

LA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA LEY EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999

Javier González Reinoza*

Departamento de Metodología y Filosofía del Derecho
Escuela de Derecho
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad de Los Andes
Mérida – Venezuela
jjmer69@hotmail.com

Resumen

En este ensayo se aborda el tema de la *ley formal* en el ordenamiento jurídico venezolano, luego de la puesta en vigencia de la nueva Constitución de 1999, y se realiza desde una visión fundamentalmente descriptiva. Su función consiste principalmente en sistematizar, ordenar e indicar doctrinariamente las líneas básicas de la teoría legislativa venezolana actual con relación a los preceptos jurídicos constitucionales sobre dicha *ley formal*.

Palabras Claves: Ley, Constitución, vigencia, norma, ley formal.

THE NEW CONCEPTION OF LAW IN THE 1999 VENEZUELAN CONSTITUTION

Abstract

This essay focuses a theme related to the *formal law* in the Venezuelan legal system, after having been put the 1999 Constitution into force, the same is examined from a descriptive and conceptual vision. Its function is

* **Javier González Reinoza.** Profesor de Filosofía del Derecho e Introducción al Derecho en la Universidad de Los Andes. Egresado de Derecho con la distinción *Magna Cum Laude* y becado por la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho. Tesista de la Maestría de Filosofía de la ULA. Miembro del «Grupo Investigador Logos: Filosofía, Derecho y Sociedad». Miembro del Consejo de Redacción del Anuario de Derecho. Miembro del Consejo de Redacción de la Revista *Dikaiosyne*.

Este trabajo es otro producto de la investigación realizada con el apoyo del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico-ULA. Código: D-197-01-09-C.

fundamentally to systematize, to order and to indicate from the doctrinal point of view the basic lines of the present Venezuelan legislative theory with relation to the constitutional legal precepts concerning said *formal law*.

Key words: Law, Constitution, Legal Effect, Rule, Formal Law, Legal System

En la mayoría de los sistemas jurídicos occidentales que se fundamentan en la promulgación de normas escritas, más que en la costumbre y en la jurisprudencia, la ley constituye la fuente principal del Derecho. La ley, en sentido general, como la forma más “concreta” de imposición del Derecho y como la pieza clave del ordenamiento jurídico, debe regirse por principios inspirados por los más altos fines espirituales y sociales del hombre. Es fundamental la claridad de los mecanismos de nacimiento, validez y cesación de la imperatividad de esta clase de normas, de lo contrario, las dudas en estas reglas de claridad pondrían en serio riesgo la seguridad jurídica y la democracia basada en el Estado de Derecho.

Con el proceso constituyente venezolano de 1999 se originan nuevas pautas que determinan la vigencia de la ley. La finalidad de este breve trabajo es, como ya se dijo, sistematizar, ordenar e indicar doctrinariamente las líneas básicas de la teoría legislativa venezolana actual con relación a la *ley formal*.

1. Etimología

El término ley proviene de la voz romana *lex*, que significaba norma escrita; se refiere a la norma dictada por la autoridad competente y no nacida directamente por la costumbre de la comunidad (a estas últimas clases de normas se determinaban con la palabra *mores*). Una gran discusión se ha planteado a la hora de determinar la etimología del término *lex*, algunos autores piensan que dicha palabra proviene del latín *ligo – ligare*, ya que la ley “liga” (ob-liga) la voluntad de los miembros de una comunidad a los intereses comunes representados en el Estado. Otros opinan que se deriva del término *leggein*, que significa “establecer”, pues la ley es el establecimiento de la voluntad del Estado. Pero es muy posible que *lex* provenga de *legere*, ya que estas se escriben y se leen.¹

2. La palabra *ley* como un concepto polisémico

La palabra ley tiene múltiples sentidos y significados. En un primer sentido, se refiere a la comprensión de un fenómeno que, constante y necesariamente, sucede en la naturaleza. Desde ésta perspectiva, la ley es la construcción

teórica del científico para determinar un fenómeno del mundo físico que se sucede indefectiblemente, ya que se rige por el principio de causalidad.² En este caso se trata de las *leyes físicas*. También con el término ley se expresan relaciones de necesidad entre conceptos o entes de razón: hablamos de las *leyes lógicas*, como por ejemplo el principio de no-contradicción, o la conclusión de un silogismo; aunque estas leyes sólo pertenecen al fuero de la razón humana, tienen la misma fuerza de necesidad que las leyes físicas. En otro sentido, pero más impropiamente, se usa la palabra ley como norma moral o de conducta, bien sea de tipo religiosa, de uso social o de otra naturaleza.

Jurídicamente la palabra *ley* tiene dos significados: En un sentido amplio se designa con la palabra *ley* todo el espectro normativo de un ordenamiento jurídico, es decir, todas las normas de Derecho. Como explican muchos autores, inclusive el mismo Kelsen, la función legislativa no es exclusiva del poder legislativo, también en, un sentido lato, otros poderes del Estado tienen función legislativa, como por ejemplo, el Poder Ejecutivo cuando dicta reglamentos. En este primer sentido jurídico se incluyen todas las normas, desde las normas constitucionales hasta las normas individualizadas, ubicadas todas entre el vértice y la base de la pirámide kelseniana. En el sentido restringido o estricto, se denomina *ley* a las decisiones del órgano legislativo actuando como tal, es decir, actuando en su función legislativa, ya que no todos los actos del órgano legislativo son leyes. Pues éste tiene otras funciones que no son legislativas, como por ejemplo, la elaboración de su propio Reglamento de Interior y de Debate, entre otras labores administrativas.

Es importante resaltar la diferencia práctica entre *ley formal* y *ley material*. Aguilar Gorrondona³ explica que *ley material* es toda norma jurídica dictada por un órgano del Estado. Lo importante en la ley material es su contenido: el hecho de que contiene una norma jurídica; mientras que las *leyes formales* (de las que hablaremos a continuación), son normas jurídicas emanadas de los órganos legislativos del Estado según las formalidades establecidas en la Constitución. Lo importante en ellas no es sólo su contenido, sino también el órgano que la dicta y el procedimiento formal. Por tanto, toda ley formal es material, pero no toda ley material es formal.

La Constitución de 1961, en su artículo 162, definía a la ley como: «Los actos que sancionen las cámaras como cuerpos colegisladores». Del anterior artículo, ni de todo el capítulo dedicado a la ley en la derogada Constitución, se desprenden elementos para una noción completa de ley. En la Constitución de

1999 se toma prácticamente el mismo camino cuando en el artículo 202 se dispone: «La ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador... », el único cambio fue del término *colegislador* por el de *legislador* debido a que ahora el órgano legislativo es unicameral, por tanto, tampoco tenemos una definición específica del Constituyente sobre la figura de la *ley*.

Tomando en consideración, esta noción constitucional de *ley* y algunos otros elementos doctrinales, podemos conceptualizar la *ley* como un acto del Poder Legislativo Nacional, actuando en su función legislativa, que señala un mandato general, y para que entre en vigencia debe seguirse el procedimiento estipulado en la Constitución.

3. Características de las leyes

Las notas fundamentales de las leyes formales son las mismas que las de cualquier norma jurídica, es decir, comparten con las otras reglas de derecho: la objetividad, la generalidad, la permanencia y la coercibilidad, etc, pero le podemos agregar las siguientes:

- A) Son normas escritas y siguen un procedimiento establecido en la Constitución Nacional.
- B) Son reglas que nacen del Poder Legislativo, en su función legislativa.
- C) También se caracterizan por ser normas post-constitucionales: deben nacer después de que las normas constitucionales establezcan los requisitos de forma.
- D) Por último, podemos decir que son normas “casi irrefragables” porque ocupan un lugar de preeminencia después de la Constitución⁴, siendo esta norma la que impone las pautas y las medidas.

Muchos autores señalan que la ley es un ordenamiento de la razón, como otra característica. Ya santo Tomás enseña que la ley es una especie de regla y medida de los actos humanos, que significa un ordenamiento de la razón en vista del bien común, promulgada por aquél a quien corresponde el cuidado de la comunidad.⁵ Entonces, es la razón la que debe inspirar la norma, de lo contrario sería una norma arbitraria.

4. Elementos de la Ley

Son cada uno de los componentes de una ley, es decir, el modo como está constituida una norma de este tipo. La Técnica Legislativa no tan sólo versa

sobre el proceso de formación de las leyes sino sobre la redacción de las mismas. Para que una ley sea eficaz en el cumplimiento de su función social, y en general sea aplicable, debe ser redactada tomando en consideración todos sus elementos integrales, que podemos resumir así:

A) La Exposición de Motivos: Aquí el legislador determina y explica la pertinencia de la ley, los fines, sus posibles efectos y las razones que justifican la sanción de la norma, así como sus fundamentos constitucionales. Si bien es cierto, que el legislador puede obviar la exposición de motivos y no todas las leyes lo contemplan, en Venezuela según la Constitución de 1999, debe existir una exposición de motivos, ya que, según el artículo 208 de la Constitución, en la primera discusión se considerará este elemento para determinar los objetivos, alcance, y viabilidad de la ley.

B) El Marco Conceptual: La ley puede contener la aclaración por parte del legislador de la extensión, sentido y suposición en que se están usando los términos jurídicos más importantes de ella. Este elemento es relevante, pero no es fundamental; de tal forma que si está presente puede ayudar al proceso de interpretación de la norma, pero en caso contrario, no se hace de ninguna manera inaplicable la regla. Existen las leyes cuyo fundamento es la explicación de conceptos y sentidos de otras leyes, que son las llamadas *Leyes Auténticas*. Éstas también pueden tener un marco conceptual. El marco conceptual se redacta en artículos, a diferencia de la exposición de motivos.

C) La Amplitud: Se refiere a la extensión de la norma, es decir, la definición sobre cuáles sujetos deben cumplir las pautas dictadas en la ley. El legislador debe ser preciso en las categorías de personas y el régimen de los bienes que quedarían incluidos en los tipos legales. Como ya sabemos, la ley como toda norma jurídica, debe ser general y no puede contemplar supuestos para sujetos particulares, sino para grupos o categorías de personas que cumplan los requisitos de los supuestos normativos. En la amplitud se establecen los supuestos de aplicabilidad de la norma. En las leyes tributarias, por ejemplo, la amplitud incluye la base impositiva.

D) Vigencia: Es la indicación expresa sobre la vigencia de la ley. Evita grandes dificultades a quienes interpretan y aplican estas clases de normas; sin embargo, no es obligatorio que el redactor determine la fecha de inicio o finalización de la vigencia de una ley, excepto en los siguientes casos:

1) Cuando se trate de una ley de vigencia determinada, es decir, la ley que será obligatoria sólo por un lapso determinado y el legislador debe así expresarlo.

2) En Venezuela, cuando se trate de una ley tributaria que establezca una tasa, impuesto o contribución, por orden constitucional en el artículo número 315.

3) Y cuando se trate de una Ley Habilitante, ya que deben fijar el lapso de ejercicio de la Delegación Legislativa (último aparte del artículo número 203 de la Constitución Nacional.) La vigencia puede estar redactada en los últimos artículos o en los primeros de la ley.

E) Parte Dispositiva: Está compuesta por todas las disposiciones que componen la ley; implica la esencia misma de la norma. Aquí el legislador desarrolla el articulado base de la ley.

F) Mecanismos específicos de cumplimiento de sus disposiciones: En esta parte, el legislador debe disponer las instituciones, funcionarios, tribunales, ciudadanos y recursos que pueden asegurar la efectiva implementación y cumplimiento de la parte dispositiva

G) Artículos Derogatorios: Es la orden directa de cesación de la vigencia de otras leyes anteriores de igual o inferior jerarquía.

Desde otra perspectiva José Manuel Delgado Ocando⁶ explica que los elementos de la ley son los mismos de toda norma: a.) Hay una parte hipotética o condicional en la ley (condición o supuesto de hecho), b.) Una parte dispositiva (disposición o consecuencia jurídica). Dado un supuesto, la ley prescribe un comportamiento y si ese comportamiento no es observado, se aplicará para los infractores, la sanción⁷ (consecuencia jurídica). Algunos teóricos hablan, de condición, disposición y sanción como elementos de la ley; pero en realidad, la sanción es la misma parte dispositiva de la norma, y no de toda norma, puesto que existen normas que carecen de sanción. La prescripción funciona en forma condicional o hipotética, enlazando a la conducta antijurídica que es la conducta contraria de la prescrita por la norma, la consecuencia coactiva.

5. La Nomogénesis legal en la Constitución de 1999

Como ya explicamos, para la Ley Formal es requisito fundamental el cumplimiento de las formalidades que establece la Constitución, para darle nacimiento. Tomando en consideración el esquema propuesto por Luis María Olaso en su libro *Introducción al Derecho*⁸, y adecuándolo a nuestra Constitución vigente de 1999, el proceso de elaboración de una ley se desarrolla a través de las siguientes etapas:

5.1. Iniciativa de la Ley

Comprende la presentación del proyecto de ley que deberá realizarse ante la Asamblea Nacional, única y exclusivamente por aquellos que tienen la facultad de hacerlo. Según el artículo 204 de la Constitución, en Venezuela tienen la iniciativa:

A) El Ejecutivo Nacional. Esta iniciativa es ejercida por el Presidente de la República, en conjunto con el Vice-presidente Ejecutivo, los Ministros y demás funcionarios que determine la constitución (Art. 225)., Por tanto, la iniciativa es una atribución del Presidente de la República que se debe ejercer en Consejo de Ministros y no en forma individual, y debe estar refrendado por el Vicepresidente y el Ministro del ramo.

B) La Comisión Delegada y las Comisiones Permanentes. Las Comisiones Permanentes son comisiones de diputados que se ocupan de los sectores prioritarios de la actividad nacional y las comisiones delegadas son las que funcionan durante el receso de la Asamblea Nacional, ésta última es integrada por el Presidente y los Vicepresidentes de las comisiones permanentes, las cuales no deben ser más de 15.

C) Los miembros de la Asamblea Nacional. En números no menor de 3.

D) El Tribunal Supremo de Justicia. Cuando se trate de leyes relacionadas con la organización y procedimientos judiciales. Podemos entender que esta atribución del Tribunal Supremo de Justicia, se ejerce en Sala Plena, ya que involucra la voluntad de toda la Institución.

E) El Poder Ciudadano. Cuando se trata de leyes relativas a los órganos que lo integran, es decir, cuando verse sobre la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República y la Defensoría del Pueblo.

F) El Poder Electoral. Cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral.

G) Los Electores. En un número no menor de cero coma uno por ciento (0,1%) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente. La discusión de los proyectos iniciados por los ciudadanos debe ser iniciada, a más tardar, en el período de sesiones ordinarias siguientes al que se haya presentado. Si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto deberá someterse a referéndum, según el Art. 205.

H) A los Consejos Legislativos de Estados. Cuando se trate de leyes relativas a los Estados.

5.2) Discusión de la Ley

Todo Proyecto de Ley debe discutirse por lo menos dos veces en días diferentes. En la primera discusión se considerará la exposición de motivos, analizando objetivos, alcance y viabilidad, para determinar su pertinencia. Se discutirá sobre el articulado también. Aprobado en primera discusión, con mayoría simple o calificada según sea el caso, el proyecto será remitido a la Comisión Permanente, directamente relacionada con la materia objeto de la ley, o a la más relacionada. Si hay varias comisiones que están íntimamente relacionadas debe designarse una comisión mixta para que realice un estudio y presente un informe en un lapso no mayor de 30 días consecutivos.

La segunda discusión se realizará artículo por artículo. En caso de haber modificaciones, se devolverá a la comisión para que las incluyan en un plazo no mayor de 15 días continuos. Leída la nueva versión, se decidirá su aprobación por mayoría; el presidente de la Asamblea Nacional declarará sancionada la ley.

Antes de ser sancionada la ley, la Asamblea Nacional o la Comisión Permanente deben abrir un proceso de consultas obligatorias a los sectores interesados en plantear su opinión sobre la ley (Artículos 206 y 211). Se entiende que esta consulta no es vinculante propiamente hablando, pero debe ser determinante o importante para que los diputados tomen sus decisiones.

5.3) Sanción

De ser aprobado el proyecto en segunda discusión, se considera ley sancionada, pero de recibir observaciones para su modificación, se remite la comisión respectiva para la incorporación de las modificaciones en un lapso de quince días continuos. Se envía nuevamente a la secretaria para que lo incluya en Cuenta. La Junta Directiva de la Asamblea Nacional procederá a firmar dos ejemplares de la ley sancionada, remitiendo uno de ellos al Presidente de la República.

5.4) Promulgación de la Ley

La promulgación corresponde al Presidente de la República. En los 10 días siguientes de haber recibido el proyecto de ley, el Poder Ejecutivo debe promulgarla, esto en virtud del principio de colaboración de los Poderes y el de la

unidad del Estado. La promulgación significa la participación del Poder Ejecutivo en el proceso de formación de la ley.

En Venezuela no existe el derecho al “Veto Presidencial”, propiamente dicho, como en algunos países no-democráticos, donde esta figura permite que el presidente evite totalmente la vigencia de una ley, lo que representaría una intromisión del Poder Ejecutivo en las funciones del Poder Legislativo. La Constitución venezolana prevé la posibilidad únicamente de que el Presidente, en Consejo de Ministros y en forma razonada, exija modificación de la ley o levante la sanción a toda ella o parte de ella. La Asamblea Nacional, discutirá y decidirá con respecto a los aspectos planteados por el Presidente, y con la mayoría absoluta de los presentes, acogerá o no las sugerencias realizadas y las remitirá para su promulgación.

Está absolutamente claro, y no cabe otra interpretación, que las modificaciones hechas por el presidente no son vinculantes. Una vez devuelta la ley, el Presidente de la República está obligado a promulgarla dentro de los 5 días siguientes a su recibo; en caso contrario, el Presidente y los dos Vicepresidentes de la Asamblea Nacional procederán a su promulgación⁹. También, el presidente dentro de los 10 días siguientes, cuando considere que la ley o algunos de sus artículos son inconstitucionales, deberá solicitarle al Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, que se pronuncie al respecto. El Tribunal debe decidir en los quince días siguientes de haber recibido la ley, sobre su inconstitucionalidad; si no lo hace o decidiere por su constitucionalidad, debe el Presidente promulgarla dentro de los 5 días siguientes a la decisión o al vencimiento del lapso.

El Presidente, como es el rector de las relaciones internacionales, podrá escoger la oportunidad en que una ley aprobatoria de los tratados internacionales debe ser promulgada según la conveniencia de la República y los usos internacionales. A ésta última figura se le denomina *Promulgación Discrecional*.

El término promulgación proviene del latín *promulgare*, que significa *publicar*, por tanto, un proyecto de ley queda *promulgada* con la publicación en la Gaceta Oficial con el respectivo “Cúmplase”.

6. Clases de Leyes en Venezuela

En Venezuela podemos hablar de tres clases de leyes fundamentales: Las Leyes Orgánicas, las Leyes Especiales, las Leyes Ordinarias. .

6.1. Las Leyes Orgánicas

En su decisión número 1971 del 16 octubre de 2001, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, señaló que el artículo 203 de la Constitución de 1999 modificó el régimen Constitucional para la producción de Leyes Orgánicas. El artículo 163 de la antigua Constitución de 1961 determinaba que las Leyes Orgánicas eran las que así esa misma Constitución denominaba, y las que invistieran con tal carácter las Cámaras Legislativas con la mayoría absoluta de sus miembros al iniciarse en ellas la discusión del respectivo proyecto de ley. En la Constitución de 1999 en su artículo 203 se limita esa “libertad” del poder legislativo de denominar una Ley como Orgánica. Dicha calificación en la nueva Constitución sólo puede hacerse en los siguientes supuestos: 1) Cuando la Constitución las califica directamente como orgánicas¹⁰, 2) Cuando desarrolle derechos y garantías constitucionales, 3) Cuando la ley sirva de marco normativo a otras leyes, y 4) Cuando regule y organice los poderes públicos.

La calificación de una Ley como Orgánica, no responde, entonces, al capricho del legislador sino a criterios bien definidos por la propia Constitución. La importancia de las Leyes Orgánicas radica en que, aunque no puede afirmarse que estas tengan un rango superior a todas las leyes de ese carácter¹¹, tienen en nuestro ordenamiento jurídico, una significación importante, que viene determinada por su influencia en el sistema de jerarquía de las leyes en relación con un área específica. Por ello la inclusión de la expresión “orgánica” en su denominación revela mucho más que un nombre, pues con éste se alude al carácter o naturaleza relevante de una determinada norma dentro de aquél sistema¹².

La aprobación de las Leyes Orgánicas tiene características peculiares con relación a la aprobación de las leyes en general, según la importancia ya descrita de estas clases de normas, que tienen dos aspectos fundamentales: 1) La calificación como Ley Orgánicas de dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional (excepto las leyes que la misma Constitución denomina como Orgánicas)¹³, 2) Y el control de la Sala Constitucional que debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de la calificación en un lapso de diez días. Si la Sala Constitucional está en desacuerdo con investir a una ley con el carácter de orgánica, ésta lo perderá.

6.2. Las Leyes Especiales

En doctrina podemos encontrar muchos conceptos de Ley Especial, pero en todos concurre la siguiente idea: son las leyes que con un criterio selectivo

ordenan un sector de la vida de los hombres y no la totalidad o gran parte de la misma¹⁴.

No hay una definición de Ley Especial en la nueva Constitución de 1999, sin embargo, haciendo una lectura de dicha Constitución podemos percatarnos de que el constituyente, cuando propone que se aplique un régimen excepcional y no general, o quiere establecer una regla concreta para un caso concreto que sólo abarque un Estado —leer el artículo 18 de la Constitución— o algún Municipio —leer ordinal tercero de la tercera disposición transitoria—, ordena se haga a través de una Ley Especial. Las Leyes Especiales son las que así denomina la Constitución¹⁵ y las que eventualmente así califique la Asamblea Nacional. Se discute sobre si la Asamblea puede, en su libre ejercicio legislativo, sancionar una ley especial que no sea ordenada por la Constitución. Lógicamente la respuesta es que sí, ya que, por un lado, este hecho no viola directamente la Constitución y, por el otro, no hay razón alguna para prohibirlo. La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en su sentencia número 00124 del 13 de febrero de 2001, consideró lo siguiente “...de allí que la ley no sea simple ejecución de la Constitución, sino un libre y renovado principio creador, sometido a la misma, del cual se deriva la presunción de constitucionalidad in favor legislatoris...”. Las Leyes Especiales calificadas por el legislador se pueden considerar como constitucionales, siempre y cuando estén sometidas a la Constitución. Desde el punto de vista formal la Ley Especial debe llenar los mismos requerimientos de la ley ordinaria¹⁶, por tanto, no se necesita un quórum de aprobación determinado. Sobre su jerarquía debe discutir el interprete en cada caso, esto si se tiene en cuenta que el término especial puede concebirse solamente si se toma en consideración una referencia dada por una norma general y si aceptamos la anterior afirmación según la cual el criterio de selección de una norma no es su relevancia, las materias importantísimas para el orden público y para la nación no se calificaron en la mayoría de los casos como orgánicas sino el tratarse de un caso determinado y concreto que merezca un trato excepcional.

6.3. Las leyes Ordinarias

Son aquellas leyes que no tienen ninguna calificación ni por el constituyente ni por la Asamblea Nacional. Corresponden a las normas que no entran en ninguna de las categorías explicadas anteriormente; se aprueban siguiendo el procedimiento de formación de las leyes según lo propuesto en la Constitución a partir del artículo 204.

7. Las leyes bases

En doctrina se conocen como aquellas que sirven de fundamento normativo para el desarrollo de un sistema de normas que tienen un elemento en común, el cual es la distribución de competencias concurrentes. En el proyecto de Constitución se tenía un concepto de ley base, el cual se eliminó. Combellas¹⁷ explica que las leyes bases conforman un categoría de normas prevista para regular las materias objeto de competencias concurrentes entre los órganos del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, que, además, deben centrarse en el marco, las directrices y los propósitos de la concurrencia competencial. Tampoco tiene ninguna singularidad en el proceso de formación, por tanto sigue el mismo procedimiento de la ley arriba explicado. Sobre la jerarquía no hay duda de que sus principios deben ser rigurosamente concretados en las leyes aprobadas en el ámbito estatal, que la Constitución las llama leyes de desarrollo (artículo 165).

8. Las leyes habilitantes

Son de central importancia para el desarrollo de la vida política y la cooperación de los poderes de un país. En general, y en función del respeto del principio de la división de los poderes, en sentido estricto, el encargado de legislar es el poder legislativo. El poder ejecutivo en todo caso podrá reglamentar esas leyes o sancionar reglamentos autónomos, que en definitiva no son normas con rango y valor de ley. Pero en situaciones especiales se justifica que, en congruencia con las acciones de gobierno, se permita eventualmente al poder ejecutivo dictar decretos con el valor y la fuerza de una ley. En Venezuela sólo es posible dictar un ‘decreto-ley’ con la anuencia de una ley habilitante. Las leyes habilitantes son aquellas leyes que confieren la delegación legislativa al Poder Ejecutivo para que, excepcional y temporalmente, legisle. La delegación legislativa es la comisión determinada para legislar que procura el Poder Legislativo al Ejecutivo. En Venezuela, la Constitución de 1999, dice que la ley habilitante es aquella que es sancionada por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, el propósito y el marco de la materia que se delega al Presidente de la República para que sancione decretos con rango y valor de ley. Ordena la Constitución que dicha ley debe fijar el plazo de su ejercicio. Hay muchos aspectos que tenemos que mencionar sobre la ley habilitante. En primer lugar, discutiremos sobre las materias a delegar en la ley habilitante. La nueva Constitución rompió con el

esquema planteado por la anterior que sólo permitía la delegación legislativa en materia económica y financiera. Es decir, en definitiva quien opera las políticas económicas es el Poder Ejecutivo y, por tanto, en función de que dichas políticas puedan ser llevadas a cabo con agilidad, se autorizaba que en casos especiales o de urgencias se sancionaran decretos con fuerza de ley. Ahora bien, la novísima Constitución suprime las palabras económicas y financieras dejando aparentemente libre la posibilidad de que el legislador en ley habilitante determine la materia a delegar. Si bien es cierto que, el marco es más amplio en cuanto a la materia a delegar, no es correcto el afirmar que dicho marco es ilimitado. He aquí algunos de sus límites:

1) No pueden delegarse materias de reserva de leyes orgánicas. El constituyente ordena formalidades peculiares para la aprobación de una ley orgánica, como por ejemplo, la mayoría calificada para casi todas ellas, así como el pronunciamiento de la de la Sala Constitucional sobre su organicidad. El constituyente entiende la importancia de las leyes orgánicas y por eso cree necesario que temas como el desarrollo de los derechos y garantías constitucionales y la organización de los poderes públicos (no podría el Ejecutivo legislar sobre la estructura del poder ciudadano, por ejemplo) se debatan dentro de la pluralidad política que nunca existirá en el poder ejecutivo compuesto, por naturaleza, de una sola visión. Entendemos que ya el Tribunal Supremo permitió en Venezuela decretos con valor y rango de ley orgánica, error que no debe repetirse. Como explica Combellas, la delegación legislativa tiene como límite las materias que la misma Constitución reserva a las leyes orgánicas, por la sencilla pero contundente razón de que si hay materias reservadas a las leyes orgánicas, también las leyes orgánicas se encuentran reservadas para determinadas materias¹⁸.

2) No puede delegarse materia de reserva de leyes penales. Es imposible, entonces, desde el punto de vista lógico / axiológico, que el Poder Ejecutivo dicte tipos penales que priven a ciudadanos de sus bienes jurídicos a través de la imposición de penas, pudiendo perseguir, por ejemplo, las acciones de la oposición política que no participó en la formación de la ley. Ya la historia tiene algunas experiencias que contar al respecto, y los más grandes filósofos y penalistas coinciden en afirmar que es indispensable que las leyes penales se dicten con el concurso de la representación de todos los sectores nacionales.

3) No pueden delegarse las materias de leyes que regulen las funciones de control del Poder Legislativo Nacional sobre el Gobierno y la Administración

Publica Nacional. De hecho, el delegar la normativa significa delegar la función de control, aspecto que no permitiría el constituyente.

9. Los Códigos

Son definidos por la Constitución como leyes que reúnen sistemáticamente las normas relativas a determinadas materias. Sin embargo, queda al arbitrio del legislador pues de acuerdo a lo dicho por la Constitución la ley orgánica que rige la materia de los menores de edad bien pudo llamarse con mayor propiedad Código Orgánico de Protección al Niño y al Adolescente en vez de Ley orgánica de Protección al Niño y al Adolescente. No hay ningún elemento en la Constitución que nos haga razonar en el sentido de afirmar que el Código por sí sólo es una norma de jerarquía superior a otras leyes. Es decir, no hay ninguna regulación específica para sancionarlo, ni ningún indicio de que esta norma tiene más significación de aplicabilidad que otra ley. Sin embargo, existe la sensación de que un Código es una norma superior, hecho que no extraña si consideramos razones de índole sociolingüísticas, tomando en cuenta lo que significó para el Derecho occidental una norma tan poderosa que fue denominada Código como lo fue el Código de Napoleón de 1804¹⁹. Pero en conclusión un Código es una norma que posee una significación de aplicabilidad nada singular, y puede contener una ley ordinaria, orgánica o especial.

10. Finalización de la fuerza obligatoria de la Ley

En Venezuela las leyes dejan de ser vigentes sólo por tres causas: La Derogación, la Nulidad y la Abrogación.

10.1. La Derogación

Implica la salida de vigencia de la ley. La derogación puede ser por causas endógenas de la norma o por causas exógenas a ella. Las causas endógenas tienen que ver con la provisionalidad contenidas en las reglas de la ley, es decir, la ley contiene solamente normas temporales, bien sea porque el objeto que regula se extingue, porque tiene una vigencia determinada o porque se cumple la condición resolutoria establecida en su articulado. Las causas exógenas ocurren por el nacimiento de otra norma con el mismo objeto de regulación y con igual o mayor jerarquía²⁰. El Código Civil de Venezuela en su artículo 7 dispone que las leyes no pueden derogarse sino por otras leyes; y no vale alegar contra su observancia el desuso, ni la costumbre y práctica en contrario, por antiguo y universales que sean. Este artículo descarta que la

costumbre en contra de la ley se convierta en costumbre abrogatoria de la ley. La Constitución de 1999 en su artículo 218 repite la disposición del Código Civil al ordenar claramente que ley se deroga solamente por otra ley. La derogación puede ser parcial o total, dependiendo de si deroga toda o parte de la ley. También suele clasificarse la derogación en tácita o expresa.

10.2. La Nulidad

Las leyes que han nacido cumpliendo con todos los requisitos establecidos en la Constitución, pero que su contenido contradice los principios, reglas y fundamentos, deben ser declaradas nulas por la Sala constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. En el artículo 336 en el ordinal primero se le atribuye esa competencia al referido órgano. Esta es la segunda forma según la cual una norma pierde su fuerza obligatoria.

10.3. La Abrogación

La Constitución, en virtud de su principio de democracia participativa, prevé en el artículo 218 la posibilidad de abrogar la ley a través de un referéndum. Novedoso y pertinente recurso democrático dispone la nueva Constitución, dando a la población la posibilidad de acabar con la vigencia de una ley que no considere pertinente ni justa. Además los requisitos para solicitar dicho referéndum abrogatorio son muy factibles y operativos para su cumplimiento por parte de la comunidad. Sólo el 10% de electores inscrito en el Registro Electoral Permanente, y la concurrencia del 40% de dichos electores se exige para activar el referendo. Toda ley puede ser sometida a referendo abrogatorio excepto las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las del crédito público y las de amnistía, así como aquellas que protejan, garanticen o desarrollen derechos humanos y las leyes aprobatorias de los Tratados Internacionales.

El absoluto apego a los principios elementales esbozados en este trabajo, entre muchos otros, garantiza el desarrollo y conformación de un sistema jurídico más fuerte y capaz de proporcionar un Estado de Derecho. Las leyes son las normas más relevantes después de la Constitución y deben garantizar la plena vigencia de ella. Vemos un avance en el sistema de nacimiento y terminación de la vigencia de la ley en Venezuela. Sólo queda en manos de los jueces su correcta interpretación, sobre todo por los Magistrados del Tribunal Supremo y especialmente de la Sala Constitucional que tiene la misión del control constitucional, misión que si no cumple objetiva y científicamente los puede convertir

de vigilantes de la paz ofrecida por el pacto constitucional en mercenarios y destructores del Derecho y de la democracia.

Notas

¹ Cfr. Olaso Luis Maria. *Introducción al Derecho*. (T.2) Fondo de Publicaciones UCAB. Caracas, 1990, pág.21.

² Kelsen insiste en la importancia de entender la distinción entre ley natural y la proposición jurídica como ley normativa. La primera esta fundamentada en el principio de causalidad y la segunda en el de “imputación”.

³ Cf. Aguilar Gorrondona José Luis, *Derecho Civil Personas*, Fondo de Publicaciones de la UCAB, Caracas, pág.31.

⁴ La Constitución venezolana de 1999 en su artículo 7 establece el principio de suprallegalidad de la Constitución, cuando indica que la Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico, por tanto, las leyes no pueden contrariar ni violar su contenido ni espíritu.

⁵ *Ordinatio rationis ad bonum commune, ab eo qui curam communitatis habet, promulgata*. (Summa Teológica, I-II, q.90,art.4).

⁶ CF. Delgado Ocando, José Manuel, *Lecciones de Introducción al Derecho*, 4ta edición., Vadell Hermanos editores . Pág.172.

⁷ Aquí pareciera que el autor viola la regla de la división lógica, que explica que ningún miembro de la división puede ser igual al otro, ya que la parte hipotética es la misma parte dispositiva.

⁸ Olaso, Luis. opere citate.

⁹ Según la Sentencia número 194 del 15 de Febrero de 2001, se confirma que con la Exposición de Motivos de la Constitución queda claro que sólo el Presidente de la República tiene el control preventivo de los proyectos de leyes, después de la promulgación cualquier ciudadano podrá activarla jurisdicción constitucional mediante la acción popular de nulidad por inconstitucionalidad.

¹⁰ En tal sentido el Tribunal Supremo resaltó que tales leyes son las siguientes: La Ley de Fuerza Armada Nacional (artículo 41), la de Distritos Metropolitanos, (artículo 172), la de Administración Publica Nacional (artículo 236), Procuraduría Nacional de la República (artículo 247), la del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 262), la del Poder Ciudadano (artículo 273), Poder Electoral (artículo 292), la Ley de Consejo de Defensa de la Nación (323), las de fronteras (artículo 15), la de división política territorial (artículo 16), la de ordenación del territorio (artículo 128), la de organización municipal (artículo

169), límites a los emolumentos de los funcionarios públicos (artículo 147), la de actividad petrolera (artículo 302), crédito público (artículo 312), administración económica y financiera del Estado (artículo 313), la Ley de refugiados (Disposición Transitoria Cuarta), la de jurisdicción constitucional (artículo 336), y la de estados de excepción.

¹¹ Larez Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*, 1990, Editorial de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, pág.71.

¹² Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional del 26 de Enero de 2004.

¹³ Esto según la anteriormente citada Sentencia del Tribunal supremo del 26 de Enero de 2004, que despeja la duda en forma definitiva sobre si es necesario un quórum especial de aprobación de la normativa orgánica. Es necesario recordar aquí que como en este caso, las sentencias emanadas validamente por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que versen sobre interpretaciones del espíritu y alcance de la Constitución Nacional son obligatorias para el resto de los Tribunales de la República inclusive las demás Salas del Tribunal Supremo.

¹⁴ CF. Egaña Simón Manuel, *Notas de Introducción al Derecho*, 1984, Editorial Criterio, Caracas. pág.132.

¹⁵ La Ley que atribuya la categoría de Estado a un Territorio Federal (artículo 16), Ley que establezca la unidad política territorial de la ciudad de Caracas (artículo 18), la que regule la participación de los ciudadanos en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencia (artículo 55), Ley que regule el uso, el manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas (artículo 129), de endeudamiento anual (artículo 312), las de establecer las condiciones y características de un régimen especial para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos, del Estado Apure (ordinal tercero de la tercera disposición transitoria), y la legislación sobre la penalización de la tortura (ordinal primero de la cuarta disposición transitoria).

¹⁶ Combellas, Ricardo: *Derecho Constitucional : Una Introducción al Estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 2001, Editorial Mcgraw-Hill Interamericana de Venezuela S.A. Caracas.

¹⁷ Combellas Ricardo. *Op. cit.*, p. 150

¹⁸ Combella, Ricardo, *opere citate*. Pág.151

¹⁹ Hubo tal confusión entre el Derecho y el Código de Napoleón que algunos juristas exegéticos llegaron afirmar “ yo no enseñé Derecho Civil, yo enseñé el Código de Napoleón”

²⁰ A este principio se le conoce como Principio Derogatorio. Por cierto que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia número 2573 del 16 de Octubre de 2002, ordenó desatender dicho principio en la medida que sea necesario para compatibilizar las nuevas leyes con el nuevo sistema constitucional.

Referencias Bibliográficas

Aguilar Gorrondona, José. (1995). *Derecho Civil I, Personas*. Caracas, Venezuela: Editorial Fondo de Publicaciones UCAB.

Brewer – Carías, A. (2001). *La Constitución de 1999*. Caracas, Venezuela: Editorial Arte

Combellas, Ricardo. (2001). *Derecho Constitucional, Una Introducción al Estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, Venezuela: Editorial Mc Graw – Hill Interamericana de Venezuela, S.A.

Delgado Ocando, José Manuel. (2001). *Lecciones de Introducción al Derecho*. Valencia, Venezuela: Editorial Vadell Hermanos.

Egaña, Manuel. (1984). *Notas de Introducción al Derecho*. Caracas, Venezuela: Editorial Criterio.

García Maynez, Eduardo. (1963). *Introducción al Derecho*. Distrito Federal, México: Editorial Porrúa S.A.

Hernandez Gordils, J. R. (2001). *Introducción al Derecho*. Caracas, Venezuela: Editorial Legis Lec editores C.A.

Kelsen, Hans. (2001). *¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?* (Trad. G. Valdés) Distrito Federal, México: Editorial Distribuciones Fontamara .

Larez Martínez, Eloy. (1990). *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas, Venezuela: Editorial Fondo de Publicaciones de la Universidad Central de Venezuela.

Mouchet, C., y Zorraquin, B. (1967). *Introducción al Derecho*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Perrot.

Nino, C. (1983). *Introducción al Análisis del Derecho*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.

Olaso, Luis María. *Introducción al Derecho*. (t.2) Caracas, Venezuela: Editorial Fondo de Publicaciones UCAB.

Reale, Miguel. (1989). *Introducción al Derecho*. (Trad. J. Brufan Prats). Madrid, España: Editorial Pirámide, S.A.