea, el régimen de la lucha contra la corrupción y la legislación económica mediante el procedimiento legislativo ordinario. Siendo ello así, no se justificaba trasladar el ejercicio de la función legislativa al Poder Ejecutivo.

- Por último, a pesar de que la Ley Habilitante 2013 enumera las materias de la habilitación, en realidad, se trata de una enumeración indeterminada, con lo cual, la Ley carece de límites materiales efectivos. Por ejemplo, en el numeral 1 de su artículo 1, dentro de la “lucha contra la corrupción”, encontramos la siguiente materia:

“a) Dictar y/o reformar normas e instrumentos destinados a fortalecer los valores esenciales del ejercicio de la función pública, tales como la solidaridad, honestidad, responsabilidad, vocación de trabajo, amor al prójimo, voluntad de superación, lucha por la emancipación y el proceso de liberación nacional, inspirado en la ética y la moral socialista, la disciplina consciente, la conciencia del deber social y la lucha contra la corrupción y el burocratismo; todo ello, en aras de garantizar y proteger los intereses del Estado en sus diferentes niveles de gobierno”.

No sólo la enumeración es amplia, sino que emplea conceptos de imposible precisión. ¿Qué se entiende por “amor al prójimo”? Esta enumeración es, así, un fraude al carácter esencialmente limitado de las materias en el marco de la habilitación. Lo propio cabe señalar del literal d), que alude ahora a la “destrucción de la patria”:

“d) Establecer mecanismos estratégicos de lucha contra aquellas potencias extranjeras que pretendan destruir la Patria en lo económico, político y mediático; y dictar normas que sancionen las acciones que atentan contra la seguridad y defensa de la nación, las instituciones del Estado, los Poderes Públicos y la prestación de los servicios públicos indispensables para el desarrollo y la calidad de vida del pueblo”

El numeral 2, en el “ámbito de la defensa de la economía”, contiene no solo una enumeración indeterminada, sino que además, solo reproducen normas de la Constitución económica. Es el ejemplo del literal c):

“c) Dictar y/o reformar las normas y/o medidas destinadas a planificar, racionalizar y regular la economía, como medio para impulsar la transformación del sistema económico y defender la estabilidad económica para evitar la vulnerabilidad de la economía; así como, velar por la estabilidad monetaria y de precios, y el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de nuestro pueblo y fortalecer la soberanía económica del país, para de este modo, garantizar la seguridad jurídica, la solidez, el dinamismo, la sustentabilidad, la permanencia y la equidad del crecimiento económico, en aras de lograr una justa distribución de la riqueza para atender los requerimientos y las necesidades más sentidas del pueblo venezolano”.

Bastaría ese numeral, por ejemplo, para considerar que el Poder Ejecutivo puede, mediante Decreto-Ley, desarrollar cualquier norma de la Constitución económica, cuyo ámbito es por demás extenso. Esto, se insiste, contradice el carácter esencialmente limitado de la habilitación y acredita la arbitrariedad de la Ley Habilitante.

Además, la Ley Habilitante 2013 permite dictar Decretos-Leyes en materias en las cuales, desde los principios republicanos, debe quedar prohibida toda habilitación o delegación al Poder Ejecutivo. Sucede así con el artículo 1, numeral 1, que permite dictar Decretos-Leyes en materia penal:

“b) Dictar y/o reformar normas destinadas a profundizar y fortalecer los mecanismos de sanción penal, administrativa, civil y disciplinaria para evitar lesiones o el manejo inadecuado del patrimonio público y prevenir hechos de corrupción”.

Los delitos y penas no deben ser solo una materia de la reserva legal formal. Atendiendo a la protección de derechos humanos, deben ser además de la reserva legal material, o sea, que solo puede ser abordada esa Legislación por el Poder Legislativo. El principio republicano básico de la separación de poderes exige que toda limitación a la libertad personal sea acordada por los representantes del pueblo, no por el Poder Ejecutivo¹⁰.

Otra materia que debe quedar excluida de la Ley Habilitante es dictar Decretos con rango de Ley Orgánica, en tanto ese concepto solo se explica, constitucionalmente, desde la mayoría calificada necesaria para dictar la Ley Orgánica, de acuerdo a los integrantes de la Asamblea Nacional. Sin embargo, el artículo 3 de la Ley Habilitante 2013 permite dictar Decretos-Leyes con rango de Ley Orgánica, lo que desdibuja por completo la condición de la mayoría calificada¹¹.

Encontramos un último vicio en la Ley Habilitante 2013. En las elecciones de 2010, el Partido Unido Socialista de Venezuela, junto a los Partidos aliados, no tenían la mayoría necesaria de las tres quintas partes de los Diputados para aprobar Leyes Habilitantes. Al estar conformada por 165 integrantes, era necesario contar con el voto de 99 Diputados. Y a pesar de que varios Diputados de la “bancada de la oposición” decidieron votar junto a la “bancada oficialista”, todavía era necesario el voto del –así llamado en los medios de comunicación– “Diputado 99”¹².

De hecho, la solicitud de Ley Habilitante fue introducida, sin que se supiese, todavía si existía ese “Diputado 99”. La solución pronto se conoció. Con rapidez por demás notable, la Asamblea Nacional autorizó en enjuiciamiento de la Diputada María Mercedes Aranguren y, de manera inconstitucional, acordó su separación del cargo. El diputado suplente, Carlos Fuentes, resultó ser el “Diputado 99”. Y así, la solicitud de Ley Habilitante, que no había sido tramitada, fue rápidamente aprobada por la Asamblea Nacional¹³.

¿Cabe plantear aquí una desviación de poder? En nuestra opinión, hay elementos que permiten considerar que el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de la diputada Aranguren fue, simplemente, un procedimiento llevado a cabo con el deliberado propósito de obtener la mayoría necesaria para dictar la Ley Habilitante, como de hecho sucedió. Con lo cual, la Ley Habilitante es resultado de una desviación que, en adición a lo ya expuesto, la vicia de inconstitucionalidad.

¹⁰ En general, Casal, Jesús María, *Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Legis, Caracas, 2010, pp. 141 y ss.

¹¹ Coincidimos con Araujo-Juárez: la Ley Orgánica es un mandato a la Asamblea, que no puede ser “delegado” por medio de una Ley Habilitante. *Derecho administrativo*, Paredes, Caracas, 2013, pp. 90 y ss.

¹² Véase el reporte de BBC Mundo de 16 de octubre de 2013: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/10/131010_venezuela_diputado_99_habilitante_dp.shtml

¹³ *El Universal*, 13 de noviembre de 2013. <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/131113/aranguren-el-diputado-99-fue-la-razon-de-la-acusacion-en-mi-contr>

Cuando en 1810 comenzó nuestra emancipación, se hizo con un propósito pensado: organizar al naciente Estado venezolano como un régimen popular, representativo y federal. Para ello, se estableció como principio esencial la separación de poderes y el concepto de Ley como expresión de la voluntad popular de los representantes del pueblo.

En el Capítulo L de El triunfo de la libertad sobre el despotismo, Roscio sostiene que “el bien común es la única mira de todo gobierno” y que “este interés exige que los poderes legislativos, ejecutivo y judicial sean distinguidos y definidos y que su organización asegure la libre representación de los ciudadanos¹⁴”.

Por su parte, en el Manual Político del Venezolano, Francisco Javier Yanes señala que “la mejor organización social consiste en hallar la mejor distribución posible de los poderes políticos. El gobierno representativo reconoce la división de los poderes públicos en tres ramales que son: el deliberativo, el ejecutivo y el judicial”. Separación de poderes que se justifica como medida para prevenir el despotismo, según puede leerse en el Capítulo I: “aunque en el régimen representativo la soberanía de ejercicio reside en el poder legislativo, debe cuidarse que ni el ejecutivo ni el judicial sean un ciego instrumento de aquél”.

La Ley Habilitante de 2013 es un acto arbitrario pues concentra en el Poder Ejecutivo el ejercicio de la función ejecutiva y legislativa, con ocasión a una habilitación injustificada, excesivamente extensa en el tiempo e indeterminada materialmente. No solo se trata de una Ley inconstitucional, sino de una Ley contraria a los principios republicanos de nuestro Estado de Derecho.

¹⁴ Como puede evidenciarse del Reglamento de 1810, Roscio concebía a la separación de poderes como garantía de la libertad frente a la tiranía derivada de la concentración de poderes.