

El fraude a los límites temporales de la habilitación legislativa

Juan Manuel Raffalli

*Profesor de Teorías Políticas y Derecho Constitucional en la UCAB.
Profesor de Teoría General de la Constitución en
Posgrado de la Universidad Monte Ávila*

Resumen: *El objeto del artículo es estudiar los límites temporales de la Ley Habilitante y su reciente violación.*

Palabras Claves: *Ley Habilitante.*

Abstract: *The purpose of the article is to study the temporal limits of the Enabling Act, and its recent violation.*

Keywords: *Enabling Act.*

INTRODUCCIÓN

Faltando solamente cuarenta y ocho horas para que expirara la vigencia temporal de la Ley habilitante conferida al Presidente Nicolás Maduro en fecha 19 de noviembre de 2014, nuevamente se ha incurrido en la indeseable práctica de ejercer a última hora de manera exagerada y abusiva dicha habilitación, en perjuicio de los operadores jurídicos y en claro fraude a los requisitos y límites constitucionalmente establecidos para las leyes habilitantes.

Pretendemos acá establecer de manera concreta, cómo y porqué se ha abusado de esta figura durante toda la vigencia de la constitución de 1999, bajo la apariencia del cumplimiento de los requisitos de limitación material y principalmente temporal que la propia constitución establece de manera expresa, lo cual ha derivado en una anomalía constitucional en el ejercicio de los poderes ejecutivo y legislativo en detrimento de las competencias legislativas naturales de la asamblea Nacional.

I. LÍMITES GENERALES DE LA HABILITACIÓN LEGISLATIVA

La Constitución de 1961 en su artículo 190, siguiendo la línea de la reforma constitucional de 1945, disponía que el Presidente de la República podía dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, pero siempre habilitado para ello por una “ley especial” que debía emanar del Congreso de la República. Así, Venezuela se inscribió por varias décadas en la corriente de las llamadas “*legislaciones de necesidad*”, que subordinan la delegación de funciones legislativas en beneficio del Presidente a la existencia de situaciones extraordinarias, que requieren atención normativa urgente para ser solventadas lo cual no

sería factible de tener que acudir al extenso y complejo proceso de formación de las leyes establecido constitucionalmente¹.

Al estar circunscrita esta facultad a materias económicas y financieras extraordinarias, evidentemente durante el imperio de la Constitución de 1961 la habilitación se encontraba constitucionalmente limitada en el aspecto material y circunstancial, además de sujeta a la formalidad sustancial de una ley especial. Sabemos sin embargo que todos los Presidentes beneficiarios de habilitaciones para legislar durante la vigencia de la Constitución de 1961, poco respetaron esta limitación material, pero al menos en apariencia daban fundamentos económicos a las medidas que dictaban en ejercicio de sus respectivas habilitaciones, asumiendo siempre que se trataba de habilitaciones temporales, breves y limitadas por el Congreso en la propia Ley Especial que las contenía.

El gran cambio en esta materia que se consumó con la Constitución de 1999 fue que los límites temporales y materiales, así como el carácter extraordinario de las circunstancias que justificaban la habilitación para que el Presidente legislara, fueron absolutamente eliminados del texto constitucional, remitiéndose a la Asamblea Nacional la competencia para determinar discrecionalmente las materias sobre las cuales el Presidente podría legislar; su duración y directrices de la habilitación. De este modo la Constitución de 1999 abandona la línea de las llamadas *legislaciones de necesidad* y se ubica dentro de las habilitaciones legislativas propiamente dichas, caracterizadas por su amplitud.²

Nótese que en el marco de un parlamento unicameral este tratamiento podía implicar el grave riesgo de que una mayoría parlamentaria, aún siendo calificada pues se requiere para su aprobación el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, pudiera despojar a la Asamblea Nacional de su función legislativa natural para delegarla ampliamente y por un tiempo considerablemente largo al Presidente de la República, como en efecto ha ocurrido durante los más de 15 de años de vigencia de la Constitución de 1999.

En definitiva este cambio de tendencia hacia una amplitud indeseable en materia de habilitaciones legislativas al Presidente, se concreta en los siguientes artículos del texto constitucional vigente:

“*Artículo 236: Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: ... Dictar, **previa autorización por una ley habilitante**, decretos con fuerza de ley*” (Destacados agregados).

¹ García Pelayo, Manuel, Eduardo. *Obras Completas* Tomo III – Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1991, p. 2774: “La primera guerra mundial comenzó a quebrantar este esquema, pues los Parlamentos de los países beligerantes se vieron obligados a otorgar poderes legislativos a sus gobiernos para hacer frente a las necesidades de la contienda. Se pensaba que ello tendría carácter transitorio, pero aquí como en otros aspectos lo excepcional se convirtió en normal y, finalmente, lo normal en normativo.”

² Rondón de Sansó, Hildegard. Esta facultad del Presidente de la República estaba prevista ya en la Constitución del 61 y a través de ella se le permitía dictar decretos leyes regulares, en materia económica o financiera. Al efecto era necesario que el legislador dictase una ley habilitante, ley ésta que debía ser dictada como una medida extraordinaria y cuando así lo requiriese el interés público. La Constitución del 99 ha eliminado las indicadas condiciones específicas para que operen los decretos leyes, esto es, que ya los mismos no quedan limitados a la materia económica y financiera, ni tampoco se exige que tal situación posea un carácter extraordinario”.

“Artículo 203: “ ... 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 marcos de las materias que se deleguen al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las Leyes Habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio**”. (Destacados agregados).

Como se puede apreciar, la Constitución de 1999 no sólo eliminó el carácter excepcional y extraordinario de la habilitación legislativa a favor del Presidente sino mucho peor, dejó en la Asamblea Nacional, sin ninguna condición o parámetro constitucionalmente establecido, la delimitación material y temporal de la misma lo cual ha representado un campo yermo para abusos y extralimitaciones desde el punto de vista de la normalidad en el funcionamiento de los poderes públicos en los términos establecidos en la propia constitución.

II. DIRECTRICES, PROPÓSITOS Y MARCOS DE LA HABILITACIÓN

Como vimos, el artículo 203 de la Constitución tímidamente establece como límite o requisito formal que las Leyes Habilitantes establezcan las “directrices, propósitos y marcos” que delimitan las materias sobre las cuales el Presidente podrá legislar. Lo anterior implica obviamente que la Ley Habilitante debe expresar sobre qué materias versa la habilitación; cuál es el objetivo que se persigue al delegar al Presidente la función legislativa; y qué tipo de medidas o situaciones deben ser tratadas para lograrlo. Resulta evidente que a su vez la Asamblea Nacional a los fines de establecer estos requisitos formales, deberá considerar la solicitud de habilitación que a tal efecto presente el propio Presidente de la República por cuanto será éste quien en mayor medida debe conocer las acciones que justifican su petición³.

En efecto, un exceso en el nivel de detalle de la habilitación y de las medidas que el Presidente pueda dictar en su ejercicio, representaría una suerte de *corsé* para tomar acciones efectivas desde el Poder Ejecutivo, contradiciendo la finalidad y justificación de la delegación misma. Pero bajo el mismo argumento visto desde la acera de enfrente, resulta evidente también que una amplitud excesiva en los términos de la habilitación equivaldría a no establecer límites reales y efectivos a las facultades legislativas que se delegan al Presidente de la República. Así la Asamblea Nacional al hacer uso de su facultad de habilitar al Presidente para que legisle por Decretos con rango, fuerza y valor de ley, debe hacerlo bajo los principios generales de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación que limitan naturalmente el ejercicio de la función pública.

³ En cuanto a la adecuación de la habilitación de funciones legislativas al Presidente de la República a las materias en las cuales realmente requiera accionar, el Tribunal Constitucional Español ha sentado el siguiente criterio de especial interés para el tema que abordamos: La necesidad justificadora de los decretos leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud, como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieren de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes. Tribunal Constitucional Español en sentencia 6/83 del 4 de febrero de 1983; citado por en *Manual De Derecho Administrativo, Adaptado a la Constitución de 1999*, Volumen Primero, Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia; Caracas, 2009, p. 460.

Incluso por lo delicado de esta potestad que en el fondo implica cierto grado de anomalía en el funcionamiento de la organización del poder público, con mayor razón deben ser rigurosamente observados tales principios e interpretarse dichas leyes de manera restrictiva⁴.

En todo caso, lo que sí resulta indiscutible es que la carencia de algunos de estos tres requisitos formales (directrices, propósitos y marcos) al momento de otorgarse la Ley Habilitante, vulneraría frontalmente el precitado artículo 203 constitucional.

Pues bien, lo que ha venido ocurriendo inveteradamente en Venezuela con las cinco Leyes Habilitantes dictadas por la Asamblea Nacional entre 1999 y 2015, es un claro fraude a los requisitos previstos en el artículo 203 de la Constitución los cuales en apariencia se cumplen pero cuya amplitud los hace inocuos, y ello en el fondo implica una desnaturalización de la figura de la Leyes Habilitantes en detrimento de la función legislativa de los parlamentarios electos popularmente.

En cuanto a los límites materiales, bajo la apariencia de sujeción a temas concretos como por ejemplo el abordaje de la problemática de los ciudadanos afectados por las lluvias; o la supuesta necesidad urgente de luchar contra la corrupción, se ha permitido a los Presidentes Hugo Chávez y Nicolás Maduro legislar en materias tan amplias y disímiles como: Organización de la Administración Pública; Banca y Finanzas; Actividad Agrícola; Impuestos, Tasas y Contribuciones; Finanzas y Contrataciones Públicas; Relaciones Laborales y Seguridad Social; Servicios Públicos; Corrupción; Inmuebles; Seguros y Telecomunicaciones.

De esta forma, materias sobre las cuales debe legislarse bajo un ambiente de debate y consensos políticos, hasta la Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Trabajadores y La Ley de Impuesto Sobre la Renta, que afectan un número inmenso de sujetos de aplicación, han sido modificadas unipersonalmente y además obviando el mecanismo de consulta pública previsto en el artículo 206 de la Constitución con el objeto de asegurar la participación ciudadana en el proceso legislativo, como parte de la llamada democracia protagónica que inspira al texto constitucional y representa su gran bandera.

Dicho lo anterior sobre los límites materiales casi inexistentes bajo los cuales se han conferido las últimas habilitaciones legislativas, pasamos seguidamente a abordar el tema de la amplitud de los límites temporales que también debe aplicarse inexorablemente a las leyes habilitantes dictadas bajo la vigencia de la constitución de 1999 e incluso el fraude a esta limitación que se ha ejecutado mediante la extensión fáctica de las últimas habilitaciones.

III. LÍMITES TEMPORALES Y SU DEFRAUDACIÓN

Además de la mayoría calificada para su aprobación y la determinación de marcos, propósitos y directrices materiales, la formalidad esencial y que a su vez representa también la única limitación expresa para las Leyes Habilitantes, es que la misma determine su propia vigencia temporal, esto es el tiempo durante el cual el Presidente de la República quedará efectivamente facultado para dictar Decretos con fuerza, y valor de Ley en las materias determinadas en las directrices, marcos y propósitos que disponga la habilitación.

⁴ Sobre el carácter restrictivo e importancia de la extensión y temporal y material de las leyes habilitantes, la Sala Constitucional ha señalado: “Las leyes de habilitación al Ejecutivo deben ser ejecutadas con consciencia de que el poder que se ejerce no es propio, sino entregado temporalmente por la representación parlamentaria. Por ello, cualquier interpretación que se haga debe ser restrictiva, sin posibilidad alguna de extender los supuestos a casos que puedan guardar cierta relación, cercana o no, pero que en definitiva no son la materia específicamente asignada”. (Sentencia del 14 de diciembre de 2006. Caso *Recurso de Nulidad contra el Fondo de Estabilización Macro-económica -FIEM-*. Magistrado Ponente Carmen Zuleta de Merchán).

Pero realmente lo que ha ocurrido entre 1999 y 2015 en cuanto a los límites temporales de las Leyes Habilitantes, ha sido coincidente con la amplitud abusiva que se han extendido las mismas en cuanto a su contenido material. En total se han conferido 5 leyes habilitantes, 4 al Presidente Hugo Chávez y una al Presidente Nicolás Maduro. Veamos:

1. La primera Ley Habilitante bajo el imperio de la Constitución vigente fue solicitada en el mismo año de su aprobación referéndum popular (1999) y fue conferida al Presidente Chávez por un lapso de **seis meses**. En ejercicio de la misma, se promulgaron en total 53 Decretos con rango y fuerza de Ley.⁵

2. En el año 2000 el Presidente Chávez solicitó una segunda Ley Habilitante en poco más de un año pero esta vez se aumentó el límite a **doce meses**, es decir el doble de tiempo de la habilitante anterior. En virtud de esta segunda habilitación se dictaron 49 Decretos.⁶

3. En 2007 el Presidente Chávez solicitó una tercera Ley Habilitante en el 2007, la cual le fue otorgada ésta vez con una vigencia de **dieciocho meses**, triplicándose así la vigencia temporal de la primera habilitación. En ejercicio de esta tercera habilitación el Presidente Chávez dictó 59 Decretos con rango y fuerza de ley.⁷

4. La cuarta y última Ley Habilitante conferida al Presidente Chávez fue promulgada el 17 de diciembre de 2010, y nuevamente por un período exagerado de **dieciocho meses** y en ejercicio de la misma se promulgaron 54 Decretos con rango y fuerza de Ley.⁸

5. Con la misma tendencia que su predecesor, a pocos meses de asumir el cargo el Presidente Maduro, requirió su primera Ley Habilitante en noviembre de 2013. La misma le fue conferida por **un año** y su ejercicio incluso después de dicha vigencia temporal, es precisamente la que ha motivado esta contribución.⁹ En total el Presidente Maduro dictó en ejercicio de esta habilitación un total de 59 Decretos-Leyes.

Esta amplitud temporal ha implicado que en 15 años y algunos meses que es el tiempo de vigencia actual de la Constitución de 1999, el Presidente de la República ejerciera funciones legislativas en materias reservadas por el artículo 187 ordinal 1 de la Constitución al Poder Legislativo Nacional, durante **sesenta y seis meses, es decir cinco años medio**, tiempo que incluso supera un período constitucional quinquenal de la Asamblea Nacional.

Este abuso fraudulento en los términos temporales de las habilitaciones conferidas a los presidentes Chávez y Maduro, ha supuesto que en poco más de 15 años el Presidente legisle más que la Asamblea Nacional, al dictarse por esta vía excepcional **271 Decretos con rango, fuerza y valor de Ley** en las materias más disimiles y delicadas incluyendo aquéllas que por desarrollar derechos constitucionales y organizar los poderes públicos, están expresamente reservadas al tratamiento de Leyes Orgánicas conforme el artículo 203 de la constitución,

⁵ *Gaceta Oficial* N° 36.687, de fecha 26 de abril de 1999.

⁶ *Gaceta Oficial* N° 37.076, de fecha 13 de noviembre de 2000.

⁷ *Gaceta Oficial* N° 38.617, de fecha 1° de febrero de 2007.

⁸ *Gaceta Oficial* 6.009 Extraordinario, de fecha 17 de diciembre de 2010.

⁹ *Gaceta Oficial* N° 6.112 Extraordinario, de fecha 19 de noviembre de 2013.

hecho éste que deja de bulto el abuso de esta figura y en consecuencia la inconstitucionalidad de su ejercicio en tanto ha trastornado las competencias naturales de la Asamblea Nacional¹⁰.

Pero la defraudación a una efectiva limitación temporal de las leyes habilitantes establecido como requisito expreso en la Constitución, no solo viene dada por la duración efectiva de las mismas otorgadas entre 1999 y 2015, sino por otro hecho igualmente grave y generador de una profunda inseguridad jurídica. Nos referimos a la práctica ya habitual de dictar en los últimos días de la habilitación un considerable número de decretos con rango y fuerza de ley en materias de alto interés nacional, las cuales además son promulgadas efectiva e íntegramente varios días después de la expiración de la vigencia de la ley habilitante respectiva.

De este modo debemos recordar que el Presidente Hugo Chávez, ante la inminencia de un retorno de sus opositores a la Asamblea Nacional en número importante, luego de abstenerse de participar en las elecciones parlamentarias de 2005, dictó en los últimos días de su habilitación de 2010, un paquete importante de Decretos-Leyes dentro de los cuales figuran nada menos que las que dan soporte normativos al llamado “Poder Popular”, estos son: La Ley Orgánica de los Consejos Comunales, la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica de las Comunas, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, la Ley Orgánica de la Contraloría Social, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, La Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular, La Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria.

En el caso del ejercicio de la única habilitación legislativa recibida hasta ahora por el Presidente Nicolás Maduro, la situación es aún más grave. Durante el año de su vigencia prácticamente no la ejerció, hasta que entre los días 18 y 19 de noviembre de 2014 que eran los dos últimos días de vigencia de su habilitación, anunció un total de 27 Decretos que regulan materias fundamentales en todo ámbito lo que además excede con creces el límite material de la “*lucha contra la corrupción*” que era el marco y la directriz bajo la cual fue le fue conferida. Dichos Decretos son:

1. Decreto N° 1.393 del 13 de noviembre de 2014, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Alimentación para los Trabajadores y las Trabajadoras.

2. Decreto N° 1.424, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

3. Decreto N° 1.406, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 6.148 extraordinario de 18 de noviembre de 2014.

¹⁰ Esta inconveniente situación ha sido avalada incluso por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia al resolver lo siguiente: “La nueva Carta Magna estableció formalmente en su artículo 236, numeral 18, la posibilidad de que la Asamblea Nacional delegue su potestad normativa al Presidente de la República, sin ningún tipo de límites de contenido. No obstante, se observa que la referida norma constitucional no solamente plantea la inexistencia de límites materiales para la habilitación legislativa en cuanto al objeto o contenido de la ley, sino que además, tampoco establece limitación en cuando a la jerarquía de la norma legal, motivo por el cual esta Sala considera que el Presidente de la República, en ejercicio de tal habilitación, podría dictar no solo leyes ordinarias, sino también leyes orgánicas, pero le corresponderá a la sala Constitucional declarar la constitucionalidad del carácter orgánico del decreto legislativo, solo cuando el acto no haya sido calificado como con tal carácter por la Constitución”. (Sentencia de 19 de septiembre de 2001, relativa al decreto con fuerza de ley orgánica de ciencia, tecnología e innovación).

4. Decreto N° 1.395, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las Conexas y Auxiliares a éstas.

5. Decreto N° 1.397, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Tasas Portuarias.

6. Decreto N° 1.398, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que Reforma Parcialmente la Ley de Timbres Fiscales.

7. Decreto N° 1.403, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen Cambiario y sus Ilícitos.

8. Decreto N° 1.405, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario.

9. Decreto N° 1.408, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura.

10. Decreto N° 1.409, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Gran Misión Agrovenezuela.

11. Decreto N° 1.411, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación.

12. Decreto N° 1.413, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social.

13. Decreto N° 1.415, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Antimonopolio.

14. Decreto N° 1.417, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley de Impuesto sobre Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco.

15. Decreto N° 1.418, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas.

16. Decreto N° 1.423, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos.

17. Decreto N° 1.425, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria.

18. Decreto N° 1.434, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Tributario.-

19. Decreto N° 1.435, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley de Impuesto Sobre la Renta.

20. Decreto N° 1.436, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley que Establece el Impuesto al Valor Agregado.

21. Decreto N° 1.438, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Inversiones Extranjeras.

22. Decreto N° 1.441, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo.

23. Decreto N° 1.442, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Fomento del Turismo Sustentable como Actividad Comunitaria y Social.

24. Decreto N° 1.443, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Inversiones Turísticas y del Crédito para el Sector Turismo.

25. Decreto N° 1.445, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Marinas y Actividades Conexas.

26. Decreto N° 1.446, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos.

27. Decreto N° 1.391, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Cultura.

Es muy importante destacar a los fines de esta contribución que de todos estos Decretos, solamente tres fueron publicados íntegramente en la Gaeta Oficial antes del 19 de noviembre de 2014 que fue el último día de vigencia de la ley habilitante. Los otros 23 simplemente fueron “anunciados” en las Gacetas Oficiales N° 40.543 y 40.544 de fechas 18 de noviembre de 2014 y 19 de noviembre de 2014, respectivamente, pero su contenido, es decir su promulgación íntegra, no se conoció sino progresivamente y hasta varias semanas después de haber fenecido el ya extenso plazo de la habilitación. En este punto es menester recordar que el hecho de tratarse de Decretos con rango, fuerza y valor de Ley, en modo alguno los excluye del deber de promulgación oportuna mediante la publicación en la *Gaceta Oficial*, de conformidad con lo establecido en el artículo 215 de la constitución.

Esta conducta del habilitado, supuso una extensión de hecho del plazo de su habilitación, situación ésta que añade un nuevo elemento de fraudulencia en el tratamiento de los límites temporales a la habilitación legislativa del Presidente y que con abstracción de todo elemento político, en un ambiente de plena institucionalidad e imperio de la constitución, supondría un vicio de nulidad por haber usurpado el Presidente de la República atribuciones legislativas de la Asamblea Nacional al excederse en el límite temporal de la Ley Habilitante¹¹. Todo ello, además de la ya referida situación de profunda inseguridad que supone para los operadores jurídicos esta práctica abusiva e inconstitucional.

IV. BREVES CONCLUSIONES.

La conclusión obligada de todo lo expuesto es que el tratamiento de las leyes habilitantes contenido en los artículos 203 y 236 de la Constitución de 1999 ha implicado un cambio en

¹¹ Sobre el exceso de los límites temporales de las Leyes Habilitantes, la propia Sala Constitucional ha señalado: “Es pertinente destacar, que este tipo de leyes habilitantes se caracterizan por su vigencia determinada, siendo el propio legislador quien incorpora al acto legislativo autorizador las circunstancias determinantes de su vigencia, por lo que, una vez transcurrido el lapso previsto en la ley -habiéndose dictado o no las normas (Decretos-leyes) de las materias habilitadas-, la ley autorizatoria fenecerá. De modo tal, que la delegación se agota por el uso que de ella haga el Ejecutivo Nacional mediante la publicación de la norma para la cual fue habilitado, o bien, por el transcurso del tiempo establecido en la misma ley habilitante para que sean dictados los instrumentos normativos que se requieran. Por esta razón, normas como la impugnada, tienen una vigencia de carácter temporal, esto es, que transcurrido el plazo establecido en la propia ley para su existencia, éstas pierden su eficacia, encuadrando así dentro del supuesto denominado por algunos autores como leyes *a término*, puesto que la cesación de su vigencia es definida *a priori*” (Sentencia 1515 del 6 de diciembre de 2000. Ponente Héctor Peña Torrelles, caso *Alberto Melena y otro*, recurso de nulidad de la Ley Habilitante publicada en la *G.O* 35280 del 23 de agosto de 1993)

la naturaleza y fines de las mismas, caracterizándose ahora por una amplitud que ha facilitado abusos mediante el cumplimiento aparente de los requisitos y límites formales que para su procedencia establece la propia constitución.

La amplitud en el ámbito material ha permitido que los Presidentes Chávez y Maduro legislaran ilimitadamente en prácticamente todo tipo de materias, incluyendo las reservadas al tratamiento mediante leyes orgánica. Debido a ello la actividad legislativa en los últimos 15 años ha sido mucho más profusa en el Poder Ejecutivo que en el Parlamento nacional.

En cuanto a las limitaciones temporales, requisito expresamente exigido por la constitución, las cinco leyes habilitantes conferidas bajo el imperio de la constitución de 1999, se han caracterizado por una extensión creciente en el tiempo, al extremo que en total las habilitaciones así conferidas, suman más de un quinquenio constitucional de la Asamblea Nacional.

La otra modalidad que ha supuesto un evidente fraude a la exigencia de límites temporales y razonables a las leyes habilitantes, es su exacerbado ejercicio en los últimos días de su vigencia, y más aún, la reciente modalidad de anunciar los Decretos-Leyes dentro de la vigencia de habilitación, pero la promulgación íntegra de su texto después de haber expirado la vigencia de la Ley Habilitante.

Todo lo anterior supone una anomalía en el funcionamiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo que implica una usurpación de funciones legislativas por parte del Presidente y una clara inseguridad jurídica para los sujetos pasivos de las normas así promulgadas.