

PRIMERA PARTE:
**ASPECTOS GENERALES SOBRE LA
HABILITACIÓN LEGISLATIVA Y LOS
DECRETOS LEYES HABILITADOS**

Sección I: Sobre la Ley Habilitante

*¿Es necesaria la figura de la Ley Habilitante
en el ordenamiento jurídico venezolano?*

Luis Alfonso Herrera Orellana
*Profesor de la Universidad Central de Venezuela.
Investigador de CEDICE*

Resumen: *El ensayo examina la justificación dada a la figura de la Ley Habilitante, para evaluar críticamente la permanencia de esa figura en nuestro ordenamiento jurídico.*

Palabras Claves: *Ley Habilitante.*

Abstract: *The essay examines the common justification of the Enabling Act, in order to critically evaluate the permanence of that figure in our legal system.*

Keywords: *Enabling Act.*

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta contribución es examinar la justificación dada tanto en países europeos con sistemas de gobierno parlamentarios, como en nuestro propio país, en la primera mitad del siglo XX, para adoptar a nivel constitucional la figura que hoy día se denomina “Ley Habilitante” (antes denominada “*autorización para dictar medidas extraordinarias en materia económica*”), y que está prevista en los artículos 203, último aparte, y 236, numeral 8, de la Constitución venezolana de 1999, para luego, a la luz de los usos que dicha institución ha tenido en los últimos años en Venezuela, evaluar, de un lado, en qué medida la misma es compatible con el sistema democrático de gobierno y el Estado de Derecho, y de otro, hasta qué punto es en verdad necesario mantenerla como parte del ordenamiento jurídico positivo para dar respuesta a situaciones de emergencia, al estar contemplada en la Constitución la institución del “Estado de Excepción”.

I. LA JUSTIFICACIÓN DE LA LEY HABILITANTE

Según autores como Manuel García Pelayo y Antonio Moles Caubet, como se verá, la justificación inicial de la figura de la Ley Habilitante era, en tiempos de tranquilidad, permitir al nuevo Gobierno ajustar el ordenamiento jurídico vigente a su propuesta política y así asegurar la efectiva ejecución de las propuestas que fueron respaldadas por el electorado en las elecciones de las que derivó ese Gobierno; y en tiempos de conflicto o emergencia por diferentes causas (guerra, desastre natural, conflicto civil interno, etc.), permitir al Gobierno dictar una legislación de emergencia, de excepción, que sustituya en forma temporal el ordenamiento ordinario vigente, y le permita adoptar medidas apropiadas y proporcionales para enfrentar la situación anormal.

El profesor Gerardo Fernández nos sintetiza tanto su postura como la de Manuel García-Pelayo en las líneas que siguen:

“Desde el punto de vista jurídico político, las habilitaciones legislativas han sido aceptadas por numerosos países. Su necesaria existencia y el rol que han ejercido dentro de un estado democrático moderno es indiscutible. Es por ello, que en esta investigación no justificaremos la existencia de dichas habilitaciones legislativas, las cuales a nuestro modo de ver, están plenamente justificadas. Sin embargo, debemos señalar, que las razones más importantes que fundamenta la existencia de esta técnica jurídica, serían, en los términos de Manuel García Pelayo, las siguientes: ‘...se recurre a ella cuando las circunstancias impiden el funcionamiento de las competencias atribuidas a los poderes públicos para circunstancias normales. La segunda, puede ser también una respuesta al estado de necesidad antes mencionado, pero no sirve solo al restablecimiento de una situación, sino al establecimiento de nuevas situaciones, puede ser *actio*, pero también *constitutio*, no reposa en la *ratio status* –como el estado de necesidad– sin en la *ratio iuris*, es decir, no se trata de anteponer, aunque solo sea transitoriamente la razón de estado a la razón jurídica sino que es la propia razón jurídica la que impone el método de las delegaciones legislativas para –salvaguardando las funciones y potestades substanciales del parlamento- hacer que el derecho se manifieste en leyes establecidas en un tiempo útil y con un contenido funcional acorde con la naturaleza del objeto que se pretenda regular; se trata de que la razón legal se haga compatible con la oportunidad y con la exigencia de la racionalidad técnica; se trata de que la ley se adapte a la razón histórica la cual exige en nuestro tiempo una legislación dinámica y de contenido técnico; se trata de dar una respuesta adecuada a la complejidad del ambiente en el que se encuentra actualmente el proceso legislativo, pues, en efecto, el premioso procedimiento parlamentario puede cooperar a la inseguridad jurídica y al bloqueo de los planes gubernamentales en el sentido de que leyes necesarias para la vida jurídica del país o decisivas para la política gubernamental puedan dilatarse considerablemente en su aprobación corriendo el riesgo de ser inoportunas o anticuadas cuando se proceda a su adopción o que el gobierno no sepa a qué atenerse en cuanto al plazo en que van a ser aprobadas o rechazados sus proyectos de ley”¹.

Respecto de la postura de Antonio Moles Caubet, la misma puede resumirse en las siguientes líneas:

El siglo XX se abre con un acontecimiento dramático: la guerra de 1914-1918 que adquiere en todos los órdenes grandes proporciones mundiales. No solo porque sensiblemente convulsiónaria, deja un legado de escasez, de desajustes y de inseguridades, sino porque además promueve transformaciones profundas –sociales, políticas y jurídicas- que constituyen en definitiva un nuevo ascenso en el progreso. Pues bien, los Decretos-leyes constituyen una de las novedades de la postguerra que aun cuando de momento estaban tan solo destinados a solucionar situaciones circunstanciales, acaban convirtiéndose en el elemento de un sistema jurí-

¹ Fernández V., Gerardo: *Los Decretos-Leyes (La facultad extraordinaria del artículo 190, ordinal 8º, de la Constitución)*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1992, pp. 39-40.

dico que adquiere gradualmente carta de naturaleza en las Constituciones. Si antes el Reglamento podía ser innovador, regulando materias legislativas sin perder su naturaleza de acto reglamentario, ahora se dará el salto con el cual el Reglamento puede llegar retroactivamente el valor de ley o bien se transmuta en ley desde el primer momento. Mas, ¿Qué se entiende por Decreto-ley? (...) Corresponde pues al Derecho positivo de cada Estado identificar con un *'nomen iuris'* sus respectivas especies normativas (...) En su sentido más abstracto, el régimen constitucional de los Decretos-leyes se configura mediante la preexistencia de una ley *'sui generis'*, en virtud de la cual un órgano del Ejecutivo está capacitado para emitir durante un cierto tiempo actos normativos que tienen o pueden llegar a tener valor de ley y asimismo dictar actos plurales o singulares de aquellos dimanantes².

Varios autores nacionales, además de Gerardo Fernández, han examinado la figura de la Ley Habilitante. Uno de ellos es el profesor José Peña Solís, quien ha explicado, entre otras consideraciones sobre el tema, lo siguiente:

“Pues bien, la emanación de esas medidas de carácter normativo (decreto ley), derivada de la colaboración entre el Parlamento y Poder Ejecutivo, dio lugar a que tanto en el lenguaje coloquial como forense se denominase a esa ley especial autorizatoria *'ley habilitante'* (...) Igualmente se debe advertir, para evitar equívocos que no se trata de un nombre original de Venezuela, pues al parecer surge en Europa después de la primera Guerra Mundial, en el marco de la discusión acerca de la legislación de urgencia y la legislación delegada³.”

Finalmente, vale la pena citar a otro especialista que ha expresado su opinión crítica sobre la figura de la Ley Habilitante, con las siguientes razones:

“De todo lo antes expuesto podemos expresar a título de conclusión, que por diversas situaciones extraordinarias y fortuitas, los países han tenido que acudir a un sistema de delegación o autorización por parte del órgano encargado de legislar en el gobierno. En este sentido, como fue posible apreciar, se acude a esta figura dependiendo de circunstancias concretas, pero siempre atendiendo a ciertos y determinados límites. En Venezuela, hoy por hoy, es posible afirmar que existe una delegación legislativa atípica, que no encuentra fundamento histórico ni jurídico que justifique la posibilidad de otorgar amplias facultades al Presidente de la República para legislar sobre diversas materias que son propias de la Asamblea Nacional. Por lo tanto, consideramos que esta institución debe ser utilizada cuidadosamente en precisos y determinados casos, teniendo en cuenta que el exceso o abuso de la misma, conllevaría a la violación del principio de distribución de los poderes públicos, pilar fundamental de la democracia y admitido hace más de 200 años en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al dejar sentado que «Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución»⁴ (subrayado de este escrito).

Tales son, en general, las razones que se han dado para justificar la figura de la Ley Habilitante en el ordenamiento jurídico venezolano, a nivel constitucional, así como algunas críticas a su régimen actual y utilización.

² Moles Caubet, Antonio: “Dogmática de los Decretos-Leyes”, en ACOSTA-HOENICKA, Oswaldo (Comp.): *Estudios de Derecho Público*. Caracas: UCV, 1997, pp. 366-367.

³ Peña Solís, José: *Manual de Derecho Administrativo*. Volumen Primero. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2001, p. 296.

⁴ Orlando G., Alfredo N.: “Consideraciones Sobre el Origen de los Decretos- Leyes y Justificación de las Leyes Habilitantes Previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999” en *Erga Omnes*. Caracas: Sindicatura del Municipio Chacao, 2008, pp. 46-47.

II. DISCUSIÓN SOBRE SU NATURALEZA JURÍDICA

En Venezuela, la doctrina más reconocida en materia de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo han discutido sobre la naturaleza jurídica de la Ley Habilitante, a fin de establecer si ella corresponde a una autorización para ejercer una competencia propia del Gobierno nacional, sólo en las materias en que señale esa autorización, o si se trata de una delegación para ejercer, en forma temporal, una competencia propia del Parlamento, en las materias que éste le señale⁵.

La discusión es pertinente hasta el día de hoy, pues según la tesis que se adopte se reconocerá o no que el Poder Ejecutivo ejerce, en el mismo plano político que el Poder Legislativo, la función legislativa, más allá de la autorización que en forma previa este último debe darle, desvinculando así a la legislación de la legitimidad democrática que la acompaña cuando es dictada por la Asamblea Nacional (que representa a la pluralidad de tendencias políticas de la sociedad), al permitir que un Poder no democrático como el Ejecutivo (sólo un cargo tiene origen electoral) la dicte sin mayores limitaciones.

En atención a las críticas que más adelante se hacen a la justificación jurídica de la Ley Habilitante, se estima que la tesis de la autorización es contraria al principio de división de Poderes, y que por tanto es la tesis de la delegación, a pesar de los graves problemas que también ella comporta para el funcionamiento democrático del Estado, la que debe seguirse mientras tenga vigencia la peligrosa figura de la Ley Habilitante.

III. EL VIGENTE RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA LEY HABILITANTE

En su antecedente más inmediato, de la Constitución de 1961, la Ley Habilitante sólo autorizaba al Presidente de la República en Consejo de Ministros el dictar normas de rango legal en materia económica y financiera (la Constitución no le permitía al antiguo Congreso Nacional autorizar al Presidente a dictar normas en otras materias distintas), para dar respuesta a situaciones extraordinarias o de emergencia. Dicha figura estaba prevista en el artículo 190, numeral 8, en los términos que siguen:

“Artículo 190.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

(...)

8. Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por la ley especial”.

Bajo la vigente Constitución de 1999, la Ley Habilitante, que se asume más como delegación que como autorización, permite al Presidente dictar normas de rango legal en cualquier materia, sin limitación expresa de ninguna índole (de modo que incluye la posibilidad de dictar normas legales en materia penal, tributaria, etc.), salvo las que indique o establezca la Asamblea Nacional en la Ley Habilitante misma. La figura, actualmente, está prevista en los artículos 203, último aparte, y 236, numeral 8, de la forma siguiente:

“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 marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio”.

⁵ El resumen de esta polémica doctrinaria se encuentra en las obras antes citadas de Gerardo Fernández y de José Peña Solís.

“Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

(...) 8. Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley”.

Entre 2001 y 2014, la Ley Habilitante ha sido otorgada al Ejecutivo Nacional hasta en 4 oportunidades, sin que en ninguno de esos casos haya existido, en realidad, ninguna situación de emergencia o circunstancia extraordinaria que tornara el ordenamiento jurídico vigente inapropiado o insuficiente para dar respuesta eficaz a tal problemática (es paradójico que, en cambio, no se haya activado la figura para enfrentar las complejas consecuencias económicas de las movilizaciones, paralizaciones y protestas ciudadanas que se desarrollaron entre 2002 y 2003 en Venezuela, con graves efectos políticos incluidos).

En todos esos casos, incluida la Ley Habilitante de 2010 (cuando se trató, sobre la base de falacias y propaganda política, justificar esa Habilitante, de casi año y medio de vigencia, en la supuesta emergencia nacional derivada de las fuertes lluvias que tuvieron lugar en algunas partes del territorio nacional, cuando en realidad de lo que se trató fue de usarla con fines electorales), la justificación real que tuvieron esas habilitaciones fue la que dio en su momento García Pelayo a la figura, a saber, el entendimiento político de que el Gobierno tiene una suerte de “derecho” a modificar y ajustar el ordenamiento jurídico (el autor habla de dictar *“planes gubernamentales en el sentido de que leyes necesarias para la vida jurídica del país o decisivas para la política gubernamental, en las materias que lo considere”*, como vimos), a su proyecto político, y que el Parlamento está en la obligación política de permitir el ejercicio de ese derecho.

IV. LA LEY HABILITANTE DE 2013 Y SUS EFECTOS

Tal y como ocurrió con la vigencia de las anteriores Leyes Habilitantes de 2000, 2007 y 2010, la vigente entre 2013 y 2014, dio lugar a la producción de un elevado número de Decretos-Ley que lejos de ajustarse en su conjunto a la Constitución y a dar respuesta a necesidades efectivas de la ciudadanía, tienen por única finalidad profundizar la ejecución del proyecto socialista del Gobierno nacional, contrario a la normativa constitucional, y que está contenido en el Plan de la Patria 2013-2014. A continuación, el siguiente cuadro que elaboró el Observatorio Económico Legislativo de CEDICE nos informa de las abultadas cifras de Decretos-Ley dictados en cada caso, que prueba además cómo en los últimos 15 años el Poder Ejecutivo ha dictado más normas con rango de ley que el Poder Legislativo, en una clara inversión anti-democrática de la función estatal legislativa:

Cambios en el Marco Regulatorio vía Habilitante



Leyes Habilitantes

G.O No.	G.O No.	G.O No.	G.O Ext. No.	G.O Ext. No.
36.687	37.076	38.617	6.009	6.112
26/04/1999	13/11/2000	02/02/2007	17/12/2010	19/11/2013
6 meses	12 meses	18 meses	18 meses	12 meses
50	51	63	54	54
	(49 publicadas en sumario el 13/11/2001)	(26 publicadas en sumario el 31/07/2008)	(14 publicadas en sumario el 15/06/2012)	(14 anunciadas el 18/11/2014)

- Han sido leyes aprobadas de manera inconsulta
- Fallas en técnica legislativa
- Han construido un “tinglado legislativo” costoso para todos los sectores.
- Énfasis en la planificación centralizada.



En un estudio preparado por el profesor José Ignacio Hernández González y la abogada Diveana Rojas M., consultado en original, se indica que la última Ley Habilitante, de 2013, cuyo título completo es Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan “*habilitó al Presidente de la República a dictar Decretos-Leyes, en el amplio catálogo de materias enumeradas, básicamente respecto de los ejes temáticos de la lucha contra la corrupción y la llamada ofensiva económica. La habilitación se extendió por un año, y venció el 19 de noviembre de 2014. En total han sido dictados 57 Decretos-Leyes* [la cifra varía respecto de la ofrecida por CEDICE, en muestra de la inseguridad jurídica que se deriva de esta forma de “legislar” compulsiva e inconsulta], *de los cuales, 45 fueron dictados los últimos dos días de la habilitación*”.

Sobre el balance preliminar de algunos de estos Decretos-Ley remitimos al lector interesado al completo análisis costo-beneficios elaborado por el Observatorio Económico Legislativo de CEDICE⁶.

V. LAS CONSECUENCIAS DE LA LEY HABILITANTE PARA LA DEMOCRACIA Y LA DIVISIÓN DE PODERES

El uso dado en los últimos 15 años tanto por el Parlamento como por el Gobierno a la Ley Habilitante en Venezuela, ha debilitado gravemente la legitimidad democrática de la legislación (los venezolanos, de estar sujetos a leyes hemos pasado a quedar sometidos a mandatos), que dejó de ser resultado de debates entre fuerzas políticas con origen electoral en representación de los ciudadanos para ser expresión del partido de Gobierno y los exclusivos intereses de sus más cercanos aliados en la economía y la sociedad.

⁶ Disponible en la dirección: <http://goo.gl/cmupNZ>, consultada el 05 de marzo de 2015.

Asimismo, el uso dado a la figura ha debilitado el sistema de pesos y contrapesos que es la división de Poderes, ya que con esa delegación constante de su función legislativa (casi sin límite en cuanto a las materias en que se han dictado normas jurídicas legales), el Parlamento ha renunciado a su función de limitación de las actuaciones del Ejecutivo (tampoco ha ejercido su función de control político) y se ha mostrado inútil, innecesario, costoso y secundón ante la ciudadanía, que podría en no pocos casos pensar que sólo importa el Poder Ejecutivo, si a fin de cuentas, además de gobernar también puede, y con mucha más “efectividad” (por elevado número de Decretos-Ley que dicta si se lo compara con las Leyes que dicta la Asamblea Nacional), legislar en cualquier materia.

VI. CRÍTICA A LA JUSTIFICACIÓN POLÍTICA DE LA LEY HABILITANTE

Hoy día no es aceptable, y por el contrario es censurable, e incluso contrario a la Constitución, la tesis según la cual el Gobierno que deriva de una elección popular tiene una suerte de “derecho” a pedir y recibir una habilitación parlamentaria para modificar el derecho vigente en función del proyecto político que desea ejecutar, para evitar así que leyes vigentes sean un obstáculo con miras a ese fin. Y lo es porque ese punto de vista convierte, con o sin conciencia, al Gobierno en un tirano que puede, sin que exista emergencia alguna, acomodar el ordenamiento jurídico a sus intereses político-partidistas.

La Ley Habilitante, sea una autorización o una delegación, le permite al Gobierno actuar como legislador, lo que, en sí mismo, es contrario a la forma democrática de gobierno, más en un sistema presidencialista como el venezolano, ya que le permite a un Poder como el Ejecutivo, que no tiene la misma legitimidad político-democrática que el Poder Legislativo, dictar normas con rango de ley que limiten las libertades ciudadanas, impongan penas y creen tributos.

Por otro lado, como el Gobierno no sigue el procedimiento parlamentario de formación de la ley, ni lleva a cabo ningún tipo de consulta pública institucional (lo que podría perfectamente hacer aplicando lo previsto en este sentido en el vigente Decreto-Ley Orgánica de Administración Pública, sobre la participación ciudadana en la actividad normativa de la Administración, pero ni siquiera), lo que convierte los Decretos-Ley en actos unilaterales del Poder Ejecutivo, entonces cabe afirmar que la Ley Habilitante es una fuente para el desconocimiento de los derechos ciudadanos a la participación, y a que se consideren sus propuestas sobre la legislación a dictar. Valga añadir, que es tal la deferencia en este sentido hacia el Presidente de la República al dictar Decretos-Ley, que ni en la Ley Habilitante ni el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, se incluyen normas a este respecto, que limiten los poderes del Ejecutivo y garanticen los derechos de los ciudadanos.

VII. CRÍTICA A LA JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DE LA LEY HABILITANTE

Actualmente, la tesis jurídica según la cual la Ley Habilitante no implicaría una violación al principio esencial del Estado de Derecho de la separación de poderes, que no es otra que la teoría formal sustancial de las funciones del Estado (según la cual la separación de funciones no es rígida, y por lo tanto todos los Poderes ejercen todas las funciones, sólo que una la ejercen de forma sustancial y las otras de manera secundaria o formal, así que todos por ejemplo ejercerían la función legislativa), es conceptual y empíricamente refutable, contraria al mencionado principio y fuente de los más inaceptables abusos por parte no sólo del Gobierno, sino de otros Poderes Públicos (se usa el plural aquí para facilitar la explicación, ya que, como es sabido, en realidad existen ramas y no Poderes, siendo el Poder Público uno sólo).

Como bien lo argumentó Gonzalo Pérez Luciani en su momento⁷, la teoría formal sustancial de las funciones estatales es una teoría tautológica y “aberrada” en lo conceptual, pues parte de definiciones cuestionables de lo que es la función legislativa, la función administrativa, la función jurisdiccional, etc., y no es apropiada para que funcionen los pesos y contrapesos entre los Poderes Públicos, ya que según el capricho del legislador (que puede ser el propio Gobierno), daría igual que en las leyes se indique que sea un juez o un Ministro el que resuelva una controversia jurídica, que sea el Presidente, el TSJ, el CNE o la Asamblea Nacional quien dicte normas con rango legal para limitar derechos humanos, o que la Contraloría General dicte actos sancionatorios ejecutivos y ejecutorios a pesar de que ella no tutela de forma directa el interés general, que limitan derechos humanos (como las inhabilitaciones políticas) pues todos los órganos del Poder Público pueden ejercer todas las funciones (la distinción “formal” y “sustancial”, en la práctica, no supone límites jurídicos).

Gracias a esta tesis anti-liberal, por contraria al Estado de Derecho, al principio de legalidad y tributaria del intervencionismo estatal en la economía y la sociedad, el Gobierno nacional podría ejercer sin mayores limitaciones la función legislativa vía Decretos-Ley, y así, con el apoyo de una mayoría de su partido en el Parlamento, dictar toda una legalidad que se ajuste a sus intereses político-ideológicos-partidistas y mercantilistas, sustituyendo al Legislativo y el contrapeso que éste puede –y debe por mandato constitucional- ejercer mediante la sanción de las normas jurídicas que dicte para limitar la acción del Ejecutivo. Tal posibilidad anula la posibilidad de vigencia del principio del Estado de Derecho, tal y como éste fue concebido en la tradición liberal orientada a la limitación del Poder, que defienden Locke, Montesquieu, Hume, Smith y Hayek, entre otros.

VIII. LA NECESIDAD DE EVALUAR LA ELIMINACIÓN DE LA LEY HABILITANTE ANTE LA EXISTENCIA DE LA FIGURA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

Si la justificación política y la justificación jurídica de la Ley Habilitante carecen hoy día de aceptabilidad, por las razones ya expuestas, si esta figura, por otro lado, ha sido empleada con abuso de Poder, para aumentar y desbordar los poderes del Gobierno nacional en la vida económica y social del país, con resultados negativos y en casos irrelevantes respecto de su impacto en la ciudadanía (la brutal cantidad de Decretos-Ley dictados entre 2001 y 2014 no han mejorado en ningún sentido la calidad institucional, la garantía de los derechos humanos y la situación de la pobreza en el país), aunque siempre con un elevado costo para el presupuesto nacional por la innecesaria y populista burocracia que suelen crear.

Por otro lado, si ya existe en la Constitución la figura del “Estado de Excepción”, que permite al Ejecutivo Nacional, en casos de emergencia comprobada, el suspender de manera temporal la legalidad ordinaria vigente, restringir incluso algunas garantías de ciertos derechos constitucionales (no de todos, y nunca de los derechos en sí) y el dictar normas con rango legal que sustituyan la legalidad ordinaria por un tiempo determinado, para así enfrentar y superar la situación de emergencia con apoyo en esta legalidad extraordinaria, entonces cabe considerar y proponer la eventual exclusión de la figura de la Ley Habilitante en una futura reforma constitucional.

Los artículos 337 y 338 de la Constitución regulan la figura de los Estados de Excepción en los términos que siguen:

⁷ En Pérez Luciano, Gonzalo: “Funciones del Estado y actividades de la Administración”, en *Revista de Derecho Público* N° 13 (enero-marzo 1983). Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1983, p. 24.

“Artículo 337. El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar los estados de excepción. Se califican expresamente como tales las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos. En tal caso, podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles”.

“Artículo 338. Podrá decretarse el estado de alarma cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos y ciudadanas. Dicho estado de excepción durará hasta treinta días, siendo prorrogable hasta por treinta días más.

Podrá decretarse el estado de emergencia económica cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación. Su duración será de hasta sesenta días, prorrogable por un plazo igual.

Podrá decretarse el estado de conmoción interior o exterior en caso de conflicto interno o externo, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos y ciudadanas, o de sus instituciones. Se prolongará hasta por noventa días, siendo prorrogable hasta por noventa días más.

La aprobación de la prórroga de los estados de excepción corresponde a la Asamblea Nacional. Una ley orgánica regulará los estados de excepción y determinará las medidas que pueden adoptarse con base en los mismos” (subrayado de este artículo).

Como se observa, una de las modalidades del Estado de Excepción es el “estado de emergencia económica”, cuyos supuestos coinciden con los supuestos que, al menos en el período democrático venezolano (1958-1998) dieron lugar a que se solicitara y otorgaran Leyes Habilitantes (emergencias económicas y financieras), de modo que si se presenta ese supuesto, por vía del Decreto de Estado de Excepción (que además dicta el propio Ejecutivo, sin permiso del Legislativo), el Presidente puede hacer frente, mediante una legalidad extraordinario por él dictada, a la situación de emergencia económica.

IX. RESPUESTAS A POSIBLES REFUTACIONES

No se propone la eventual eliminación de la Ley Habilitante por el abuso de poder con que se ha utilizado la figura bajo la vigencia de la Constitución de 1999, ya que otras instituciones políticas y jurídicas, como la Asamblea Nacional, la Sala Constitucional, la potestad de autotutela, la potestad sancionatoria, las medidas cautelares judiciales y la revisión constitucional extraordinaria, han sido utilizadas con abuso de poder también y no por ello resulta razonable, al menos para quien suscribe, proponer su eliminación.

Tal circunstancia abona en ese sentido, pero la razón principal es lo contrario a la democracia y al Estado de Derecho que en sí misma resulta la figura de la Ley Habilitante, debido a lo antes expuesto, y porque la idea misma de una habilitación para ajustar a un plan de Gobierno la legislación vigente (es decir, convertir las normas generales en vigor en mandatos con fines específicos en los más diferentes sectores) se alinea con la idea de planificación central de la economía, de raíz socialista y contraria tanto a la economía social de mercado, como a los derechos centrales en ella, la propiedad privada, la libre empresa y la libertad de elección de los consumidores.

En todo caso, la Ley Habilitante es además innecesaria dada la existencia del Estado de Excepción. Respecto de esto, debe indicarse que no se ignoran o desconocen los riesgos y excesos que se pueden cometer al decretar un Estado de Excepción y dictar legislación de

emergencia vía decreto presidencial con base en aquél, lo ocurrido en los hechos del 27 y 28 de febrero de 1989, y primeros días de marzo de ese año, en los que estuvo vigente un Estado de Excepción (otro nombre tenía en ese tiempo) y se dictaron normas de emergencia vía decreto, así lo evidencian.

Sin embargo, hoy día tanto la Constitución como la Ley Orgánica vigente en la materia (con aspectos siempre mejorables), establecen un sistema de pesos y contrapesos en cuanto al uso de esta figura, que permiten tanto al Legislativo nacional como al Tribunal Supremo, vía Sala Constitucional, limitar la duración, contenido y efectos tanto del decreto de Estado de Excepción, como de los Decretos-Ley que se dicten bajo la vigencia de aquél.

Finalmente, para quienes la figura de la Ley Habilitante no implique un peligro ni una institución en sí misma contraria a la democracia y al Estado de Derecho, tienen la carga entonces de demostrar con argumentos y ejemplos prácticos, más allá de los lugares comunes, falacias y ambigüedades de tipo metafísico que encontramos en los puntos de vista de autores como García Pelayo y Moles Caubet citados en este trabajo (con el respeto que merecen como politólogo y jurista, respectivamente), cómo es que la Ley Habilitante no afecta al pluralismo político, la representatividad democrática, la participación de los ciudadanos, la función de control vía legislación del Parlamento sobre el Gobierno, cómo puede beneficiar a la población en lugar de transferirle más poder al Ejecutivo Nacional y, por último, si logran todo eso, deben indicar qué medidas a nivel constitucional y del Reglamento Interior y de Debates habría que adoptar para que nunca más se emplee con el descarado y autoritario poder con que se ha usado entre el 2001 y el 2014 en Venezuela.