

La Ley Habilitante

María Gabriela Cuevas García*



La aprobación de esta Ley Habilitante marca un hito extremadamente negativo en la institucionalidad venezolana, ofreciendo juridicidad aparente a una grosera e inadmisibles concentración del poder en el Presidente de la República...

LEY HABILITANTE EXCEDE LÍMITES CONSTITUCIONALES

La Constitución venezolana establece la posibilidad de que el Poder Legislativo delegue en el Poder Ejecutivo Nacional la potestad de dictar normas con el rango y la fuerza de las leyes, es decir, que a través de una ley, denominada Ley Habilitante, la Asamblea Nacional puede facultar al Presidente en Consejo de Ministros para que dicte decretos-leyes (Art. 203 Constitución de 1999).

LA FACULTAD DE DICTAR DECRETOS LEYES ES EXCEPCIONAL

Lo ordinario es que las normas de carácter general y abstracto sean dictadas por los parlamentos. El que la función legislativa y la ejecutiva sean ejercidas por órganos diferentes del Estado se fundamen-

ta en la necesidad de que exista separación de poderes, es decir, que el Poder Público no esté concentrado en un solo órgano (menos aún en una sola persona), y que exista equilibrio y mutuo control entre los distintos órganos que ejercen el poder, para evitar, contener o reorientar, la tendencia al ejercicio abusivo del poder, que plantea su acumulación irrestricta. Desde la teoría jurídica de los derechos humanos se explica muy bien la necesidad de poner frenos a la formas de acumulación del poder, pues la lucha por la defensa de la dignidad humana a través de los sistemas jurídicos consiste, precisamente, en el establecimiento de límites al ejercicio del poder.

El que el Ejecutivo tenga atribución para dictar normas se fundamenta en que la división de funciones del Poder Público (distribuyen-

do las distintas funciones en distintos órganos) no es absoluta, y las constituciones establecen formas de colaboración entre los órganos que las ejercen. Es así como encontramos que el Ejecutivo tiene atribución constitucional para dictar normas, en unos casos de manera ordinaria, y en otros casos de manera extraordinaria. La atribución ordinaria del Ejecutivo de dictar normas es la de dictar Reglamentos, cuya función es desarrollar y precisar las leyes ateniéndose al contenido de éstas, es decir, los reglamentos tienen rango sub-legal lo que implica que al dictarlos el Ejecutivo se sujeta a lo que ha dispuesto el Legislativo en la ley que reglamenta. La atribución extraordinaria del Ejecutivo de dictar normas es la de dictar decretos-leyes, que tienen fuerza y rango de ley, previa delegación por el Legislativo, en virtud de lo cual al dictar determinado decreto-ley, el Ejecutivo sustituye al Legislativo en la atribución de dictar dicha norma.

No obstante la existencia de estos modos de colaboración, lo ordinario es que las normas con fuerza y rango de ley sean dictadas por el Legislativo, porque es el órgano que ofrece mayores garantías a los ciudadanos, pues el proceso de formación de las leyes en su seno está definido constitucionalmente de manera de posibilitar el debate plural y participativo; en este sentido existe pronunciamiento expreso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“22... A través de este procedimiento (ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo esta-

blecido por la Constitución) no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que *se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente*. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder.”¹

Es decir, tiene importantes y graves implicaciones para los ciudadanos que determinadas normas las dicte el Ejecutivo, en lugar del Legislativo. Se explica, pues, el carácter extraordinario de la facultad de dictar decretos-leyes, y que la potestad de habilitar del legislativo deba ser interpretada de manera restrictiva y no amplia.

LÍMITES A LA LEY HABILITANTE ¿POR QUÉ, SOBRE QUÉ, PARA QUÉ, CÓMO?

Justificación

Toda ley tiene motivos que deben ser expuestos, que van más allá de la simple existencia de la potestad para dictar la ley, y que una vez expresados cumplen la función de orientar al intérprete de la ley. Es decir, no basta que el Legislativo exponga que dicta una determina-

da ley porque tiene la facultad de dictar leyes, o porque se necesita una ley en esa materia.

Si toda ley debe ser motivada, más aún la Ley Habilitante, por tratarse además de una facultad que no es ordinaria. No es suficiente la mención al artículo 203 de la Constitución, que permite habilitar al Ejecutivo para dictar decretos con rango y fuerza de ley, sino que debe razonarse por qué en un determinado momento y en determinadas circunstancias se decide aplicar esa norma.

Las leyes habilitantes suelen justificarse en la urgencia con que se requieren, pero es necesario exponer por qué se considera que existe tal urgencia, cuál sería la consecuencia de que no se produjera la normativa con premura.

La sola afirmación de que existe urgencia que amerita utilizar el procedimiento más expedito que aplica el Ejecutivo no es suficiente para privar a los ciudadanos de la posibilidad de que se aplique el procedimiento de formación de las leyes por el Legislativo, que está llamado a ser plural y participativo.

Materias

La Constitución de 1961 establecía expresamente como únicas materias que podían ser objeto de autorización la económica y financiera. Por el contrario, la Constitución de 1999 no expresa materia alguna. Esto permite interpretar que la posibilidad de delegación no se ciñe exclusivamente a las materias económica y financiera, sin embargo, no permite concluir que faculta para la delegación en con-

¹ Opinión Consultiva 6 del 9 de mayo de 1986

junto de todas las materias, o de una amplia gama de éstas. El carácter extraordinario de la habilitación para legislar por decreto y la consecuente necesidad de interpretación de las normas respectivas de manera restringida es contraria a la posibilidad de delegar de manera amplia.

MATERIAS DE RESERVA LEGAL. DERECHOS HUMANOS

La elaboración de normas jurídicas en materia de derechos humanos, reconocidos en nuestro país como derechos constitucionales, tiene distintas formas de protección en el texto constitucional, la más relevante es la denominada *reserva legal*, que precisamente consiste en la determinación de que el único modo de regularlas es a través de leyes dictadas por el parlamento. Ésta es una garantía, es decir, un modo de preservación que no puede afectarse sin dañar los derechos mismos de los individuos.

En la Constitución venezolana la reserva legal está expresada en dos artículos, el 187-1 que establece que “*corresponde a la Asamblea Nacional... legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional*”; y el 156-32 que establece entre las competencias del Poder Público Nacional “la legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y

la relativa a todas las materias de la competencia nacional”.

La reserva legal en materia de restricción a derechos humanos está establecida en el Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 30, norma vigente en Venezuela, con rango constitucional, y de aplicación preferente a otras normas constitucionales que pudieran ser menos favorables para la persona Art. 23 Constitución de 1999). Sobre la importancia del respeto a la reserva legal existe pronunciamiento expreso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

22. Por ello, *la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución...*

24. *La reserva de ley para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad...*

27. ...el vocablo **leyes** cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la *necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana*. La Corte concluye que la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado.

32. ...*En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al “ejercicio efectivo de la de-*

mocracia representativa”, que se traduce, *inter alia*, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común...”².

Debido a la naturaleza y sentido de la reserva legal, la posibilidad de delegación en materias protegidas por esta figura es cuestión muy delicada, aunque no absolutamente negada. En este sentido se pronunció también la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresando:

“36. Lo anterior no se contradice forzosamente con la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Constitución”³.

Una forma de interpretar esta apertura a la posibilidad de delegación en materia de reserva de ley es que sólo podría hacerse si expresa y específicamente se establece en la Constitución.

Si se pretende una interpretación diferente (entendiendo que basta la existencia de la figura de Ley Habilitante, sin necesidad de mención expresa sobre su uso en las materias de reserva legal) debe hacerse, como expresó la Corte, “dentro de los límites impuestos por la propia Constitución y por la ley delegante”. Esta afirmación implica que el Legislador al sancionar una Ley Habilitante está obligado a fijar límites (derivados de la interpretación sistemática de la Constitución y no de un artículo aislado que, conduce a afirmar la naturaleza excepcional de la delegación) que han de ser lo más restrictivo posible, esto significa: sólo en los casos en que es absolutamente indispensable, mediando la más explícita mo-

² Opinión Consultiva 6 del 9 de mayo de 1986

³ Opinión Consultiva 6 del 9 de mayo de 1986

tivación sobre ese carácter indispensable, por el tiempo más breve, estableciendo la mayor cantidad de directrices posibles, y sólo para dictar normas con rango a que se refiere la Constitución (sin que sean válidas interpretaciones extensivas).

NORMAS CON RANGO Y VALOR DE LEY, Y NO DE RANGO SUPERIOR

Sólo es delegable la facultad de dictar normas con fuerza y rango de ley, porque a ello expresamente se refiere la Constitución vigente (Art. 236-8), pero no es delegable la facultad de dictar normas con rango mayor, como sería el de leyes orgánicas, pretender esa facultad implicaría interpretar el texto de manera arbitraria, contraria a la finalidad de estas figuras jurídicas, e incluso con sentido distinto al que deriva de las propias palabras usadas por el Constituyente⁴.

La Constitución califica como leyes orgánicas a las normas destinadas a organizar los poderes públicos, desarrollar derechos constitucionales, y servir de marco normativo a otras leyes (Art. 203). Adicionalmente, la Constitución denomina como orgánicas determinadas leyes a lo largo de su texto (en materia de: división político territorial, Fuerza Armada Nacional, sistema de seguridad social, ordenación del territorio, organización de municipios y demás entidades locales, principios y lineamientos de organización de la Administración Pública Nacional, reserva de actividad petrolera y otras de interés público y de carácter estratégico, regulación de estados de excepción y de medidas que pueden adoptarse con base en los mismos, refugiados y asilados, trabajo, procesal del trabajo, defensa pública, pueblos indígenas, entre otras).

Identificar una norma como orgánica constituye una protección para las materias contenidas en ésta, pues para su aprobación o modificación se requiere de más voluntades en acuerdo que para las

leyes ordinarias, es decir, no puede hacerse por simple mayoría de parlamentarios, sino que se requiere del acuerdo de una mayoría calificada de dos tercios de los presentes. Se trata de una protección adicional a la garantía básica que tienen los ciudadanos de que las normas sean dictadas por el parlamento (a través del debate plural, expresión y participación de las minorías y de la opinión pública).

Si la delegación por Ley Habilitante en materia de leyes ordinarias es excepcional (pues el mecanismo de adopción de normas por el Ejecutivo requiere de menos voluntades en acuerdo, y por tanto ofrece menos garantías), necesariamente hay que concluir que en materia de leyes orgánicas es imposible, pues se trata de una situación que es precisamente opuesta al sentido de la protección que persigue la figura de la ley orgánica. Si se pretendiera afirmar que no es imposible, a lo sumo habría que admitir que se trata de una figura aún más excepcional (doblemente excepcional), y que por tanto requeriría de interpretación aún más restrictiva, lo que debería reflejarse especialmente en la debida exposición de justificación, que ha de hacer el Legislativo.

ORIENTACIÓN DE LOS DECRETOS LEYES

El Legislativo debe expresar en la Ley Habilitante las directrices, los propósitos y el marco de las normas a ser dictadas por el Ejecutivo (Art. 203 Constitución de 1999), de modo que no basta con que la Ley Habilitante señale la materia en la que se delega la función legislativa, sino que se requiere que dicte la pauta de lo que se espera de esa legislación, trazando las líneas fundamentales de la misma. Es decir, no debe vincularse la delegación con la idea de que el Parlamento pretenda renunciar a legislar, o que los parlamentarios desconozcan el contenido que deban tener las normas, o que se pretenda que el Ejecutivo conozca mejor cuál deba ser el contenido de éstas, pues la propia Constitución exige a los parlamentarios no limitarse a enunciar ma-

terias, sino fijar la orientación que deberán seguir los decretos leyes, que serán producidos con mayor premura que si los dictara el Parlamento.

PLAZO

La Ley Habilitante debe expresar el lapso durante el cual el Ejecutivo podrá hacer uso de la facultad delegada (Art. 203 Constitución de 1999). Aun cuando la Constitución no establece un lapso máximo, la interpretación restrictiva de estas figuras debe llevar a que se establezca el tiempo más breve posible, que para resolver los asuntos específicos delegados podría ser de algunos meses. De igual manera, siendo que la utilización de estas figuras de la Ley Habilitante y decretos-leyes se justifican por la urgencia de las situaciones, lo acorde con tal necesidad de premura es el establecimiento de lapsos breves. Lapsos de tiempo muy extensos serían contradictorios con el requerimiento de urgencia. Podrían tratar de justificarse los lapsos extensos por los requerimientos de la cantidad de materias delegadas, pero en ese caso sería cuestionable adicionalmente la delegación indiscriminada de materias. Tanto los lapsos extensos como la amplitud de materias desnaturalizarían estas figuras dándoles carácter ordinario.

LA LEY HABILITANTE SANCIONADA EL 31-01-07

El proyecto de ley fue aprobado en primera discusión el 18-01-07 y en segunda discusión el 31-01-07, en ambos casos por unanimidad. La Ley Habilitante fue promulgada por el Presidente de la República el 01-02-07.

El contenido de esta Ley Habilitante presenta deficiencias que debieron ser revisadas y corregidas por la Asamblea Nacional, para que pudiera considerarse apegada a la Constitución vigente (Arts. 203, 236-8). La habilitación que se otorgó al Ejecutivo es de tal magnitud que prácticamente se le constituyó en el legislador ordina-

⁴ Sin embargo, la Sala Constitucional del TSJ ya ha afirmado que sí existe tal posibilidad (sentencias del 18-09-01 y 14-11-01)

rio, al menos en el principal legislador durante un muy prolongado período de tiempo (año y medio). La principal justificación que se ofreció en los discursos de los diputados es que supuestamente el pueblo lo quiere, lo demostró en las elecciones en que reeligió al Presidente y la Asamblea interpreta al pueblo. Se reiteró que si el Ejecutivo lo solicitó es porque lo considera necesario y los diputados confían en el Ejecutivo, tanto respecto a la calificación de la necesidad como al contenido que dará a las normas. El listado de ámbitos originalmente identificado por el Ejecutivo en su solicitud fue ampliado por la Asamblea Nacional.

En la Ley Habilitante se enumeran 11 ámbitos (Art. 1), cada uno de los cuales contiene una gama de materias, revisados los cuales es difícil imaginar materias que no pudieran estar incluidas en alguno. Materias objeto de reserva legal, y de regulación por ley orgánica, tales como el establecimiento de delitos y penas, regulación sobre derechos humanos; modificación de importantes textos normativos para las libertades públicas como los códigos civil, mercantil, procesal penal están todos abarcados por la Ley Habilitante, entre muchísimos otros, y de hecho fueron expresamente mencionados en discursos de diputados durante la aprobación en primera discusión. Los ámbitos referidos son: 1) transformación de las instituciones del Estado, 2) participación popular, 3) valores esenciales del ejercicio de la función pública, 4) económico y social, 5) financiero y tributario, 6) seguridad ciudadana y jurídica, 7) ciencia y tecnología, 8) ordenación territorial, 9) seguridad y defensa, 10) infraestructura, transporte y servicios; y 11) energético (incorporado por la Asamblea Nacional). En estos ámbitos las normas serán producidas por el Ejecutivo, sin garantías de debate plural, ni de participación.

Tan indefinida es la situación sobre las materias que en lo sucesivo serán abordadas por la Asamblea Nacional que en la primera discusión se propuso que, una vez dictada la Ley Habilitante, la Comisión

Mixta se mantenga en contacto con el Ejecutivo para determinar conjuntamente cuáles son las leyes que podrá seguir estudiando la Asamblea, en los ámbitos delegados. Esta propuesta no fue retomada en la segunda discusión con lo que queda claro que la Asamblea quedará supeditada a lo que disponga el Ejecutivo.

Tanto en la Exposición de Motivos como en los discursos ofrecidos por los Diputados que intervinieron en la primera y segunda discusión de la ley se omitió prácticamente toda referencia a los límites constitucionales y a los requisitos que derivan de la naturaleza extraordinaria de la habilitación: no contiene una adecuada y suficiente justificación, no se limita a las materias y plazo estrictamente necesarios; afecta la reserva legal en la mayoría de las materias en que ésta existe y específicamente en materia de derechos humanos, sin que se ofrezca la justificación, y sin que se respeten los límites adicionales que estas materias exigen; se habilita ampliamente para dictar decretos leyes con rango de ley orgánica, sin detenerse a justificar este proceder, pasando por alto el contrasentido que supone; más allá de que se hayan fijado algunas directrices, propósitos y el marco de los decretos leyes, lo que está de manifiesto es que el Parlamento ha renunciado a lo irrenunciable: a su competencia para legislar, se ha invertido la regla, y el Legislativo pasa a estar a la espera de que el Ejecutivo le indique cuáles serán las leyes que podrá sancionar. Lejos de reflexionar responsablemente sobre estos temas, en los discursos en ambas sesiones se profirieron descalificaciones contra quienes hicieron señalamientos previos de esta naturaleza a través de los medios de comunicación (tales como: fascistas, golpistas, oposición insensata, abuso de los medios de comunicación, campaña orquestada, ofensa al pueblo, desconocimiento al poder popular).

La aprobación de esta Ley Habilitante marca un hito extremadamente negativo en la institucionalidad venezolana, ofreciendo juridicidad aparente a una grosera e inadmisibles concentración del poder

en el Presidente de la República, cuyas consecuencias muchos no alcanzan a percibir porque, según afirman expresamente (como en el caso de algunos Parlamentarios), confían en el uso que el Presidente hará de tales poderes y en que el contenido de los decretos leyes será favorable para las mayorías. Sin duda se está sentando un precedente nefasto, al sustituir el principio jurídico básico de la separación de poderes por dicha percepción de confiabilidad, contraviniendo la esencia misma de ese principio, que surge de la desconfianza natural y necesaria en la acumulación del poder.

* Abogada, Coordinadora Académica del Centro de Derechos Humanos de la UCAB.