

# La primera Ley Habilitante

VÍCTOR HERNÁNDEZ MENDIBLE

---

## I. Antecedentes recientes

Luego de la elección y toma de posesión del Presidente de la República, en febrero del año 1999, el extinto Congreso de la República sancionó la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, que eran las únicas sobre las cuales podían dictarse los denominados Decretos-Leyes, durante la vigencia de la Constitución de 1961.

Esta Ley fue publicada en la Gaceta Oficial Nº 36.687, de fecha 26 de abril de 1999, y tenía un período de vigencia de seis meses. En aquel entonces el Presidente de la República dictó la mayoría de los Decretos con rango y fuerza de Ley, durante los meses de septiembre y octubre de 1999, es decir, cuando estaba finalizando el período de vigencia de la habilitación legislativa.

Varios de los Decretos-Leyes fueron anunciados, como que estarían publicados en las Gacetas Oficiales extraordinarias, mientras aún estaba vigente la habilitación del legislador, pero es un hecho cierto, que no aparecieron publicados realmente en la Gaceta Oficial, sino varias semanas e incluso meses después.

En aquel entonces se dictó el Decreto Nº 427, con rango y fuerza de Ley de Arrendamientos Urbanos, que fue anunciado en Gaceta Oficial de 25 de octubre de 1999, y que apareció materialmente más de un mes después,

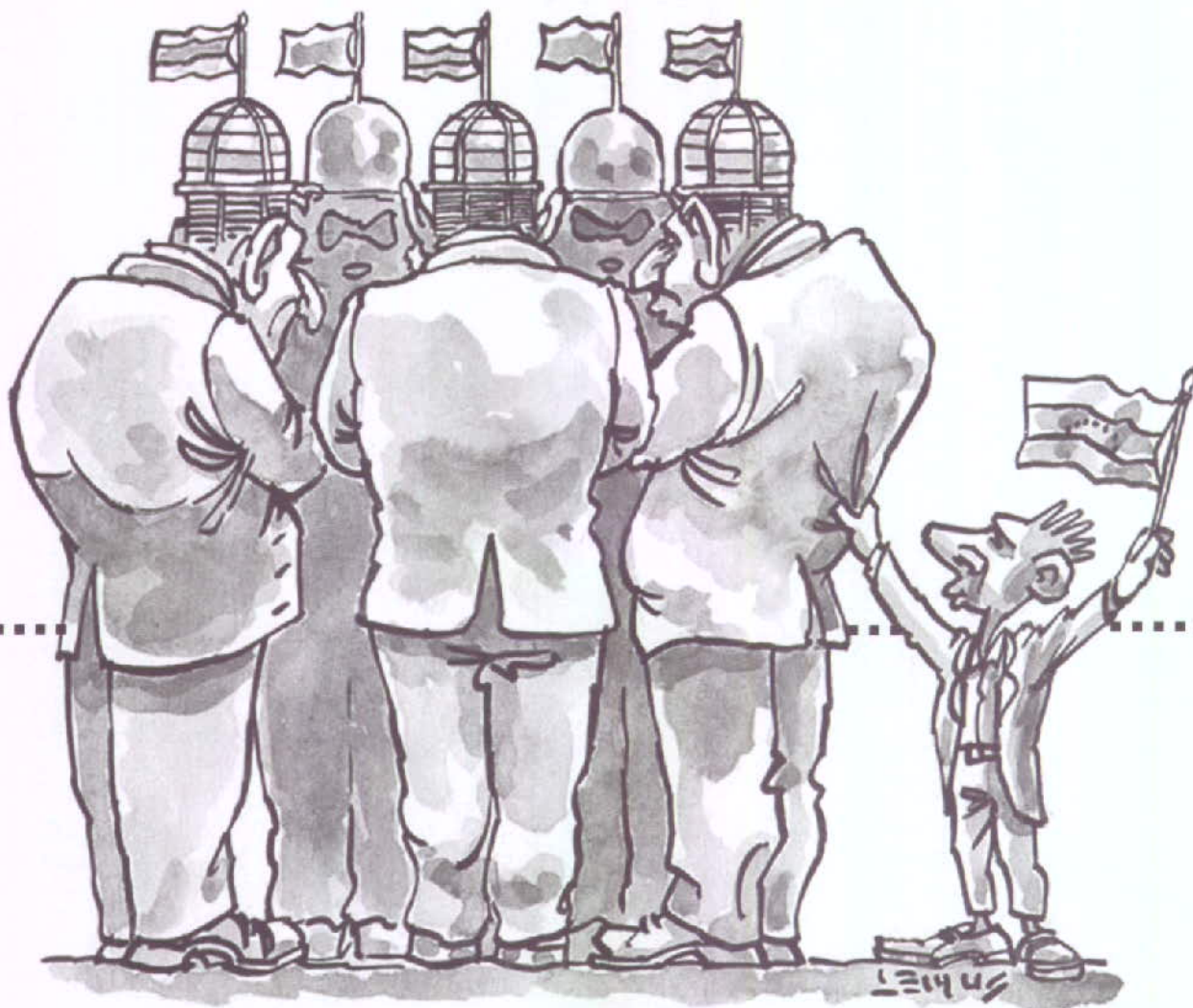
siendo reimpresa luego, por supuesto error del ente emisor, el día 7 de diciembre de 1999. Este Decreto-Ley fue dictado sin que el Ejecutivo Nacional, contase con la habilitación legal para ello.

Además, hay que señalar que varios de los Decretos-Leyes fueron reimpresos por supuesto error material, con posterioridad al vencimiento del plazo otorgado por el legislador en la Ley Habilitante.

Aprobada en el referendium la nueva Constitución, ésta fue publicada en la Gaceta Oficial de 30 de diciembre de 1999 y reimpresa por supuesto error material el día 24 de marzo de 2000, y posteriormente se realizó el proceso electoral de relegitimación de las autoridades públicas que condujo a la elección de los Diputados de la Asamblea Nacional y a la reelección del Presidente de la República, lo que dio inicio a un nuevo período constitucional que comenzó el 19 agosto de 2000 y que según sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, de 5 de abril de 2001, no finaliza en agosto de 2006, sino que durará hasta el 10 de enero del año 2007.

## II. Fundamento Constitucional de la Ley Habilitante

La Constitución vigente establece que son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional, mediante el voto de las tres quintas partes de los diputados, con la finalidad de es-



tablecer las directrices, propósitos y el marco de las materias que se delegarán al Presidente de la República, para que dicte decretos con rango y fuerza de ley. Las leyes habilitantes deben tener un plazo máximo de vigencia (artículos 203 y 236, numeral 8 de la Constitución), lo que pone de manifiesto el carácter temporal y extraordinario de la habilitación que se da al Presidente de la República para dictar los Decretos con rango y fuerza de ley.

### III. Justificación Política de la Ley Habilitante de 13 de noviembre de 2000

Instalada la Asamblea Nacional el día 15 de diciembre de 2000, tenía a partir de dicha fecha, el deber de sancionar un conjunto de leyes para desarrollar los principios y preceptos establecidos en la Constitución, conforme a lo dispuesto en el mandato ex-

presado, establecido en las Disposiciones Transitorias de la nueva Constitución.

Tal situación y la necesidad del Presidente de la República de iniciar lo que él denominó la "sobremarcha" económica, le llevaron a solicitarle a la Asamblea Nacional una Ley Habilitante para dictar el conjunto de Decretos-Leyes, que en los cien (100) primeros días de gobierno, le permitirían impulsar la reactivación económica.

Luego de la discusión a nivel de opinión pública y del respectivo debate parlamentario, sobre la real necesidad de otorgar una Ley Habilitante, se sancionó la Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con fuerza de ley en las materias que se delegaron, que fue publicada en la Gaceta Oficial de 13 de noviembre de 2000.

### IV. Contenido de la Ley Habilitante

La Ley Habilitante aprobada por la Asamblea Nacional, estableció de forma genérica las materias en las cuales el Ejecutivo Nacional podía dictar los Decretos-Leyes, lo que supone un cambio con respecto a la práctica legislativa establecida por el extinto Congreso, durante la vigencia de la Constitución de 1961, época durante la cual se le otorgaba Ley Habilitante al Presidente de la República, para dictar o reformar Decretos-leyes concretos y específicos.

Así, la Ley Habilitante estableció que el Presidente de la República podía legislar en el ámbito financiero; en el económico y social; en el ámbito de infraestructura, transporte y servicios; en el ámbito de la seguridad ciudadana y jurídica; en el ámbito de la ciencia y la tecnología; en el ámbito de la organización y funcionamiento del Estado.

La Asamblea Nacional estableció que todos los Decretos dictados en ejecución de la Ley, deben tener la respectiva exposición de motivos, valga decir, las consideraciones que tendría presente el Poder Ejecutivo, para dictar la regulación legal.

En cumplimiento de lo establecido en la Constitución, se le otorgó un año de vigencia a esta Ley Habilitante, lapso que vence el día 13 de noviembre de 2001.

Además, se establece que la Asamblea Nacional designará una Comisión Especial, a la cual el Ejecutivo Nacional informará por lo menos con diez días de anticipación a su publicación en la Gaceta Oficial, del contenido de los decretos.

#### V. Aplicación de la Ley Habilitante

Durante la vigencia de la Ley Habilitante, desde el 13 de noviembre de 2000 hasta el 13 de octubre de 2001, es decir, durante los once meses de vigencia, se han dictado Decretos-Leyes muy importantes, entre los cuales cabe mencionar a título enunciativo las siguientes:

1. En el ámbito financiero:

- a) Ley de Crédito para el Sector Agrícola.
- b) Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero.
- c) Ley de Estímulo para el fortalecimiento patrimonial y la racionalización de los gastos de transformación en el Sector Bancario.

2. En el económico y social:

- a) Ley de Transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela.
- b) Ley Especial de Asociaciones Cooperativas.

3. En el ámbito de infraestructura, transporte y servicios:

- a) Ley de Puertos.
- b) Ley de Aviación Civil.
- c) Ley Orgánica de Espacios Acuáticos e Insulares.

4. En el ámbito de la ciencia y la tecnología:

- a) Ley de Mensaje de Datos y Firmas Electrónicas.
- b) Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación.

5. En el ámbito de la organización y funcionamiento del Estado:

- a) Ley de Licitaciones.
- b) Ley de la Función Pública Estadística.

#### VI. Balance de la situación

El Ejecutivo Nacional no se equivocó en septiembre de 2000, cuando señaló que la Asamblea Nacional no sería capaz de sancionar todas las leyes que se requerían para adaptar el ordenamiento jurídico a la nueva Constitución. En efecto, la Asamblea Nacional en su primer año de sesiones, período comprendido entre el 15 de agosto de 2000 y el 15 de agosto de 2001, dictó escasamente siete (7) leyes, lo que fue justificado por algún Diputado del oficialismo señalando que en los mejores parlamentos del mundo se dictan muy pocas leyes.

En el supuesto negado que se aceptase tal afirmación como cierta, también habría que recordar, lo que parece haber olvidado el Diputado representante del MAS en la Asamblea Nacional, que los mejores parlamentos del mundo son bicamerales y en consecuencia, las leyes tienen dos discusiones en cada Cámara, la de Diputados o Representantes y la del Senado, lo que hace que el proceso legislativo se realice más lentamente y con mayor madurez y sosiego en la discusión

parlamentaria, que generalmente no ocurre en la Asamblea Nacional.

Tal situación llevó a convocar sesiones extraordinarias de la Asamblea Nacional durante el mes de agosto y septiembre, en las cuales se propusieron de manera ambiciosa, aprobar aproximadamente treinta (30) leyes en un lapso de veinte (20) días, es decir, sancionar en menos de un mes lo que no hicieron en todo un año. Posteriormente, replantearon la agenda legislativa, reduciéndola a algo más de una docena de leyes, las cuales ni siquiera fueron aprobadas todas.

Por su parte, el Presidente de la República en los cien primeros días luego de publicada la Ley Habilitante, solo dictó el Decreto con rango y fuerza de Ley de Licitaciones, que reformó parcialmente, el Decreto-Ley dictado por el propio Presidente de la República en octubre de 1999.

Es oportuno mencionar, que una de las razones que justificaron la Ley Habilitante era la "sobremarcha" que se requería para lograr la reactivación económica nacional, y ello no se logró por dos razones: Una porque el Ejecutivo Nacional no dictó los Decretos, dentro del lapso de cien (100) días, que supuestamente iban a permitir el cumplimiento de tal objetivo, y el otro, porque la confianza y seguridad jurídica que se requiere para la inversión y la generación de empleo, requiere de reglas claras, que le permitan saber a los inversionistas a que deben atenerse, lo que no ha sido posible dado que durante la vigencia de la Ley Habilitante, no se han dictado todos los Decretos-Leyes relacionados con el ámbito financiero, económico y social, así como de infraestructura, transporte y servicios, en tanto se sigue a la espera de la anunciada Ley de Tierras y de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, que supuestamente han sido aprobadas, pero no han aparecido publicadas en Gaceta Oficial,

así como la Ley de armonización y coordinación de competencias públicas, en materia de servicios públicos domiciliarios, entre otras.

En consecuencia, el balance arroja que a un escaso mes de que finalice la vigencia de la Ley Habilitante, existen varias materias sin regular y queda muy poco tiempo para hacerlo, y menos aún para hacerlo bien.

### VII. Perspectivas de la ejecución de la Ley Habilitante

Al momento de escribir esta reseña, el Presidente de la República se encuentra fuera del país y su regreso está pautado para el día 28 de octubre de 2001, en razón de lo cual todos los Decretos-Leyes que no se han dictado, en ejecución de la Ley Habilitante, tendrán un período máximo de quince (15) días para su publicación en la Gaceta Oficial, lo que no debería producirse, sin la previa notificación de la Comisión Especial de la Asamblea Nacional, con diez (10) días de anticipación.

A lo anterior se suma un hecho extraño al texto constitucional y a la propia Ley Habilitante, pero que ha sido instaurado como una práctica. Tal situación consiste en que el Presidente de la República recientemente ha dictado el Decreto N° 1374, con rango y fuerza de Ley "Orgánica" de los Espacios Acuáticos e Insulares y el Decreto N° 1290, con rango y fuerza de Ley "Orgánica" de Ciencia, Tecnología e Innovación, y los ha remitido a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre el carácter "orgánico" de dichos Decretos.

Ello trae como consecuencia, que una vez dictado el Decreto y recibida la solicitud del Presidente de la República por el Tribunal Supremo de Justicia, éste tiene un término de diez (10) días hábiles para pronunciarse

sobre el carácter "orgánico", lo que supone que en caso que se dicten nuevos Decretos con rango y fuerza de ley "orgánica", habrá de cumplirse dicho procedimiento, -carácter "orgánico" que tal como se ha señalado en otras ocasiones, no es conforme a la Constitución- y esperar la decisión del Tribunal para la publicación del Decreto en la Gaceta Oficial.

En cualquier caso, luce evidente que el plazo para dictar los Decretos-Leyes sobre las materias que aún no han sido reguladas, y que están previstas en la Ley Habilitante, finalizará en un mes y algunos de los Decretos han sido elaborados o no están terminados, lo que imposibilita que todos puedan ser dictados oportunamente.

Ello hace presumir, que igual como sucedió en el año 1999, en aquellos casos en que los Decretos no puedan ser dictados oportunamente, por no estar finalizada la redacción de los respectivos textos, su publicación será anunciada en una o varias gacetas oficiales extraordinarias, hasta el día 13 de noviembre 2001 y serán publicados posteriormente, cuando el Ejecutivo Nacional cuente con ellos.

Esta situación no sólo es contraria a Derecho, sino debe ser considerada como un fraude a la Constitución y a la Ley Habilitante, tal como sucedió en el año de 1999 y como presumiblemente volverá a suceder en el año 2001.

### VIII. Comentario final

La Ley Habilitante de 13 de noviembre de 2000, fue planteada ante la necesidad de agilizar la actividad legislativa para brindarle al Poder Ejecutivo los instrumentos necesarios para llevar a cabo, de manera más eficiente y efectiva, tanto el gobierno, como la administración de país.

No obstante, no es secreto para nadie que ni la Asamblea Nacional actuan-

do en cumplimiento de las Disposiciones Transitorias de la Constitución, ni el Presidente de la República, actuando en ejecución de la Ley Habilitante han sido lo suficientemente diligentes para cumplir sus deberes constitucionales y legales con los ciudadanos, a lo que se suma el hecho que muchas de las decisiones que les ha correspondido asumir, han sido elaboradas a espaldas de éstos.

A pesar de ello, se debe ser optimistas y esperar que en las actuaciones futuras, los representantes del soberano, cuando asuman la responsabilidad de legislar, sancionen en la Asamblea Nacional o aprueben en el Ejecutivo Nacional, leyes en las que previamente se haya garantizado de manera efectiva los derechos a la participación en los asuntos públicos, así como garantía de la tolerancia y el pluralismo ideológico de todas las personas, pues sólo de esta manera se podrá construir el país que todos queremos.

VÍCTOR HERNÁNDEZ MENDIBLE

JURISTA. PROFESOR DE LA UCAB.