

ELEMENTO MATERIAL DE LOS DECRETOS CON FUERZA DE LEY PROPIAMENTE DICHOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA DE 1999*

Fabiola del Valle Tavares Duarte**

María Eugenia Soto Hernández***

Loiralith Margarita Chirinos Portillo****

* Este trabajo es resultado del proyecto de investigación “Reserva legal nacional y elemento material de la ley habilitante: especial referencia a la ley habilitante de 2007”, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) de La Universidad del Zulia (LUZ). Maracaibo (Venezuela).

** Investigadora y docente adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público “Dr. Humberto J. La Roche” (IEPDP) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de La Universidad del Zulia). *tavaresfaby@canto.net*

*** Investigadora y docente adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público “Dr. Humberto J. La Roche” (IEPDP) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de La Universidad del Zulia. *mesotoh@gmail.com*

**** Investigadora y docente adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público “Dr. Humberto J. La Roche” (IEPDP) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de La Universidad del Zulia. *loichirinos@hotmail.com*

REVISTA DE DERECHO

Nº 29, Barranquilla, 2008

ISSN: 0121-8697

Resumen

El objetivo general de esta investigación consiste en determinar el elemento material de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Se utiliza la estrategia de investigación documental, sustentada en el método analítico. Las fuentes para la recolección de información atienden a cuatro ámbitos: constitucional, legal, doctrinal y jurisprudencial. Los decretos con fuerza de ley propiamente dichos, contemplados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, constituyen actos jurídicos normativos de efectos generales, con rango legal, dictados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuyo elemento material comprende dos concurrentes subelementos: ausencia de límites materiales expresos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y sometido a directrices, propósitos y marco en materias de competencia nacional establecidos en la ley habilitante. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 permite inferir la presencia de límites materiales implícitos. Cada ley habilitante, sancionada por la Asamblea Nacional, configura el único límite material expreso de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos por ella autorizados.

Palabras claves: Elemento material, decretos con fuerza de ley, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, límites materiales.

Abstract

The general objective is determine the *material element* of decrees with force of law themselves in Venezuela's Bolivariana Republic Constitution of 1999. The documentary investigation strategy is used, based on analytical method. The sources for information gathering conform to: constitutional, legal, doctrinal and jurisprudential requirements. The decrees with force of law themselves, contemplated in Venezuela's Bolivariana Republic Constitution of 1999, constitute legal acts of normative content and general effects, with legal rank, dictated by Republic's President in Cabinet, whose material element includes two concurrent subelements: absence of expresses material limits in Venezuela's Bolivariana Republic Constitution of 1999 and submissive directives, intentions and frame in national's competition matters established in habilitate law. Venezuela's Bolivariana Republic Constitution of 1999 allows to infer presence of tacit material limits. Each habilitate law, sanctioned by National Assembly, forms the only express material limit of decrees with force of law themselves by its authorized.

Key words: Material element, decrees with force of law, Venezuela's Bolivariana Republic Constitution of 1999, material limits.

Fecha de recepción: 11 de septiembre de 2007

Fecha de aceptación: 21 de abril de 2008

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 contempla los decretos con fuerza de ley propiamente dichos como actos jurídicos de contenido normativo y efectos generales, con fuerza, rango o valor de ley, dictados exclusiva y excluyentemente por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, órgano perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional, previa autorización por una ley habilitante, sancionada exclusiva y excluyentemente por la Asamblea Nacional, órgano perteneciente al Poder Legislativo Nacional.

En efecto, el 1º de febrero de 2007 la Asamblea Nacional decreta la Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan. Con ocasión de esta ley habilitante, el Presidente de la República en Consejo de Ministros dicta decretos con fuerza de ley propiamente dichos, lo cual suscita polémica en diferentes sectores de la sociedad organizada: el sector político, el sector jurídico, el sector económico y el sector social. La polémica encuentra su eje central, entre otras razones, en el elemento material o contenido u objeto específico susceptible de regulación por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante decretos con fuerza de ley propiamente dichos.

Constituye, pues, el objetivo general de esta investigación determinar el elemento material de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. En tal sentido, se pretende: delimitar el concepto de elemento material; determinar el elemento material en el concepto de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos; examinar los subelementos del elemento material de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999; especificar los límites materiales implícitos de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999; y, por último, precisar directrices, propósitos y marco de las materias transferidas en la Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan de 2007.

Esta investigación fue desarrollada con arreglo a la estrategia de investigación documental, sustentada en el método analítico. Las fuentes para la recolección de información atienden a cuatro ámbitos: constitucional, legal, doctrinal y jurisprudencial. El ámbito constitucional se refiere a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, fuente suprema y fundamento del ordenamiento jurídico; el ámbito legal se refiere a la Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan de 2007; el ámbito doctrinal se refiere a los criterios y principios, tanto nacionales como foráneos, de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo; el ámbito jurisprudencial se refiere a las sentencias pronunciadas por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional y, también, en Sala Electoral, durante el lapso comprendido entre enero de 2000 y diciembre de 2006.

1. CONCEPTO DE *ELEMENTO MATERIAL*

La delimitación del alcance conceptual de la frase “elemento material” (Peña, 2004; Soto *et al.*, 2007) exige la especificación preliminar del significado o sentido de cada uno de los vocablos que la conforman. Una vez explicados tales aspectos, se pretende determinar el elemento material en el concepto de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos¹, actos jurídicos normativos previstos en el artículo 236, numeral 8, en concordancia con el artículo 203, tercer aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999:

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.

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.

¹ *Nomen* sugerido por Soto *et al.* (2007) y adoptado en esta investigación.

Según la Real Academia Española (2001a, p. 872), la palabra “elemento” indica “(...) parte integrante de algo... Cada uno de los componentes de un conjunto (...)”. El vocablo “material” denota perteneciente o concerniente a la materia, opuesto a la forma, cada una de las materias necesarias para una obra (Real Academia Española, 2001b). El término “materia” se refiere al “Asunto de que se compone una obra (...) Punto (...) de que se trata” (Real Academia Española, 2001b, p. 1467). En consecuencia, la expresión “elemento material” significa la parte o componente relativo al asunto o materia, no a la forma, de un conjunto.

Ese conjunto se encuentra representado por el concepto de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos, cuyo elemento material atiende a los asuntos o las materias susceptibles de ser reguladas mediante los nombrados actos jurídicos normativos. En tal sentido, Soto *et al.* (2007: en prensa) conceptualizan:

(...) el decreto con fuerza de ley propiamente dicho como el acto jurídico de contenido normativo y carácter permanente, con fuerza, rango o valor de ley formal o dictado en ejecución directa e inmediata de la CRBV² de 1999, iniciado, discutido, sancionado y promulgado exclusiva y excluyentemente por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, órgano perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional, en ejercicio de la función legislativa por delegación de la Asamblea Nacional, órgano perteneciente al Poder Legislativo Nacional, y en colaboración con la misma, con ausencia de límites materiales expresos en la CRBV de 1999 y sometido a directrices, propósitos y marco en materias de competencia nacional establecidos en la ley habilitante, dirigido a los entes y órganos del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal y a los administrados: personas naturales y jurídicas no estatales.

En atención al concepto transcrito, es posible distinguir el elemento material de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos en la expresión: “(...) ausencia de límites materiales expresos en la CRBV de 1999 y sometido a directrices, propósitos y marco en materias de competencia nacional establecidos en la ley habilitante...”.

² Léase, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

2. SUBELEMENTOS DEL ELEMENTO MATERIAL

El elemento material del concepto de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos (Soto *et al.*, 2007) comprende dos concurrentes subelementos: en primer lugar, ausencia de límites materiales expresos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y, en segundo lugar, sometido a directrices, propósitos y marco en materias de competencia nacional establecidos en la ley habilitante. Los subelementos esbozados se examinan, particularizada y detalladamente, en las páginas sucesivas.

2.1. AUSENCIA DE LÍMITES MATERIALES EXPRESOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA DE 1999

El numeral 8 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 contempla entre las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República en Consejo de Ministros el “Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley”, vale decir, decretos con fuerza de ley propiamente dichos. La referida norma evidencia la ausencia de límites expresos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 con respecto a las materias susceptibles de regulación por el Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante el dictado de decretos con fuerza de ley propiamente dichos.

En palabras de Brewer (2004), las materias cuya competencia corresponde al Poder Público Nacional son enumeradas en el artículo 156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y, por consiguiente, pueden ser normadas por el Poder Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente de la República en Consejo de Ministros, al emitir decretos con fuerza de ley propiamente dichos. Explica el citado autor (2004, pp. 459-460):

La legislación relativa a esas materias (...) podría ser delegada al Presidente de la República, pues constitucionalmente no habría límite alguno establecido. Por ello, esta delegación legislativa de la Asamblea Nacional en el Presidente de la República en Consejo de Ministros, no sólo es

una innovación de la Constitución de 1999, sino que la misma no tiene precedentes en el constitucionalismo contemporáneo, por la amplitud como está concebida.

Leza (2000, p. 28) comparte la tesis anterior, por cuanto señala que "...el ámbito competencial del Ejecutivo Nacional ha sido claramente dilatado, no existiendo restricción, desde el punto de vista material, al alcance del Presidente de la República y sus nuevas potestades normativas". Igualmente, Nikken (2000, p. 10) admite la existencia de una inusitada amplitud de la delegación legislativa a favor del Presidente de la República en Consejo de Ministros, pues la Asamblea Nacional tiene competencia para habilitarlo, en cuanto al dictado de decretos con fuerza de ley propiamente dichos, "(...) estableciendo sólo limitaciones formales y ninguna respecto de las materias sobre las que (...) podría eventualmente legislar (...)".

Sobre el particular Peña (2004) enfatiza que en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 el Poder Legislativo Nacional, por órgano de la Asamblea Nacional, carece de límites con relación a la selección del contenido, materia u objeto específico delegable mediante ley habilitante al Poder Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente de la República en Consejo de Ministros; en virtud de ello, las materias constitutivas del ámbito competencial de la Asamblea Nacional son susceptibles de transferirse al Presidente de la República en Consejo de Ministros para regularlas por intermedio de decretos con fuerza de ley propiamente dichos.

Reiteradas decisiones pronunciadas por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional ratifican el criterio doctrinal sobre la ausencia de límites materiales, en los siguientes términos: "(...) de acuerdo al nuevo régimen constitucional no existe un límite material en cuanto al objeto o contenido del decreto ley (...)" (19-9-2001, en Pierre, 2001b, p. 62; 16-10-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001: 11; 16-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001: 2) o decreto con fuerza de ley propiamente dicho, "(...) la Constitución no limita el contenido o calificación de dichos decretos (...)" (6-11-2001, en Pierre, 2001, p. 58). Así, en términos del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional,

la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 establece:

(...) formalmente en su artículo 236, numeral 8, la posibilidad de que la Asamblea Nacional delegue su potestad normativa al Presidente de la República, sin ningún tipo de límites de contenido (...), se observa que la referida norma constitucional...plantea la inexistencia de límites materiales para la habilitación legislativa en cuanto al objeto o contenido de la ley (...)" (19-9-2001, en Pierre, 2001a, p. 73; 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001a, p. 3; 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001b, p. 3; 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001c, p. 3).

Además, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional (8-6-2000, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2000, p. 6-7; 6-12-2000, en Pierre, 2000a, p. 206) precisa que el artículo 203, tercer aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 preceptúa el acto jurídico normativo denominado ley habilitante, "(...) sin limitar su alcance en cuanto al contenido y materia objeto de habilitación (...)".

Tanto el criterio doctrinal (Leza, 2000; Nikken, 2000; Brewer, 2004; Peña, 2004) como el criterio jurisprudencial (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional -TSJ/SC-: 8-6-2000, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2000; TSJ/SC: 6-12-2000, en Pierre, 2000a; TSJ/SC: 19-9-2001, en Pierre, 2001a; TSJ/SC: 19-9-2001, en Pierre, 2001b; TSJ/SC: 16-10-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001; TSJ/SC: 6-11-2001, en Pierre, 2001; TSJ/SC: 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001a; TSJ/SC: 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001b; TSJ/SC: 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001c; TSJ/SC: 16-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001) expuestos inducen a suponer que el Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante la emisión de decretos con fuerza de ley propiamente dichos puede regular las materias enunciadas en el artículo 156, numeral 32, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, el cual concatenado con el artículo 187, numeral 1³, *ejusdem*, preceptúa implícitamente la reserva legal.

³ "Corresponde a la Asamblea Nacional: (...) Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional".

Sin embargo, se estima que la ausencia de límites de contenido o materia en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 para el dictado de decretos con fuerza de ley propiamente dichos, proclamada por un sector de la doctrina (Leza, 2000; Nikken, 2000; Brewer, 2004; Peña, 2004) y la jurisprudencia (TSJ/SC: 8-6-2000, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2000; TSJ/SC: 6-12-2000, en Pierre, 2000a; TSJ/SC: 19-9-2001, en Pierre, 2001a; TSJ/SC: 19-9-2001, en Pierre, 2001b; TSJ/SC: 16-10-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001; TSJ/SC: 6-11-2001, en Pierre, 2001; TSJ/SC: 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001a; TSJ/SC: 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001b; TSJ/SC: 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001c; TSJ/SC: 16-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001) nacionales, no se refiere a la inexistencia absoluta o total de tales límites, sino a la inexistencia de límites de contenido o materia expresos, por cuanto su texto permite inferir la presencia de límites materiales tácitos derivados de los principios fundamentales y, como consecuencia de ello, el Presidente de la República en Consejo de Ministros al emitir los señalados actos jurídicos normativos carece de competencia para regular la totalidad de las materias correspondientes a la Asamblea Nacional, conforme a los artículos 156, numeral 32, y 187, numeral 1, *ejusdem*.

2.1.1. Presencia de límites materiales implícitos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999

Los límites materiales implícitos (Peña, 2004) o tácitos constituyen la demarcación o restricción en cuanto al contenido u objeto específico, no expresa, inferida de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos, según la cual determinadas materias, contenidos u objetos son de regulación exclusiva y excluyente por parte del Poder Legislativo Nacional, por órgano de la Asamblea Nacional.

Los límites materiales implícitos o tácitos de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos surgen de los principios constitucionales o fundamentales "(...) en que se asienta (...) el ordenamiento positivo en general (...)" (Cassagne, 1995, p. 7). Los principios constitucionales configuran las bases o las ideas fundamentales de la Constitución de

la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y, por consiguiente, representan los soportes del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, preceptuado en el artículo 2, *ejusdem*. La vulneración de los mencionados límites implícitos o tácitos quebranta, pues, los principios constitucionales o fundamentales.

Al respecto Brewer (2004, p. 461) explica: "(...) frente a una delegación legislativa tan amplia como la que regula la Constitución, aparentemente sin límites expresos (...) los límites de la misma derivan de los propios principios constitucionales". La Roche (2002, p. 89-90), en consonancia con la doctrina alemana, califica los límites implícitos o tácitos como límites inmanentes y, en resumen, plantea:

Los límites inmanentes están determinados por las ideas fundamentales que se encuentran en la base de una Constitución parlamentaria y democrática (...) De allí resulta que el Parlamento, cuando delega el ejercicio del Poder Legislativo, está obligado a observar las restricciones que le imponen la estructura de la Constitución y los principios fundamentales, así se conforma un Estado de Derecho (...) La doctrina alemana llama a estas restricciones 'los límites inmanentes'; ellos no pueden ser franqueados por el legislador.

La justificación de los límites materiales implícitos o tácitos de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos se encuentra en la siguiente premisa: las decisiones esenciales, trazadoras de las líneas básicas del orden estatal y social, precisan ser reguladas por el órgano parlamentario de representación popular (TSJ/SC: 12-6-2003, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2003; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral -TSJ/SC-: 30-3-2006, en Pierre, 2006): la Asamblea Nacional, conforme al procedimiento de elaboración de leyes formales o leyes en sentido estricto establecido en los artículos 202 al 218, ambos inclusive, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, a fin de garantizar la discusión y la negociación entre las tendencias representativas de los diversos intereses de la sociedad.

Se estima interesante advertir que la interpretación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 exige considerar los principios fundamentales, contemplados expresa o implícitamente

en su normativa. En palabras de La Roche (2002, p. 89), “(...) las disposiciones constitucionales deben interpretarse de tal manera que sean compatibles con los principios de base de la Constitución. O para decirlo como lo hacen los juristas franceses: los principios generales deben ser respetados”.

Así, el Título I, Principios Fundamentales, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 preceptúa de forma expresa entre los nombrados principios: la libertad, la igualdad, la justicia, la paz, la independencia, la soberanía (artículo 1), la vida, la democracia, la responsabilidad social, la preeminencia de los derechos humanos, la ética, el pluralismo político (artículo 2), la cooperación, la concurrencia, la corresponsabilidad (artículo 4). Por su parte, el artículo 3, *ejusdem*, estipula los fines esenciales del Estado:

(...) la defensa y desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.

Los artículos comprendidos en ese Título I de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 resultan insuficientes para agotar los principios fundamentales expresos o implícitos, pues la misma prevé otros de dichos principios, igualmente dotados de importancia y trascendencia para el Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (artículo 2). A título ejemplificativo se citan como principios fundamentales expresos: la distribución vertical del Poder Público (artículo 136), la división horizontal del Poder Público Nacional (artículo 136) y la colaboración de Poderes (artículo 136); y como principios fundamentales implícitos: la reserva legal (artículos 156, numeral 32; 187, numeral 1) y “(...) la seguridad jurídica (...)” (TSJ/SC: 15-5-2003, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2003: 13; Peña, 2004, p. 667) (artículo 2).

Los límites implícitos o tácitos, con respecto a las materias susceptibles de regulación por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante decretos con fuerza de ley propiamente

dichos, derivados de los principios fundamentales previstos expresa o implícitamente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se encuentran representados por las materias de competencia exclusiva y excluyente de la Asamblea Nacional y, por ende, excluidas del ámbito competencial de tales decretos.

Ahora bien, sin ánimo de plantear un listado pormenorizado de los asuntos, los contenidos, los objetos o las materias excluidas del ámbito competencial de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos con arreglo a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se considera prudente destacar, entre otras: la restricción o limitación de los derechos fundamentales, las leyes habilitantes, las leyes aprobatorias de tratados o convenios internacionales y las amnistías (Peña, 2004), materias desarrolladas de forma breve en las páginas sucesivas.

2.1.1.1. Restricción o limitación de los derechos fundamentales

La restricción o limitación de los derechos fundamentales (TSJ/SE: 2-9-2004, en Pierre, 2004) se refiere a los condicionamientos, establecidos exclusivamente mediante ley en sentido estricto o ley dictada por el Poder Legislativo Nacional, por órgano de la Asamblea Nacional, orientados a circunscribir, delimitar o demarcar el ámbito, el alcance y la duración del ejercicio de tales derechos. Los condicionamientos legales se encuentran determinados por la necesidad de coordinar los derechos fundamentales "(...) bien con los intereses o derechos de otros sujetos, bien con los intereses o derechos de la comunidad o del aparato administrativo (...)" (Faría, 2002 p. 675).

El Tribunal Supremo de Justicia expresa que las normas reguladoras de las restricciones o limitaciones bajo análisis precisan emanar del órgano parlamentario (SC: 3-6-2003, en Pierre, 2003; SE: 2-9-2004, en Pierre, 2004) y, en consecuencia, califica a la Asamblea Nacional como "(...) el único poder⁴ a quien corresponde reglamentar, de manera general y

⁴ Se disiente de la calificación de la Asamblea Nacional como "(...) poder (...)" (TSJ/SC: 19-7-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001, p. 12), por cuanto la misma constituye

permanente, el ejercicio y protección de los derechos fundamentales” (SC: 19-7-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001, p. 12). Al respecto Combellas (2001, p. 66) expone:

(...) el Parlamento (...) como Poder Legislativo, es la garantía de la participación del común de los ciudadanos para resolver un asunto que a todos atañe como lo es la regulación legal de los derechos, y por consiguiente no puede dejarse a la voluntad y el arbitrio del Poder Ejecutivo.

El límite material de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos con respecto a la restricción o limitación de los derechos fundamentales (Brewer, 2004) tiene su justificación en el principio de seguridad jurídica, previsto implícitamente en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (TSJ/SC: 15-5-2003, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2003). La existencia del referido límite se califica esencial para la vigencia del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 2), pues impide dejar a discreción del Presidente de la República en Consejo de Ministros la posibilidad de restringir o limitar los derechos reconocidos constitucionalmente.

2.1.1.2. Leyes habilitantes

Las leyes habilitantes, contempladas en el artículo 203, tercer aparte, en concordancia con en el artículo 236, numeral 8, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, son actos jurídicos normativos sancionados “(...) exclusiva y excluyentemente por las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, órgano perteneciente al Poder Legislativo Nacional, por cuyo intermedio se delega la posibilidad de ejercer la función legislativa (...)” (Tavares *et al.*, 2004, p. 499). La nombrada delegación tiene como único destinatario al Presidente de la República en Consejo de Ministros (TSJ/SC: 19-9-2001, en Pierre, 2001a; TSJ/SC: 19-9-2001, en Pierre, 2001b; TSJ/SC: 13-11-2001,

sólo uno de los órganos conformadores del Poder Legislativo Nacional. Véase Soto y Tavares (2001).

en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001a; TSJ/SC: 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001b; TSJ/SC: 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001c; TSJ/SC: 31-1-2002, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2002) y lo autoriza para emitir decretos con fuerza de ley propiamente dichos, sometidos a las directrices, propósitos y marco de las materias delimitadas en la correspondiente ley habilitante (TSJ/SC: 19-9-2001, en Pierre, 2001a; TSJ/SC: 19-9-2001, en Pierre, 2001b).

Se considera imposible la sanción de leyes habilitantes por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros con basamento en las siguientes razones: las leyes habilitantes constituyen leyes formales o leyes en sentido estricto, por emanar de la Asamblea Nacional y reunir "(...) los requisitos extrínsecos del procedimiento de formación de las leyes" (TSJ/SC: 6-11-2001, en Pierre, 2001, p. 58) señalados en los artículos 202 al 218, ambos inclusive, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999; y la técnica de delegación legislativa (TSJ/SC: 8-6-2000, en Pierre, 2000; TSJ/SC: 12-6-2003, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2003; TSJ/SC: 9-3-2004, en Pierre, 2004), establecida en el artículo 203, tercer aparte, *eiusdem*, predica la transferencia o traslado de contenido material de un órgano, Asamblea Nacional, a otro órgano, Presidente de la República, y no de este último órgano a sí mismo.

2.1.1.3. Leyes aprobatorias de tratados o convenios internacionales

El artículo 154 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 preceptúa: "Los tratados celebrados por la República deben ser aprobados por la Asamblea Nacional antes de su ratificación por el Presidente o Presidenta de la República..."; y el artículo 187, numeral 18, *eiusdem*, contempla entre las competencias de la Asamblea Nacional: "Aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución".

Las leyes formales aprobatorias de tratados o convenios internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente de la República, constituyen actos jurídicos normativos sancionados por el Poder Legislativo Nacional, por órgano de la Asamblea

Nacional, con la finalidad de incorporar y dar eficacia en el Derecho Interno venezolano (Peña, 2004) a las disposiciones contenidas en dichos tratados o convenios. Las leyes en examen son el resultado de la colaboración desplegada por el Poder Legislativo Nacional, por órgano de la Asamblea Nacional, en el ejercicio de la función de gobierno propia del Poder Ejecutivo Nacional (Soto y Tavares, 2001).

No precisan de leyes formales aprobatorias de tratados o convenios internacionales: los tratados “(...) mediante los cuales se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, artículo 154).

La emisión por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros de decretos con fuerza de ley propiamente dichos orientados a aprobar tratados o convenios internacionales resulta inadmisibles, por cuanto la aprobación de los mismos requiere efectuarse mediante leyes formales o “(...) actos singulares en forma de ley (...)” (Peña, 2004, p. 246) dictados exclusiva y excluyentemente por la Asamblea Nacional, los cuales otorgan eficacia a otros actos jurídicos y permiten el ejercicio de un particular control sobre el Poder Ejecutivo Nacional (Peña, 2004). En consecuencia, admitir la emisión de tales decretos por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros desnaturaliza el acto jurídico por cuyo intermedio se aprueban los tratados o convenios internacionales, distinguido por revestir carácter estrictamente formal y desvirtúa el control desplegado por el Poder Legislativo Nacional, por órgano de la Asamblea Nacional, sobre las políticas internacionales desarrolladas por el Poder Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente de la República.

2.1.1.4. Amnistías

La figura jurídica denominada amnistías se encuentra normada en el artículo 187, numeral 5, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 en los siguientes términos: “Corresponde a la

Asamblea Nacional: (...) Decretar amnistías". La Real Academia Española (2001a) precisa que la "amnistía" constituye el olvido legal de delitos y, por ende, acarrea la extinción de responsabilidad de sus autores.

Razones de índole político fundamentan la amnistía, pues representa una forma de colaboración por parte del Poder Legislativo Nacional, por órgano de la Asamblea Nacional, en el desarrollo de la función ejecutiva, en su modalidad función de gobierno, la cual corresponde de forma típica o particular a los órganos superiores del Poder Ejecutivo Nacional, entre ellos, el Presidente de la República (Soto y Tavares, 2001).

El dictado por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros de decretos con fuerza de ley propiamente dichos destinados a conceder el olvido legal de delitos se reputa imposible, por cuanto "(...) la actuación en esta materia es excepcionalísima, (...) es una competencia que debido a su trascendencia, históricamente siempre ha estado en manos del Poder Legislativo" (Peña, 2004, p. 489) Nacional. En síntesis, el decretar amnistías es una competencia exclusiva y excluyente del Poder Legislativo Nacional, por órgano de la Asamblea Nacional, mediante la emisión de ley formal o ley en sentido estricto.

2.2. SOMETIDO A DIRECTRICES, PROPÓSITOS Y MARCO EN MATERIAS DE COMPETENCIA NACIONAL ESTABLECIDOS EN LA LEY HABILITANTE

Con objeto de explicar el subelemento del elemento material de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos descrito en el acápite se pretende: en primer lugar, determinar el significado de los vocablos y expresiones que lo componen con arreglo a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999; y en segundo lugar, precisarlo en la Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan de 2007.

2.2.1. Directrices

De acuerdo con la Real Academia Española (2001a, p. 830), el término "directriz" se refiere a las "Ideas (...) instrucciones o normas generales

para la ejecución de algo”, en otras palabras, las directrices configuran las condiciones de generación o producción de un asunto.

El tercer aparte del artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 contempla el término bajo análisis al catalogar las leyes habilitantes como las encargadas de establecer “(...) las directrices (...) de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República con rango y valor de ley”. Así, las directrices dispuestas en la ley habilitante constituyen las pautas directivas o las condiciones de las materias, a las cuales se encuentra en la obligación de ajustarse el Presidente de la República en Consejo de Ministros al dictar decretos con fuerza de ley propiamente dichos.

2.2.2. Propósitos

La palabra “propósito”, según la Real Academia Española (2001b, p. 1846), denota el “(...) objeto (...) que se pretende conseguir”, el objetivo o la finalidad que se pretende alcanzar o lograr.

El tercer aparte del artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 prevé: “Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer (...) propósitos (...) de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República con rango y valor de ley”. Por consiguiente, los propósitos fijados en la ley habilitante configuran los objetivos o las finalidades de las materias que el Presidente de la República en Consejo de Ministros se encuentra en la obligación de alcanzar mediante la emanación de decretos con fuerza de ley propiamente dichos.

2.2.3. Marco

De acuerdo con la Real Academia Española (2001b), el vocablo “marco” atiende a los límites entre los cuales se encuadra un problema o cuestión, la demarcación de un asunto o materia.

En tal sentido, el tercer aparte del artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 dispone: las leyes

habilitantes establecen el “(...) marco (...) de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República con rango y valor de ley”. El marco regulado en la ley habitante es calificado por Peña (2004, p. 316) como “(...) lineamientos fundamentales (...)”, por cuanto se refiere a los límites o la demarcación de los asuntos, contenidos o materias a los cuales se encuentra en la obligación de circunscribirse el Presidente de la República en Consejo de Ministros al dictar decretos con fuerza de ley propiamente dichos.

2.2.4. Materias de competencia nacional

El artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 preceptúa: por una parte, el principio de distribución vertical del Poder Público, según el cual son ramas verticales del Poder Público: el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional; y, por la otra, el principio de división horizontal del Poder Público Nacional, según el cual son ramas horizontales del Poder Público Nacional: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral. Así, las materias de competencia nacional (TSJ/SC: 6-12-2000, en Pierre, 2000b; Brewer, 2004; Tavares *et al.*, 2004; TSJ/SC: 17-8-2004, en Pierre, 2004) aluden a los asuntos o los contenidos sobre los cuales versan las facultades y las obligaciones, asignadas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 o correspondientes, por su índole o naturaleza, a las ramas horizontales del Poder Público Nacional.

Esas materias de competencia nacional son enumeradas en el artículo 156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (Brewer, 2004) de manera enunciativa y no taxativa, pues, con arreglo a su numeral 33, se reconocen otras materias de competencia nacional, denominadas materias de competencia nacional adicionales. Ahora bien, el artículo 156, numeral 32, *ejusdem*, especifica algunas de las materias que precisan ser reguladas por medio de actos jurídicos normativos con fuerza, rango o valor de ley:

Es de la competencia 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.

Las materias transcritas requieren ser normadas por los órganos del Poder Público Nacional (Nikken, 2000) que tengan atribuida, de forma típica o por colaboración (Soto y Tavares, 2001), la función legislativa, vale decir: la Asamblea Nacional mediante la emisión de leyes formales (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999: artículos 187, numeral 1; 202) y el Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante la emisión de decretos con fuerza de ley propiamente dichos (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999: artículos 236, numeral 8; 203, tercer aparte). Se estima prudente enfatizar, con relación a este último supuesto, la existencia de límites materiales implícitos, por lo cual ciertas materias previstas en el artículo 156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 son excluidas del ámbito competencial del Presidente de la República en Consejo de Ministros y configuran el ámbito competencial exclusivo y excluyente de la Asamblea Nacional.

2.2.5. Ley habilitante

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 introduce, de forma originaria y expresa en el ordenamiento constitucional patrio, el *nomen iuris*: ley habilitante (TSJ/SC: 8-6-2000, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2000; TSJ/SC: 6-12-2000, en Pierre, 2000a; Tavares *et al.*, 2004). En efecto, el artículo 203, tercer aparte, y 236, numeral 8, *ejusdem*, contemplan la ley habilitante como el acto jurídico normativo dictado por el Poder Legislativo Nacional, por órgano de la Asamblea Nacional, y orientado a transferir materias de su competencia al Poder Ejecutivo Nacional, por

órgano del Presidente de la República en Consejo de Ministros, para que este último las regule mediante la emisión de decretos con fuerza de ley propiamente dichos.

El tercer aparte del artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 conceptúa las leyes habilitantes como las sancionadas por las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, "...a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República con rango o valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio". Sin embargo, la técnica legislativa impone que la construcción de definiciones, conceptos y teorías en general sea desarrollada por la doctrina y/o la jurisprudencia. En atención a esta premisa, Tavares *et al.* (2004, p. 499) conceptúan la ley habilitante como

(...) el acto jurídico de contenido normativo y carácter permisivo, dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, sancionado exclusiva y excluyentemente por las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, órgano perteneciente al Poder Legislativo Nacional, por cuyo intermedio se delega la posibilidad de ejercer la función legislativa, con arreglo a ciertas directrices, propósitos y marco en materias de competencia nacional, reservadas a actos con fuerza o rango de ley, de forma exclusiva y excluyente a un solo destinatario, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, órgano del Poder Ejecutivo Nacional; y, además, se autoriza a este último órgano para dictar, en un plazo determinado, actos de contenido normativo con fuerza o rango de ley, denominados decretos con fuerza de ley.

La habilitación legislativa (Henríquez, 1998; Nikken, 2000; Avellaneda, 2001; TSJ/SC: 19-9-2001, en Pierre, 2001a; TSJ/SC: 19-9-2001, en Pierre, 2001b; TSJ/SC: 6-11-2001, en Pierre, 2001; TSJ/SC: 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001a; TSJ/SC: 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001b; TSJ/SC: 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001c; La Roche, 2002), en la modalidad: ley habilitante, tiene su justificación en las insuficiencias demostradas por el órgano parlamentario del Poder Legislativo Nacional para resolver efectiva y eficazmente las innumerables exigencias normativas del Estado, debido al lento procedimiento de formación de

las leyes formales y a la ausencia de técnicos y especialistas entre sus miembros (Biscaretti di Ruffia, citado por La Roche, 2002).

Las leyes habilitantes precisan ser dictadas para casos determinados, lo cual permite: evitar remisiones genéricas o ilimitadas a favor del Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente de la República en Consejo de Ministros, y garantizar la vigencia de principios fundamentales (TSJ/SC: 27-7-2004, en Pierre, 2004). Por consiguiente, la delegación "(...) ha de contener un 'estándar discernible', una directiva normativa precisa y singular, inequívoca en su contenido, y no una cesión formal o en blanco de poder normativo" (García y Fernández, 1998, p. 251).

En este orden de ideas, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional (8-6-2000, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2000; 6-12-2000, en Pierre, 2000a; 12-6-2003, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2003) encuentra la justificación de la ley habilitante en el principio de colaboración entre el Poder Legislativo Nacional y el Poder Ejecutivo Nacional, a fin de evitar que el primero realice delegaciones "(...) totalmente abiertas (...)" (TSJ/SC: 12-6-2003, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2003, p. 42) y, por consiguiente, garantizar que el segundo legisle sobre materias específicas, delimitadas en la ley habilitante respectiva.

El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional (19-9-2001, en Pierre, 2001a; 19-9-2001, en Pierre, 2001b; 16-10-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001; 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001a; 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001b; 13-11-2001, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2001c) califica la ley habilitante como una ley marco, pues "(...) al habilitar al Presidente de la República para que ejerza funciones legislativas en determinadas materias, le establece las directrices y parámetros de su actuación la que deberá ejercer dentro de lo establecido en esa Ley (...)" (19-9-2001, en Pierre, 2001b, p. 62). Así, la ley habilitante faculta o permite al Poder Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente de la República en Consejo de Ministros, ejecutar "(...) una conducta en determinado sentido material...por cuanto establece (...) la materia sobre la cual debe versar tal facultad (...)" (Tavares *et al.*, 2004, p. 504). El citado sentido material, según el tercer aparte del artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se

aprecia en la siguiente afirmación: “(...) directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan (...)”.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 no contempla límites expresos con relación a las materias susceptibles de ser transferidas al Presidente la República en Consejo de Ministros por medio de ley habilitante, dichos límites son “(...) dejados a la discreción de la Asamblea Nacional, la cual, en forma genérica, está facultada para fijar ‘las directrices, propósitos y marco de las materias que delegan’ ” (Nikken, 2000, p. 10). Cada ley habilitante sancionada por la Asamblea Nacional configura el único límite material expreso de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos por ella autorizados para ser dictados, por cuanto contiene las materias específicas (TSJ/SC: 8-6-2000, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2000; TSJ/SC: 31-1-2002, en <http://www.tsj.gov.ve>, 2002; TSJ/SC: 14-12-2006, en Pierre, 2006), precisas o concretas, constitutivas del “(...) ámbito material exclusivo sobre el cual puede ejercer el Presidente de la República la potestad normativa que se le transfiere, de tal manera que esa potestad nace estrictamente limitada (...)” (Peña, 2004, p. 321) por la referida ley.

2.2.6. Directrices, propósitos y marco en materias de competencia nacional establecidos en la Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan de 2007

La Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan de 2007, ley habilitante sancionada por el Poder Legislativo Nacional, por órgano de la Asamblea Nacional, materializa los postulados contenidos fundamentalmente en el tercer aparte del artículo 203 y en el numeral 8 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (Tavares *et al.*, 2004). En efecto, el artículo 1, *ejusdem*, prescribe:

Se autoriza al Presidente de la República para que, en Consejo de Ministros, dicte Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley, de acuerdo con las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan en esta Ley, de

conformidad con el último aparte del artículo 203 y el numeral 8 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela...

Se advierte que el citado artículo 1 de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan de 2007 describe once ámbitos materiales: ámbito de transformación de las instituciones del Estado (numeral 1); ámbito de la participación popular (numeral 2); ámbito de los valores esenciales del ejercicio de la función pública (numeral 3); ámbito económico y social (numeral 4); ámbito financiero y tributario (numeral 5); ámbito de la seguridad ciudadana y jurídica (numeral 6); ámbito de la ciencia y la tecnología (numeral 7); ámbito de la ordenación territorial (numeral 8); ámbito de seguridad y defensa (numeral 9); ámbito de la infraestructura, transporte y servicios (numeral 10); y ámbito energético (numeral 11). Estos once ámbitos materiales configuran el asunto, el contenido o el objeto específico, concreto o preciso perteneciente a la competencia del Poder Público Nacional y transferido expresamente por la Asamblea Nacional mediante la nombrada ley habilitante al Presidente de la República en Consejo de Ministros, para que este órgano lo regule por intermedio de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos por ella autorizados.

Resulta interesante destacar que los ámbitos materiales contemplados en el artículo 1 de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan de 2007 pertenecen a la competencia del Poder Público Nacional, por encontrarse incluidos en el artículo 156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Así, el numeral 32 representa el ámbito de transformación de las instituciones del Estado; los numerales 32 y 33, el ámbito de la participación popular y el ámbito de los valores esenciales del ejercicio de la función pública; los numerales 22, 23, 24, 25 y 32, el ámbito económico y social; los numerales 11, 12, 13, 14, 15, 21 y 32, el ámbito financiero y tributario; los numerales 4, 5, 6 y 32, el ámbito de la seguridad ciudadana y jurídica; los numerales 32 y 33, el ámbito de la ciencia y la tecnología; los numerales 10, 13, 19 y 32, el ámbito de la ordenación territorial; los numerales 2, 7, 8 y 30, el ámbito de seguridad y defensa; los numerales 23, 26, 27, 28 y 29,

el ámbito de la infraestructura, transporte y servicios; y el numeral 16 representa el ámbito energético.

Cada uno de esos ámbitos materiales contiene la delimitación de las competencias que al interior del mismo puede ejecutar el Presidente de la República en Consejo de Ministros (Tavares *et al.*, 2004). La señalada delimitación se efectúa mediante el establecimiento de límites materiales expresos, los cuales se corresponden con "(...) las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan (...)" (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999: artículo 203).

Con objeto de conocer límites materiales expresos prescritos en la Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan de 2007, a continuación se especifican, a título ejemplificativo, directrices, propósitos y marco en el ámbito material de la participación popular (numeral 2) y el ámbito material de la ciencia y la tecnología (numeral 7).

2.2.6.1. *Ámbito material de la participación popular*

El numeral 2, del artículo 1 de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan de 2007 autoriza, en el ámbito material de la participación popular, al Presidente de la República en Consejo de Ministros para

Dictar normas que establezcan los mecanismos de participación popular de la comunidad organizada en la aplicación del ordenamiento jurídico y ámbito económico y social del Estado, a través de la planificación, el control social, la inspección técnica social y la práctica del voluntariado, y que adecuen la estructura organizativa de las instituciones del Estado, para permitir el ejercicio directo de la soberanía popular.

Con arreglo al precepto transcrito, la directriz, la pauta directiva o la condición se distingue en la expresión: "(...) a través de la planificación, el control social, la inspección técnica social y la práctica del voluntariado, y que adecuen la estructura organizativa de las instituciones del Estado

(...)”. El propósito, el objetivo o la finalidad se distingue en la expresión: “(...) para permitir el ejercicio directo de la soberanía popular”. El marco, el límite o la demarcación se distingue en la expresión: “(...) los mecanismos de participación popular de la comunidad organizada en la aplicación del ordenamiento jurídico y ámbito económico y social del Estado (...)”.

2.2.6.2. *Ámbito material de la ciencia y la tecnología*

El numeral 7 del artículo 1 de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan de 2007 autoriza, en el ámbito material de la ciencia y la tecnología, al Presidente de la República en Consejo de Ministros para “Dictar normas que permitan el desarrollo de la ciencia y la tecnología, a fin de satisfacer las necesidades de educación, salud, medio ambiente y biodiversidad, industrialización y calidad de vida de la población, de conformidad con los principios constitucionales”.

Ahora bien, la directriz, la pauta directiva o la condición se aprecia en la afirmación: “...de conformidad con los principios constitucionales”. El propósito, el objetivo o la finalidad se aprecia en la afirmación: “...a fin de satisfacer las necesidades de educación, salud, medio ambiente y biodiversidad, industrialización y calidad de vida de la población...”. El marco, el límite o la demarcación se aprecia en la afirmación: “...el desarrollo de la ciencia y la tecnología...”.

CONCLUSIONES

Los decretos con fuerza de ley propiamente dichos, regulados en el numeral 8 del artículo 236, en concordancia con el tercer aparte del artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, constituyen actos jurídicos de contenido normativo y efectos generales, con fuerza, rango o valor de ley, dictados exclusiva y excluyentemente por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante el ejercicio de la función legislativa por delegación de la Asamblea Nacional y en colaboración con la misma, sobre un asunto, contenido, materia u objeto específico calificado como elemento material.

El elemento material de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos comprende dos concurrentes subelementos: en primer lugar, ausencia de límites materiales expresos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y, en segundo lugar, sometido a directrices, propósitos y marco en materias de competencia nacional establecidos en la ley habilitante.

En este orden de ideas, la ausencia de límites de contenido o materia expresos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 para el dictado de decretos con fuerza de ley propiamente dichos por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros no se refiere a la inexistencia absoluta de límites, por cuanto su texto permite inferir la presencia de límites materiales tácitos derivados de los principios constitucionales o fundamentales tanto expresos como implícitos, soportes del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia preceptuado en el artículo 2, *ejusdem*. En consecuencia, el Presidente de la República en Consejo de Ministros al dictar decretos con fuerza de ley propiamente dichos está obligado a respetar los límites materiales implícitos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Esos límites materiales implícitos o tácitos se encuentran representados por materias de competencia nacional, cuya regulación corresponde al ámbito competencial exclusivo y excluyente de la Asamblea Nacional por intermedio del dictado de leyes formales o leyes en sentido estricto y, por consiguiente, son excluidas del ámbito competencial del Presidente de la República en Consejo de Ministros por intermedio del dictado de decretos con fuerza de ley propiamente dichos. La exclusión se justifica en la existencia de materias esenciales para el orden político, jurídico, económico y social, entre ellas, la restricción o limitación de los derechos fundamentales, las leyes habilitantes, las leyes aprobatorias de tratados o convenios internacionales y las amnistías. Las referidas materias precisan de discusión y negociación entre las tendencias representativas de los intereses de la sociedad en la Asamblea Nacional, razón por la cual no deben dejarse a la discrecionalidad del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Se recomienda, en una futura enmienda constitucional, reforma constitucional o convocatoria a una asamblea nacional constituyente, el establecimiento en la Constitución de límites materiales expresos para la emisión de decretos con fuerza de ley propiamente dichos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Esto garantiza la vigencia de principios constitucionales como el principio de seguridad jurídica, base fundamental para conocer con claridad las materias susceptibles de ser transferidas por la Asamblea Nacional mediante ley habilitante y de ser reguladas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante decretos con fuerza de ley propiamente dichos.

La ley habilitante fija las directrices, pautas directivas o condiciones, los propósitos, objetivos o finalidades y el marco, límite o demarcación a los cuales está en la obligación de sujetarse el Presidente de la República en Consejo de Ministros, al regular asuntos transferidos concernientes a las facultades y las obligaciones asignadas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 o correspondientes, por su índole o naturaleza, a las ramas horizontales del Poder Público Nacional, no constitutivos de límites materiales implícitos, mediante la emisión de decretos con fuerza de ley propiamente dichos. En tal sentido, cada ley habilitante sancionada por la Asamblea Nacional configura el único límite material expreso de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos por ella autorizados para ser dictados, pues contiene las materias específicas conformadoras del ámbito material susceptible de regulación, en ejercicio de la función legislativa, por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

La Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan de 2007, ley habilitante sancionada por la Asamblea Nacional, transfiere expresamente al Presidente de la República en Consejo de Ministros once ámbitos materiales de competencia nacional: ámbito de transformación de las instituciones del Estado; ámbito de la participación popular; ámbito de los valores esenciales del ejercicio de la función pública; ámbito económico y social; ámbito financiero y tributario; ámbito de la seguridad ciudadana y jurídica; ámbito de la ciencia y la tecnología;

ámbito de la ordenación territorial; ámbito de seguridad y defensa; ámbito de la infraestructura, transporte y servicios; y ámbito energético. Cada uno de los ámbitos materiales contiene la delimitación de las competencias que al interior del mismo puede ejecutar el Presidente de la República en Consejo de Ministros. La citada delimitación se efectúa en virtud del establecimiento de límites materiales expresos, los cuales se corresponden con las directrices, los propósitos y el marco de las materias transferidas.

Resulta conveniente advertir que los once numerales del artículo 1 de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan de 2007 señalan directrices, propósitos y marco de los ámbitos materiales transferidos. Esto último reafirma la calificación, inferida de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, de la ley habilitante como único límite material expreso de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos por ella autorizados para ser dictados.

Referencias

- ASAMBLEA Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 36860, 30 de diciembre de 1999. Reimpresa por error material del ente emisor. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 5453 Extraordinario, 24 de marzo de 2000. Caracas (Venezuela).
- ASAMBLEA Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2007). Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 38617, 1° de febrero de 2007. Caracas (Venezuela).
- AVELLANEDA SISTO, E. (2001). El régimen de los decretos-leyes, con especial referencia a la Constitución de 1999. En F. Parra Aranguren y A. Rodríguez García (comps.), *Estudios de Derecho Administrativo. Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela* (vol. I, pp. 70-105). Caracas (Venezuela): Tribunal Supremo de Justicia. Colección Libros Homenaje, N° 2.
- BREWER CARÍAS, A.R. (2004). *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano* (T. I, 4ª ed.) Caracas (Venezuela): Editorial Jurídica Venezolana. Colección Textos Legislativos, N° 20.

- CASSAGNE, J.C. (1995). *Estudios de Derecho Público*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- COMBELLAS, R. (2001). *Derecho Constitucional: Una Introducción al Estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas (Venezuela): Mc Graw Hill Interamericana.
- FARÍA VILLARREAL, I. (2002). Las limitaciones administrativas a la propiedad privada en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. En F. Parra Aranguren (comp.), *Temas de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani* (vol. I, pp. 671-690). Caracas (Venezuela): Tribunal Supremo de Justicia. Colección Libros Homenaje, N° 7.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. (1998). *Curso de Derecho Administrativo*, T. I. Madrid: Civitas.
- HENRÍQUEZ LARRAZÁBAL, R. (1998). Hacia una ampliación de las potestades normativas del Poder Ejecutivo. *Revista de Derecho Administrativo*, 3, 317-341.
- LA ROCHE, H. (2002). *Ensayos de Derecho Constitucional*. Caracas (Venezuela): Tribunal Supremo de Justicia. Colección de Estudios Jurídicos, N° 6.
- LEZA BETZ, D. (2000). La organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional y las nuevas competencias normativas del Presidente de la República previstas en la Constitución de 1999. Al traste con la reserva legal formal ordinaria en el Derecho Constitucional Venezolano. *Revista de Derecho Público*, 82, 19-55.
- NIKKEN, P. (2000). Constitución venezolana de 1999: la habilitación para dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley restrictivos de los derechos humanos y su contradicción con el derecho internacional. *Revista de Derecho Público*, 83, 5-19.
- PEÑA SOLÍS, J. (2004). *Manual de Derecho Administrativo*. Adaptado a la Constitución de 1999, Vol. I. Caracas (Venezuela): Tribunal Supremo de Justicia. Colección de Estudios Jurídicos, N° 1.
- REAL Academia Española (2001a). *Diccionario de la Lengua Española* (T. I, 22ª ed.). Madrid: Espasa.
- REAL Academia Española (2001b). *Diccionario de la Lengua Española* (T. 2, 22ª ed.). Madrid: Espasa.
- SOTOHERNÁNDEZ, M.E. y TAVARES DUARTE, F. del V. (2001). Funciones del Estado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. En F. Parra Aranguren (comp.), *Estudios de Derecho Público. Libro Homenaje a Humberto J. La Roche Rincón* (Vol. II, pp. 413-457). Caracas (Venezuela): Tribunal Supremo de Justicia. Colección Libros Homenaje, N° 3.
- SOTO HERNÁNDEZ, M.E., TAVARES DUARTE, F. del V. y MATHEUS INCIARTE, M.M. (2007). Elemento normativo del decreto con fuerza de

- ley propiamente dicho en Venezuela. *Frónesis (Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política)*, 14 (2). En prensa.
- TAVARES DUARTE, F. del V., SOTO HERNÁNDEZ, M.E. y MATHEUS INCIARTE, M.M. (2004). Examen del elemento normativo de la ley habilitante: referencia a la Ley Habilitante de 2000. *Revista de Ciencias Sociales*, X (3), 496-513.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2000). Sentencia del 8 de junio de 2000. Caso: Juicio de la Federación Médica Venezolana. En: <http://www.tsj.gov.ve>. Caracas (Venezuela). Fecha de consulta: 1-8-2003, pp. 1-10.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2000a). Sentencia del 6 de diciembre de 2000. Caso: Juicio de Abogado Alberto J. Melena y otro abogado. En O. Pierre Tapia (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (desde 1973)*, N° 12, pp. 205-213. Caracas (Venezuela): Editorial Pierre Tapia.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2000b). Sentencia del 6 de diciembre de 2000. Caso: Juicio de CANTV y otra empresa. En O. Pierre Tapia (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (desde 1973)*, N° 12, pp. 62-75. Caracas (Venezuela): Editorial Pierre Tapia.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2001). Sentencia del 19 de julio de 2001. Caso: Ciudadano Hermann Escarrá. En <http://www.tsj.gov.ve>. Caracas (Venezuela). Fecha de consulta: 1-8-2003, pp. 1-16.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2001a). Sentencia del 19 de septiembre de 2001. Caso: Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación. En O. Pierre Tapia (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (desde 1973)*, N° 9, pp. 70-79. Caracas (Venezuela): Editorial Pierre Tapia.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2001b). Sentencia del 19 de septiembre de 2001. Caso: Decreto con fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares. En O. Pierre Tapia (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (desde 1973)*, N° 9, pp. 60-70. Caracas (Venezuela): Editorial Pierre Tapia.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2001). Sentencia del 16 de octubre de 2001. Caso: Decreto con rango y fuerza de Ley sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones. En <http://www.tsj.gov.ve>. Caracas (Venezuela). Fecha de consulta: 1-8-2003, pp. 1-16.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2001). Sentencia del 6 de noviembre de 2001. Caso: Juicio de Ministerio de la Secretaría de

- la Presidencia de la República. En O. Pierre Tapia (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (desde 1973)*, T. I (11), pp. 52-59. Caracas (Venezuela): Editorial Pierre Tapia.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2001a). Sentencia del 13 de noviembre de 2001. Caso: Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos. En <http://www.tsj.gov.ve>. Caracas (Venezuela). Fecha de consulta: 4-8-2003, pp. 1-7.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2001b). Sentencia del 13 de noviembre de 2001. Caso: Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Planificación. En <http://www.tsj.gov.ve>. Caracas (Venezuela). Fecha de consulta: 4-8-2003, pp. 1-7.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2001c). Sentencia del 13 de noviembre de 2001. Caso: Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Turismo. En <http://www.tsj.gov.ve>. Caracas (Venezuela). Fecha de consulta: 4-8-2003, pp. 1-7.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2001). Sentencia del 16 de noviembre de 2001. Caso: Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En <http://www.tsj.gov.ve>. Caracas (Venezuela). Fecha de consulta: 4-8-2003, pp. 1-7.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2002). Sentencia del 31 de enero de 2002. Caso: Edgar Alberto Dao contra artículos 6, 8 y 9 del Decreto N° 248 del 29 de junio de 1994. En <http://www.tsj.gov.ve>. Caracas (Venezuela). Fecha de consulta: 4-8-2003, pp. 1-10.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2003). Sentencia del 15 de mayo de 2003. Caso: Abogados Freddy Belisario y Fanny Brito de Belisario. En <http://www.tsj.gov.ve>. Caracas (Venezuela). Fecha de consulta: 15-11-2004, pp. 1-18.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2003). Sentencia del 3 de junio de 2003. Caso: Abogados Rafael Badell y Luis Fraga Pittaluga. En O. Pierre Tapia (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (desde 1973)*, N° 6, pp. 409-440. Caracas (Venezuela): Editorial Pierre Tapia.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2003). Sentencia del 12 de junio de 2003. Caso: Abogado Santiago Mercado Díaz. En <http://www.tsj.gov.ve>. Caracas (Venezuela). Fecha de consulta: 15-11-2004, pp. 1-57.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2004). Sentencia del 9 de marzo de 2004. Caso: Abogado Alberto Melena Medina. En O. Pierre Tapia (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (desde 1973)*, T. I, N° 3, pp. 180-195. Caracas (Venezuela): Editorial Pierre Tapia.

- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2004). Sentencia del 27 de julio de 2004. Caso: Colegio Nacional de Periodistas. En O. Pierre Tapia (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (desde 1973)*, N° 7, pp. 265-298. Caracas (Venezuela): Editorial Pierre Tapia.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2004). Sentencia del 17 de agosto de 2004. Caso: Juicio de Abogado Henry Pereira Gorrín. En O. Pierre Tapiar (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (desde 1973)*, N° 8, pp. 355-416. Caracas (Venezuela): Editorial Pierre Tapia.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2006). Sentencia del 14 de diciembre de 2006. Caso: Juicio de Liliana Hernández y otro. En O. Pierre Tapia (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (desde 1973)*, T. I, N° 12, pp. 345-263. Caracas (Venezuela): Editorial Pierre Tapia.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Electoral (2004). Sentencia del 2 de septiembre de 2004. Caso: Abogado Carlos Eduardo Laplace Medina. En O. Pierre Tapia (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (desde 1973)*, N° 9, pp. 17-20. Caracas (Venezuela): Editorial Pierre Tapia.
- TRIBUNAL Supremo de Justicia, Sala Electoral (2006). Sentencia del 30 de marzo de 2006. Caso: Juicio de Saúl Castellanos y otros. En O. Pierre Tapia (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (desde 1973)*, N° 3, pp. 85-97. Caracas (Venezuela): Editorial Pierre Tapia.