

Poder Legislativo en manos del Presidente

# Habilitando al Ejecutivo

Eskeila Guerra\*



JUAN ANDRÉS SOTO

En doce años la Asamblea Nacional ha aprobado cuatro leyes habilitantes al presidente Hugo Chávez, quien ha sancionado aproximadamente 221 decretos-ley

La delegación legislativa se comienza a institucionalizar en el contexto de las guerras y crisis que ocurrieron durante los siglos XIX y XX. El aumento de las funciones del Poder Ejecutivo, el desarrollo del Estado de Derecho y el dinamismo y la complejidad de la vida humana, entre otros factores, terminan erosionando el rígido principio de la división del poder.

El proceso de formación de leyes no es una prueba de velocidad. Se trata de un procedimiento deliberativo ya que las leyes que resultan de él son reglas del orden social que responden a dos criterios fundamentales: la generalidad y la permanencia en el tiempo. La delegación legislativa es una excepción a este principio, ampliamente aceptada ante situaciones excepcionales que requieren respuestas rápidas sin que haya tiempo para seguir el proceso legislativo.

El extinto Congreso de la República de Venezuela fue creado bajo esta racionalidad según la cual la cámara de senadores y la de diputados actúan como *colegisladores* en la formación de leyes. Resulta paradójico que durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 se llegara a esgrimir como argumento para establecer una asamblea unicameral, que el Congreso era lento y producía pocas leyes, si tomamos en consideración que doce años después se han aprobado cuatro leyes habilitantes para el Presidente. Como resultado de estas habilitaciones se han sancionado un aproximado de 221 decretos-ley. Por su parte, en el marco de la Constitución de 1961 se aprobaron siete leyes especiales, las cuales produjeron un total de 172 decretos, en contextos de malestar y enfrentamientos sociales con excepción de las habilitantes de los años 1974 y 1998.

La primera habilitación legislativa otorgada al actual Presidente se dio en el marco de esta Constitución, la cual limitaba la delegación “para dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial”, según lo establecía el artículo 190, ordinal 8, como una de las atribuciones y deberes del presidente de la República.

Esta primera habilitación tuvo un período de seis meses y permitió promulgar 53 decretos. Vale la pena destacar el carácter taxativo que tenía esta ley especial, la cual autorizaba al Presidente para legislar en cuatro ámbitos<sup>1</sup>, cada uno circunscrito y delimitado a ciertas leyes e instituciones, con objetivos y fines claros.

La segunda habilitación fue aprobada por la Asamblea Nacional el 13 de noviembre de 2000, en el marco de la Constitución de 1999, y tuvo una duración de un año ya que la coyuntura económico-social la hacía imprescindible. Así, se le dieron poderes especiales al Presidente para que en Consejo de Ministros legislara sobre seis ámbitos de la vida nacional<sup>2</sup>. Durante este período aprobó 49 instrumentos legales.

Estas dos delegaciones legislativas se dan en el contexto de la transición hacia la V República, que proponía la refundación del Estado y acabar con las prácticas político-partidistas de los últimos cuarenta años, lo cual exigía aplicar cambios en el ordenamiento político, económico, social e institucional.

La tercera ley habilitante fue aprobada el 30 de enero de 2007, con una duración de 18 meses, producto de la cual se promulgaron 65 decretos-ley. A diferencia de las anteriores, esta ley se desarrolla en un contexto caracterizado por una Asamblea Nacional oficialista en su totalidad y durante el segundo mandato del presidente Hugo Chávez, una vez que han quedado claras sus orientaciones socialistas con la aprobación del Proyecto Simón Bolívar “Primer Plan Socialista” 2007-2013. La exposición de motivos del proyecto de ley habilitante hace especial énfasis en la necesidad y urgencia de dotar al Presidente de poderes legislativos a los fines de profundizar el proceso de reestructuración de las instituciones y de transformación social, para la construcción del Estado social de derecho y de justicia consagrado en la Constitución. Sin embargo, también precisa que en el ámbito económico y social el objetivo es “transformar el paradigma económico capitalista actualmente hegemónico”. En este contexto, el Ejecutivo fue autorizado para legislar en diez amplios ámbitos<sup>3</sup>.

La cuarta y última ley habilitante entró en vigencia el 17 de diciembre de 2010, por un período de 18 meses, en el contexto de la situación de emergencia que atravesó el país como consecuencia de las lluvias de finales de 2010 y tres meses después de las elecciones parlamentarias, en las que el partido de gobierno había perdido la mayoría calificada que le facilitaba el proceso de aprobación de leyes orgánicas. La exposición de motivos de esta habilitante se ampara en la emergencia nacional para justificar la delegación legislativa, y establece en su último aparte que la construcción del Estado social de derecho y de justicia “requiere un gran esfuerzo de transformación territorial, social, política y económica, que

es el propósito de la solicitud de esta delegación legislativa”. Esta habilitación permitió la entrada en vigencia de 54 nuevas leyes que profundizan el modelo socialista, de las cuales se estima que tan solo seis fueron dictadas para atender de forma directa la situación de emergencia.

Tomando en cuenta que el Presidente tuvo a su favor la totalidad de la Asamblea Nacional desde el año 2005 vale la pena preguntarse, ¿eran realmente necesarias las dos últimas habilitaciones? En ambos casos la ley fue utilizada para aprobar instrumentos legales que transformaban el orden político-social con miras a establecer el modelo socialista, contrariando el principio que justifica a la habilitante.

Aunque se trate de una práctica ampliamente aceptada, la delegación legislativa contradice la función originaria del Ejecutivo y del Legislativo, así como el principio fundamental de la división de poderes que controla el poder del Estado. La ley habilitante consagrada en la Constitución de 1999 representa un peligro importante para el orden social y los principios democráticos, ya que no reglamenta debidamente la delegación legislativa. Además, menoscaba el derecho de participación ciudadana y de consulta popular, ya que reserva la creación y reforma de leyes al Presidente en Consejo de Ministros.

\*Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas.

#### NOTAS:

- 1 Organización de la administración pública nacional; financiero; tributario; y económico sectorial.
- 2 Financiero; económico y social; infraestructura, transporte y servicios; seguridad ciudadana y jurídica; ciencia y tecnología; organización y funcionamiento del Estado.
- 3 A saber: transformación de las instituciones del Estado; participación popular; valores esenciales del ejercicio de la función pública; económico y social; financiero y tributario; seguridad ciudadana y jurídica; ciencia y tecnología; ordenación territorial; seguridad y defensa; infraestructura, transporte y servicios

#### REFERENCIAS

- GARCÍA-PELAYO, Manuel (1991): “Derecho constitucional comparado”. En: *Obras Completas*, Tomo I. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- FERNÁNDEZ, Julio César (2003): “Los problemas constitucionales de la institucionalización democrática en Venezuela: 1972-2002”. En: *Revista Politeia*, No. 30, 209-265.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, Número 36.860
- BREWER-CARIAS, Allan (1999): *Debate constituyente: Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*. Tomos I, II y III. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.