

La publicación y eficacia de los Decretos con fuerza de Ley dictados por el Presidente de la República en el marco de la Ley Habilitante de 2013

Cosimina Pellegrino Pacera
*Abogado. Doctora en Derecho.
Profesora de Derecho Administrativo en la
Escuela de Derecho y en la Escuela de Estudios Internacional UCV*

Resumen: *El tema tratado es la publicación y vigencia de los Decretos Leyes publicados en el marco de la Ley Habilitante 2013.*

Palabras claves: *Decretos-Leyes, vigencia.*

Abstract: *The theme of the article is the publication and the force of the Decree-Law promulgated in accordance of the 2013 Enabling Act.*

Keywords: *Decree-Law, effectiveness.*

El 19 de noviembre de 2013 se publicó en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.112 Extraordinario, la Ley Habilitante que permitía al Presidente de la República dictar decretos con fuerza de ley, por un año. Hasta el 14 de noviembre de 2014, a pocos días de culminar la vigencia de la Ley Habilitante, el Presidente solo había dictado 11 decretos legislativos.¹

¹ Decreto-Ley del Centro Nacional de Comercio Exterior y de la Corporación Venezolana de Comercio Exterior (*G.O.* Extraordinario N° 6.116, de fecha 29 de noviembre de 2013). Decreto-Ley de Reforma Parcial de la Ley Contra los Ilícitos Cambiarios (*G.O.* Extraordinario N° 6.117, de fecha 4 de diciembre de 2013). Este decreto-ley quedó derogado mediante el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen Cambiario y sus Ilícitos, publicado en *Gaceta Oficial* N° 6.126 Extraordinario, de fecha 19 de febrero de 2014. A su vez, este último quedó derogado por la Ley del Régimen Cambiario y sus Ilícitos, publicada en *G.O.* Extraordinario N° 6.150, de fecha 18 de noviembre de 2014. Decreto-Ley Orgánica de Precios Justos (*G.O.* N° 40.340, de fecha 23 de enero de 2014). Este decreto-ley quedó parcialmente reformado mediante Decreto Ley publicado en la *G.O.* N° 6.156 Extraordinario, del 19 de noviembre de 2014. Decreto-Ley de Regulación del Arrendamiento Inmobiliario para el Uso Comercial (*G.O.* N° 40.418, de fecha 23 de mayo de 2014). Decreto-Ley de Atención al Sector Agrario (*G.O.* N° 40.440, de fecha 25 de junio de 2014). Decreto-Ley de Supresión y Liquidación del Instituto Nacional de la Vivienda (*G.O.* N° 40.526, de fecha 24 de octubre de 2014). Decreto-Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones (*G.O.* N° 40.540, de fecha 13 de noviembre de 2014). Decreto-Ley para Establecer los Lineamientos de Financiamiento a las Organizaciones de Base del Poder Popular (*G.O.* N° 40.540, de fecha 13 de noviembre de 2014). Decreto-Ley para la Juventud Productiva (*G.O.* N° 40.540, de fecha 13 de noviembre de 2014). Decreto-Ley de Reforma Parcial de Ley de Alimentación para los Trabajadores y las Trabajadoras (*G. O.* Extraordinario N° 6.147, de fecha 17 de noviembre de 2014). Decreto-Ley Orgánica de la Administración Pública (*G.O.* Extraordinario N° 6.147, de fecha 17 de noviembre de 2014).

Fue el 18 de noviembre cuando se anunció, a partir de varios canales de la televisión venezolana, la firma de más de 20 decretos con rango, valor y fuerza de ley que debían publicarse en la *Gaceta Oficial* y circular al día siguiente para su potencial conocimiento por las personas, es decir, para que entraran en vigor. Sin embargo, el 19 de noviembre de 2014, por cierto, día en el cual vencía el lapso previsto en la Ley Habilitante, los decretos legislativos firmados por el Presidente de la República el día anterior no fueron publicados en la *Gaceta Oficial*.

Se anunciaron, más bien, otros decretos legislativos que también debían ser publicados en la *Gaceta Oficial*, pero tampoco fueron publicados. Fue a los pocos días que estos actos jurídicos aparecieron en la *Gaceta Oficial* situación que a nuestro parecer generó incertidumbre en el país en cuanto a su vigencia o no, y por ende, a su cumplimiento o no por las personas, como para los órganos del Poder Público.

Al respecto es necesario destacar lo siguiente. El artículo 12 de la Ley de Publicaciones Oficiales,² actualmente vigente, estipula que “LA *GACETA OFICIAL* DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA se publicará todos los días hábiles, sin perjuicio de que se editen números extraordinarios, siempre que fuere necesario; y deberán insertarse en ella sin retardo los actos oficiales que hayan de publicarse”, pues la publicidad o comunicación de los actos jurídicos, formalidad posterior a su emisión, determina su vigencia y de allí su eficacia, es decir, que es una exigencia para que el acto sea capaz de producir sus efectos en el mundo jurídico (subrayado nuestro).

En tal sentido, conviene citar la sentencia N° 1.368/2002, del 21 de noviembre, del Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Político-Administrativa, bajo la ponencia del Magistrado Hadel Mostafá Paolini, recaída en el caso *Medardo Vargas Salas*, mediante la cual asevera de forma contundente que “mientras la publicidad o comunicación no hayan tenido lugar, se considera que los administrados ignoran la existencia del acto, para quienes es, como si el acto no existiese. En otras palabras, la publicación o comunicación constituyen la base de la presunción del conocimiento de la existencia del acto”.

Señala Peña Solís que “la publicación es la condición necesaria para que la ley entre en vigencia, es decir, para que se incorpore al ordenamiento jurídico, y consecuentemente adquiera eficacia, o sea, surta efectos frente a los ciudadanos y a todos los Poderes Públicos, incluyendo el que la sancionó”.³

Como todo acto que pretende surtir efectos más allá de los órganos que los emanan, la ley está sometida al principio de publicidad, aunque la Constitución no contemple dicho principio explícita y expresamente, como ocurre en España (art. 9.3. C.E). Sin embargo, sí establece que la publicación constituye una condición de eficacia de la ley, debido a que es el acto que le otorga carácter vinculante tanto para las personas, como para los órganos de los Poderes Públicos, inclusive para aquellos que intervinieron en su formación.⁴

Aplicando este principio de publicación en la *Gaceta Oficial* (publicación formal), advierte Peña Solís que está descartada la publicación material “tal como el pregón, la publicación en la prensa, la lectura por estaciones de radio, estaciones de televisión, etc., porque crea un clima

² Vid. *Gaceta Oficial* de los Estados Unidos de Venezuela N° 20.546 de fecha 22 de julio de 1941.

³ Peña Solís, José. *Las Fuentes del Derecho en el Marco de la Constitución de 1999*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2009, p. 27.

⁴ Peña Solís, José. *El procedimiento legislativo en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 2009, p. 140.

de inseguridad jurídica, puesto que pueden suscitarse discusiones razonables, debido a las características de estos medios, sobre la existencia misma de la ley y sobre su contenido”.⁵

De tal manera, que la eficacia de los actos jurídicos se encuentra supeditada a su publicidad, en nuestro caso, en la *Gaceta Oficial*, que es el medio a través del cual se da publicidad o comunicación a los diferentes actos emanados de los órganos del Poder Público que lo requieran, por ejemplo, los decretos con fuerza de ley dictados por el Presidente de la República.

Por otra parte, el Código Civil, en su artículo 1, también proporciona un principio general sobre esta materia que se debe utilizar. De hecho, establece que “La ley es obligatoria desde su publicación en la *GACETA OFICIAL* o desde la fecha posterior que ella misma indique”. Igualmente, la Ley de Publicaciones Oficiales, contempla en su artículo 2, que las “Leyes entrarán en vigor desde la fecha que ellas mismas señalen; y, en su defecto, desde que aparezcan en la *GACETA OFICIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA*, conforme lo estatuye la Constitución Nacional”.

De modo, pues, la regla general es que la publicación en la *Gaceta Oficial* (publicación formal) de los decretos con fuerza de ley y de cualquier acto jurídico de carácter normativo “marca el momento a partir del cual la Ley es obligatoria”, es decir, que publicada la norma inmediatamente entra en vigencia, regla que queda exceptuada solo cuando está sujeta a un plazo o vacancia, situación en la cual la vigencia y aplicación de la norma publicada está en suspenso.

Sobre la utilización de la “*vacatio legis*” advierte Peña Solís, que cuando se publica una ley con un lapso de vacancia, una de las finalidades perseguidas “es lograr que los interesados y los órganos administrativos durante ese lapso adopten todas aquellas decisiones necesarias para su cumplimiento y para la mejor aplicación de la misma, respectivamente”.⁶

Queda pues demostrado que la regla general sobre la entrada en vigencia de los decretos con fuerza de ley dictados por el Presidente de la República está establecida a partir de la publicación de sus textos en la *Gaceta Oficial*.

Así las cosas, los decretos con fuerza de ley dictados y firmados por el Jefe del Ejecutivo Nacional los días 18 y 19 de noviembre de 2014, al no haber sido publicados en la *Gaceta Oficial*, tal como lo prevé el artículo 12 de la Ley de Publicaciones Oficiales, ¿podía sostenerse su entrada en vigor y por ende, exigible su cumplimiento?

De hecho, solo se había anunciado en el Sumario de la *Gaceta Oficial* N° 40.543, de fecha 18 de noviembre de 2014, la lista de 24 decretos legislativos dictados, los cuales serían publicados en seis ediciones extraordinarias de la *Gaceta Oficial*. Asimismo, en la *Gaceta Oficial* N° 40.544, de fecha 19 de noviembre de 2014, se publicó la lista de 21 decretos legislativos, los cuales serían publicados en tres *Gacetas* extraordinarias. Entonces, ¿cómo podíamos conocer el contenido de estos decretos con fuerza de ley? La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento, pero en este caso ¿los decretos legislativos estaban vigentes? ¿Podían las personas infringir estos decretos legislativos, que solo aparecían anunciados en los sumarios de las *Gacetas*?

Es necesario dejar sentado que la publicidad en la *Gaceta Oficial* constituye un mecanismo para el respeto de las garantías jurídicas de las personas ante la actuación de los órga-

⁵ *Ibid.*, p. 142.

⁶ Peña Solís, José. *Las Fuentes del Derecho...*, p. 29.

nos del Poder Público, más aún cuando está vinculada con el postulado de la seguridad jurídica, pilar fundamental para la confianza y certeza práctica sobre el ordenamiento jurídico aplicable. Al respecto, vale la pena traer a colación que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 3.180/2004, del 15 de diciembre, bajo la ponencia del Magistrado Jesús Eduardo Cabrera Romero, recaída en el caso *TECNO AGRÍCOLA LOS PINOS TECPICA, C.A.*, sostuvo que

Seguridad Jurídica se refiere a la cualidad del ordenamiento jurídico, que implica certeza de sus normas y consiguientemente la posibilidad de su aplicación. En ese sentido en Venezuela existe total seguridad jurídica desde el momento que la normativa vigente es la que se ha publicado, después de cumplir con los diversos pasos para su formación, en los órganos de publicidad oficiales, por lo que surge una ficción de conocimiento para todos los habitantes del país, y aún los del exterior, de cuál es el ordenamiento jurídico vigente, el cual no puede ser derogado sino por otra ley, que a su vez, tiene que cumplir con los requisitos de validez en su formación, y con los de publicidad.

Pero, a juicio de esta Sala, este no es sino un aspecto de la seguridad jurídica, ya que el principio lo que persigue es la existencia de confianza por parte de la población del país en el ordenamiento jurídico y en su aplicación, por lo que el principio abarca el que los derechos adquiridos por las personas no se vulneren arbitrariamente cuando se cambian o modifican las leyes; y porque la interpretación de la ley se hace en forma estable y reiterativa, creando en las personas confianza legítima de cuál es la interpretación de las normas jurídicas a la cual se acogerán.

Queda claro que una vez publicada la norma en la Gaceta Oficial, entra en vigor según disponga la propia ley o cualquier acto jurídico normativo, por ejemplo, los decretos con fuerza de ley, al día siguiente de su completa publicación o bien pasado el tiempo que establezca “*vacatio legis*”, lo contrario debe entenderse como carencia de obligatoriedad jurídica del acto, pues su eficacia está diferida en el tiempo hasta que no se verifique la publicación formalmente del contenido del acto.