

¿Se puede hablar de seguridad jurídica en Venezuela a la luz de las constantes irregularidades al legislar ocurridas en los últimos 13 años?

Teresita Acedo Betancourt

RESUMEN:

En la actualidad del Derecho Venezolano no existe seguridad jurídica, pues el ciudadano común no sabe a qué atenerse bajo los constantes cambios, irregularidades e ilegalidades derivadas del desordenado ejercicio de la función normativa por el Poder Legislativo y por el Poder Ejecutivo, todo ello aunado a una errática jurisprudencia.

Palabras clave:

Seguridad jurídica, Función Legislativa, expectativas legítimas

ABSTRACT:

Currently Venezuelans do not have certainty on their laws. Venezuelans do not know which laws are valid and in force. This is due to the constant changes, irregularities and illegalities that arise from the exercise of legislative powers by the National Assembly and the Country's executive. As a consequence, court's rulings are erratic, resulting in a hindrance to the rule of law.

Key Words:

Legal security, legislative power, legitimate expectations.

SUMARIO: I) Planteamiento. II) Irregularidades cometidas por el Poder Legislativo. III) Legislación por el Poder Ejecutivo y Judicial. IV) Conclusiones. V) Bibliografía.

I. PLANTEAMIENTO

En mayo de 2011, debido a un trabajo legal realizado en su ejercicio profesional, la autora del presente artículo revisó una opinión que había

sido emitida en 2007, para verificar qué leyes, de las citadas en dicha opinión, seguían vigentes. Se encontró con que, de siete leyes citadas en la opinión legal, sólo tres seguían vigentes¹, ya que las otras cuatro habían sido derogadas o reformadas².

De manera de que, en ese caso, más del 50% de las leyes vigentes cuatro años antes, ya no lo estaban. De lo cual surgieron una serie de interrogantes: ¿cómo saben a qué atenerse las personas naturales y jurídicas cuando ocurre esto? ¿Quién se siente seguro para invertir en un país en que las condiciones cambian todos los días? Y esa palabra, seguridad, es clave, y constituye el punto de partida de esta investigación: ¿hay seguridad jurídica en Venezuela? Se procurará demostrar, a través de ejemplos concretos y muy recientes, por qué la autora considera que la respuesta a tal pregunta es negativa: no hay seguridad jurídica en Venezuela.

Este artículo se centrará específicamente en la inseguridad jurídica ocasionada por las diversas irregularidades en que se ha incurrido al legislar durante el presente régimen. Al decir “el presente régimen”, nos referimos a los trece años del gobierno de Hugo Chávez Frías.

Durante estos trece años, se han dictado una serie de leyes, que por su contenido, son inconstitucionales, ya que violan disposiciones contenidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (en lo sucesivo, la “Constitución”), tales como la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, Ley de la Actividad Aseguradora, Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, entre otras.

Sin embargo, lo anterior es materia de un artículo separado. En éste, quisiéramos dedicarnos a la forma, y no al fondo, de cómo se legisla actualmente en Venezuela, y la falta de seguridad que ello ocasiona para los particulares.

Este artículo estará dividido en dos partes: la primera, se dedicará a cómo dicta leyes nuestro órgano legislativo, que es la Asamblea Nacional. La segunda, se dedicará a analizar el fenómeno que ocurre actualmen-

1 Ley del Estatuto de la Función Pública, Ley Contra la Corrupción y Ley de Arbitraje Comercial.

2 Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, Ley de Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y Ley de Licitaciones.

te, en el cual no sólo legisla el Poder Legislativo, sino también el Poder Ejecutivo y Judicial.

Pero antes de proceder a los ejemplos concretos, es importante dedicar algunas páginas para hacer algunos comentarios sobre qué entendemos por seguridad jurídica.

El reconocido autor, Antonio-Enrique Pérez-Luño, en su obra titulada *La Seguridad Jurídica* (p. 19-20) explica con relación a la seguridad en general que “El anhelo de seguridad constituye una constante histórica que adquiere especial relieve en el mundo moderno”. Explica cómo en la Edad Antigua y la Edad Media las personas vivían sumidas en inseguridad, pero que luego, con el Renacimiento, el hombre “cobra consciencia de que se da una relación inmediata entre conocimiento y seguridad e ignorancia e inseguridad”. Viéndose afectada la seguridad durante los regímenes totalitarios del siglo XX, como la Alemania nazi.

Mónica Madariaga Gutiérrez, en su obra *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI* (p. 20), plantea lo siguiente:

Pero no es posible dejar de reconocer que mientras las normas pertenecen al mundo de los objetos ideales, al mundo del deber ser prescriptivo, la seguridad en sentido genérico se encuentra situada en el mundo psicológico de las personas, constituyendo, respecto de cada individuo en particular, un estado o situación subjetiva, que pertenece al ser real de las cosas.

Es decir, que la seguridad en general es una suerte de percepción o sensación muy personal de cada individuo.

La misma autora define la seguridad como (p. 25):

La seguridad es el estado psicológico del hombre, producido por causas determinantes externas, que le permite prever el futuro y tomar su posición frente a él. Es, al decir de BENTHAM, la base sobre la que descansan todos los planes, todo ahorro y todo trabajo, y lo que hace que la vida no sea sólo una sucesión de instantes sino una continuidad....

En otras palabras, la seguridad jurídica es una impresión causada en los individuos por factores externos, que lo llevan a tener una determinada expectativa sobre su situación. Es la certeza de saber a qué atenerse, qué esperar.

Vemos entonces como Madariaga se acoge a la acepción de seguridad jurídica subjetiva. En efecto, Pérez-Luño explica que hay dos acepciones de seguridad jurídica: objetiva y subjetiva. Manifiesta (p. 29 y 30):

A los solos efectos de contribuir a despejar, en lo posible, la frondosidad conceptual de la seguridad jurídica entiendo que pudiera ser provechoso distinguir dos acepciones básicas del término. En la primera, que responde a la seguridad jurídica strictu sensu, se manifiesta como una exigencia *objetiva* de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de sus normas e instituciones. En la segunda, que representa su faceta *subjetiva*, se presenta como *certeza del Derecho*, es decir, como proyección en las situaciones personales de la seguridad objetiva.

Por supuesto que están íntimamente relacionadas: la certeza que pueda sentir una persona determinada dependerá de la estabilidad del sistema jurídico.

Antonio-Enrique Pérez-Luño plantea que (p. 9) “Es probable que existan pocos términos tan amplia y asiduamente invocados hoy como la seguridad”. Se refiere no a la seguridad jurídica, sino a la seguridad en general, y menciona que comúnmente nos referimos a términos como “seguridad del empleo”, “seguridad social”, “seguridad del tráfico vial”, etc., y termina concluyendo que todas estas manifestaciones tienen en común lo mismo (p. 11):

La seguridad es, sobre todo y antes que nada, una radical necesidad antropológica humana y el “saber a qué atenerse” es el elemento constitutivo de la aspiración individual y social a la seguridad; raíz común de sus distintas manifestaciones en la vida y fundamento de su razón de ser como valor jurídico.

Madariaga Gutiérrez explica (p. 26), que la seguridad jurídica es necesaria en la sociedad moderna: “La seguridad jurídica es el requerimiento de toda sociedad moderna y libre para desenvolverse racionalmente dando estabilidad a los agentes productivos y certeza a los individuos acerca de cuáles son sus derechos y cuáles son sus deberes”.

Justamente, para que la economía funcione, y las personas naturales y jurídicas inviertan, es fundamental la seguridad jurídica, ya que es natural que a nadie le guste asumir riesgos. Si los particulares no saben a qué atenerse, porque, por ejemplo, las leyes cambian constantemente,

no habrá seguridad jurídica. Como explica Madariaga Gutiérrez (p. 26), la seguridad jurídica es “la base esencial del crecimiento económico de las naciones y del desarrollo estable de una economía de mercado basada en la iniciativa y en la creatividad particular...”.

El ordenamiento jurídico establece cuáles son las reglas de juego. Deben ser reglas claras y lógicas, para que sean comprendidas por todos. Gracias al ordenamiento jurídico, las personas saben a qué atenerse, saben qué pueden hacer y que no pueden hacer. Ello, como afirma Ángel Latorre, en su obra *Introducción al Derecho* (p. 16), porque existen normas que consagran órdenes o prohibiciones respaldadas por la amenaza de una sanción, así como normas que consagran facultades. De manera que los individuos saben qué pueden y no pueden hacer. Además, los individuos no pueden alegar el desconocimiento de determinada norma para justificar su incumplimiento, tal como lo dispone el artículo 2 del Código Civil: “La ignorancia de la Ley no excusa de su cumplimiento”.

Adicionalmente, debe haber cierta estabilidad en el ordenamiento jurídico, para que haya seguridad jurídica. No basta con que se dicten numerosas normas jurídicas, sino que la población debe sentir justamente que las mismas gozan de cierta permanencia, que las mismas no cambian frecuentemente y que la manera como son dictadas es legítima.

Madariaga Gutiérrez (p. 27), explica que la seguridad jurídica lleva ese nombre porque se deriva del Derecho, sin embargo, “no reside en el Derecho mismo”, ya que depende de la percepción de los particulares. Y sobre el tema de la relación de la seguridad jurídica con el Derecho, explica (p. 33) que, si bien el Derecho es obligatorio para la seguridad jurídica, no siempre que hay Derecho hay seguridad jurídica y coincidimos con ella:

La existencia del Derecho es condición indispensable de la seguridad. Pero no puede sostenerse que cualquier sistema positivo dé al hombre ese status psicológico que le permite saber lo que debe o lo que puede hacer, y conocer, al mismo tiempo, las consecuencias que se imputarán a sus actos.

Ello puede ocurrir, porque en la realidad no se aplican las normas consagradas en el ordenamiento jurídico, o incluso, las propias normas pueden ocasionar inseguridad jurídica, por sus constantes cambios, por

su inconstitucionalidad, por contradicciones entre ellas, etc. Todo lo cual al final deriva en que los particulares no sabrán a qué atenerse.

Asimismo, explica (p. 31) que la seguridad jurídica, a efectos del particular, tiene dos componentes: (i) “saber o certeza” y (ii) “expectativa o confianza”. Y explica que “saber se refiere a la existencia de las normas y a su conocimiento por parte de quien deba darles cumplimiento” y “confianza deriva del hecho de su coactividad, es decir, de que el Estado procurará la aplicación obligatoria de los preceptos de Derecho, sin formular discriminaciones...”.

En un país en que diariamente se puede observar en los periódicos la impunidad que reina para los transgresores de la ley (los asesinos, por ejemplo), difícilmente se puede sostener que existe confianza, como la entiende Madariaga Gutiérrez, ya que evidentemente el Estado venezolano no está procurando la aplicación del Derecho.

De acuerdo a Pérez-Luño (p. 31-37), existen dos exigencias básicas para la seguridad jurídica: (i) corrección estructural y (ii) corrección funcional.

Explica que la corrección estructural tiene que ver con la “garantía de disposición y formulación regular de las normas e instituciones integradoras del sistema jurídico”, sobre todo con relación al principio de *nullum crimen nulla poena sine lege*. Lo cual se divide en una serie de requisitos (i) *Lege promulgata* (que la ley haya sido promulgada y publicada), (ii) *Lege manifiesta* (que la ley sea clara), (iii) *Lege plena* (que el ordenamiento jurídico sea pleno, sin lagunas, con mecanismos de interpretación que eviten vacíos), (iv) *Lege stricta* (reserva legal y jerarquía de la ley), (v) *Lege previa* (irretroactividad de las normas) y (vi) *Lege perpetua* (se explicará más abajo).

Pérez-Luño explica que la corrección funcional se refiere a la “garantía de cumplimiento del Derecho por todos sus destinatarios y regularidad de actuación de los órganos encargados de su aplicación”. Que los poderes públicos están limitados por la ley, de conformidad con el principio de legalidad, como debe ser en un Estado de Derecho.

Además, Pérez-Luño añade dentro de esta exigencia la eficacia del Derecho, incluyendo dentro de los “fenómenos disfuncionales” el silencio

administrativo y los retrasos injustificados de los tribunales. Ambos muy comunes en Venezuela.

A modo de ejemplo, podemos citar el largo tiempo que se ha tomado el Tribunal Supremo de Justicia en decidir sobre casos de exequátur, que es un procedimiento que debería ser relativamente rápido:

- a. Decisión de la Sala Civil/ caso Mariano de Jesús Torres Romero y otros vs Shell Oil Company y otros: el procedimiento duró 5 años y 5 meses.
- b. Decisión de la Sala Civil/ caso Félix del Carmen Jiron y otros vs. Dow Chemical Company y otros: el procedimiento duró casi 5 años.
- c. Decisión de la Sala Civil/ caso Commercial Turbine Services, LTD., (CTS) vs. Aserca Airlines, C.A: el procedimiento duró 1 año y 9 meses.
- d. Decisión de la Sala Político Administrativa/ caso Northstar Trade Finance INC.: el procedimiento duró 6 años y 6 meses.
- e. Decisión de la Sala Civil/ caso Eurofood IFSC Limited: el procedimiento duró 2 años y 9 meses.
- f. Decisión de la Sala Civil/ caso Cándida Rosa Nuñez Portillo y otros vs Dow Chemical Company y otros: el procedimiento duró 5 años y 4 meses.

Como los anteriores, hay muchísimos otros ejemplos de retardo judicial, y no sólo en material de exequátur. Sin embargo, no deseamos adentrarnos en este tema, sino simplemente dejar constancia de que en Venezuela existen constantemente retrasos injustificados de los tribunales, y ello es contrario a la seguridad jurídica.

Consideramos relevante hacer especial énfasis en uno de los requisitos de la corrección estructural, de acuerdo a Pérez-Luño, que es la *Lege perpetua*. En efecto, dicho autor afirma (p. 34), y estamos de acuerdo con él, que “la estabilidad del Derecho es un presupuesto básico para generar un clima de confianza en su contenido”. Pérez-Luño se refiere específicamente a la cosa juzgada y a los derechos adquiridos. Pero pensamos que la estabilidad del Derecho también debe referirse a que las normas no cambien a diario, como suele ocurrir en Venezuela y como veremos más abajo.

En efecto, luego el autor manifiesta (p. 61) que una de las amenazas a la seguridad jurídica es cuando el Estado se excede en la emisión de normas, y se convierte en una “máquina de hacer leyes”.

Madariaga Gutiérrez (p. 36-43), también explica que el Estado de Derecho es un presupuesto necesario para la seguridad. Se refiere específicamente a la seguridad administrativa, pero consideramos que el argumento es válido para la seguridad jurídica en general.

Asimismo, Pérez-Luño (p.26), plantea la relación entre seguridad jurídica y Estado de Derecho: “La seguridad jurídica por inmediata influencia de la filosofía contractualista e iluminista se convertirá en presupuesto y función indispensable de los ordenamientos jurídicos de los Estados de Derecho”.

De manera que no puede haber Estado de Derecho sin seguridad jurídica, como no puede haber seguridad jurídica sin Estado de Derecho.

Madariaga Gutiérrez define el Estado de Derecho de la siguiente manera (p. 36): “la sumisión del poder a las normas”.

Con relación al Estado de Derecho, podemos citar a Manuel García Pelayo, en su obra *Derecho Constitucional Comparado* (p. 157):

...en sus orígenes es un concepto típicamente liberal, que-haciendo omisión de sus antecedentes ingleses-nace con el derecho positivo de las revoluciones americana y francesa: la primera busca a government of law and not of men³; la segunda, proclama en su primera constitución que *il n’y a point en France d’authorité supérieure a celle de la loi*⁴.

Venezuela se consagra, teóricamente, de conformidad con la Constitución, como un Estado de Derecho, tal y como lo establece su artículo 2:

Venezuela se constituye en un **Estado democrático y social de Derecho** y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político (negritas nuestras).

3 Un gobierno de la ley y no del hombre.

4 No hay en Francia una autoridad superior a aquella de la ley.

Madariaga explica (p. 36) que una de las afirmaciones implícitas del Estado de Derecho es “el orden jerárquico de las normas de Derecho, en virtud del cual un precepto jurídico no puede contravenir lo dispuesto por otro de rango superior y, por consiguiente, ninguna norma puede vulnerar o desconocer el contenido constitucional”.

Por lo tanto, todas las normas que sean contrarias a la Constitución violan tal principio y son inconstitucionales.

Asimismo, explica esta autora, y ha sido afirmado en general por la doctrina, que una de las características del Estado de Derecho es el principio de separación de los poderes públicos. Hay una relación directa entre este fundamental principio y la seguridad jurídica. En efecto, afirma Madariaga Gutiérrez (p. 42-43):

...hemos sostenido que uno de los aportes del Estado de derecho a la seguridad jurídica es la consagración de la separación de los poderes públicos en cuanto genera la certeza de saber de cuál órgano estatal pueden emanar las conductas que motivan cambios en las situaciones que viven los individuos en una sociedad...

Compartimos lo expresado por dicha autora, y consideramos por ello que es contraria a la seguridad jurídica la situación existente en Venezuela, en que el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial legislan, apropiándose de competencias que corresponden, o al menos deberían corresponder, al Poder Legislativo.

La autora continúa explicando que tal división de poderes no se debe entender como una “división tajante de funciones”, sino como una “correlación o primacía de funciones...”. Pero ello no implica que un poder pueda simplemente tomar las atribuciones fundamentales del otro establecidas en la Constitución, porque justamente allí se incurre en una violación del principio de separación de poderes, y se atenta contra la seguridad jurídica.

En efecto, afirma Madariaga Gutiérrez (p. 44):

Si consideramos que la finalidad del Estado de derecho es servir de fundamento básico de la seguridad –garantizando el sometimiento del poder a las normas jurídicas y preservando a los ciudadanos de la arbitrariedad administrativa–, no podemos sino concluir que el principio de la separación de los poderes y de la división de las funciones públicas es un elemento esencial de todo Estado de derecho.

Venezuela no es sólo un Estado de Derecho, como se consagra en el artículo 2 de la Constitución, ya citado, sino es además un Estado social de Derecho.

Históricamente, el Estado social surgió y adquirió importancia luego del Estado liberal, que se basaba en una mínima intervención por parte del Estado, el cual debía principalmente garantizar y proteger las libertades de los particulares. Bajo el modelo del Estado social, en cambio, se consideró necesaria una mayor intervención del Estado en las vidas de los particulares. Pero, hay que tener claro, Estado social, y sobre todo, Estado social de Derecho, no es sinónimo de Estado socialista.

Con relación al Estado social, Pérez-Luño plantea (p.22):

El Estado social de Derecho que había legitimado su omnipresente intervencionismo en función de un ambicioso programa de bienestar y emancipación se halla hoy desbordado por sus propios compromisos; siendo ésa una de las principales causas de su crisis como modelo político.

La falta de respuesta estatal a las exigencias sociales, la demora con la que las más apremiantes son atendidas contribuyen a crear un clima de inseguridad en la eficacia de la respuesta política a las aspiraciones y necesidades de la sociedad.

Creemos que el presente régimen, justificando su actuación en base a la cláusula del Estado social, ha abusado en su intervencionismo, intentando involucrarse en todas las áreas sociales y económicas, atentando así gravemente contra la seguridad jurídica.

Existen numerosos ejemplos de por qué no hay seguridad jurídica en Venezuela, como el caso de las constantes expropiaciones, la impunidad para los que cometen delitos tipificados en el Código Penal, el excesivo tiempo que toman los juicios en Venezuela, etc.; sin embargo, en el presente artículo nos centraremos en la inseguridad jurídica ocasionada por las irregularidades cometidas por el Poder Legislativo al legislar, así como la falta de seguridad jurídica que implica el que el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial legislen.

Creemos que en Venezuela está ocurriendo algo similar a lo planteado por Pérez-Luño (p. 27), quien afirma que no siempre que haya Estado y Derecho, hay seguridad jurídica. Tal autor manifestó:

En su acepción estrictamente empírica puede existir una seguridad impuesta a través de un Derecho que garantice coactiva e inexorablemente el cumplimiento de una legalidad inicua. De hecho la manipulación de la seguridad jurídica por los despotismos de todo signo representa una constante histórica. En los Estados totalitarios los dogmas de plenitud y autosuficiencia del ordenamiento jurídico, el principio de la inquebrantabilidad e inexorabilidad de la legalidad, la publicidad exagerada hasta la propaganda de la ley, así como el control de la discrecionalidad judicial han sido instrumentalizados al máximo para la imposición del monopolio político e ideológico. La seguridad jurídica, así entendida y degradada, no ha impedido la promulgación de leyes dirigidas a consagrar diversas formas de discriminación racial o política y, en suma, el control opresivo de la sociedad. Estas manifestaciones de seguridad de la inseguridad son incompatibles con la razón de ser del Estado de Derecho.

Con esa cita damos fin al planteamiento, y pasamos a explicar con algunos ejemplos por qué consideramos que en Venezuela no existe seguridad jurídica, con relación a la manera como se legisla.

II. IRREGULARIDADES COMETIDAS POR EL PODER LEGISLATIVO

1. Reimpresión por "error material":

En los últimos 12 años, ha sido muy frecuente que reimpriman leyes por errores materiales. Esa posibilidad tiene sentido, pero debería ser excepcional, ya que se supone que las leyes deben ser cuidadosamente revisadas antes de ser publicadas en la respectiva Gaceta Oficial. Además, la reimpresión por error material se refiere a un error insignificante de forma, por ejemplo, a un error de transcripción: no se trata de hacer un cambio de fondo a la ley.

Ello es porque la formación de leyes en Venezuela, de conformidad con la Constitución, debe seguir un procedimiento, que incluye dos discusiones en la Asamblea Nacional y la promulgación por el Presidente de la República.

En primer lugar, de acuerdo al artículo 207 de la Constitución:

Para convertirse en ley todo proyecto recibirá dos discusiones, en días diferentes, siguiendo las reglas establecidas en esta Constitución

¿SE PUEDE HABLAR DE SEGURIDAD JURÍDICA EN VENEZUELA...?

y en los reglamentos respectivos. Aprobado el proyecto, el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional declarará sancionada la ley.

Asimismo, dispone el artículo 208 de la Constitución que en la primera discusión se deben tomar en cuenta los “objetivos, alcance y viabilidad” del proyecto de ley, se deben discutir “el articulado”, y se debe remitir a la comisión correspondiente. Luego, conforme al artículo 209, después de recibir el informe de la comisión que corresponda, se debe llevar a cabo la segunda discusión, “la cual se realizará artículo por artículo”.

Con respecto a las modificaciones, el mismo artículo 209 dispone:

Si se aprobare sin modificaciones, quedará sancionada la ley. En caso contrario, si sufre modificaciones, se devolverá a la Comisión respectiva para que ésta las incluya en un plazo no mayor de quince días continuos; leída la nueva versión del proyecto de ley en la plenaria de la Asamblea Nacional, ésta decidirá por mayoría de votos lo que fuere procedente respecto a los artículos en que hubiere discrepancia y a los que tuvieren conexión con éstos. Resuelta la discrepancia, la Presidencia declarará sancionada la ley.

De manera que el tema de las modificaciones es relevante, y acarrea una nueva discusión, por lo cual es burlar tal disposición el hacer cambios de fondo en las leyes luego de las dos discusiones, justificándolo bajo el argumento de “reimpresión por error material”.

Sin embargo, a pesar de todo lo anterior, son comunes en la actualidad las reimpresiones por supuestos errores materiales, como evidenciaremos a continuación a través de algunos ejemplos:

1. Ley de la Actividad Aseguradora⁵.

Para la reimpresión de dicha ley, se invocó el artículo 4 de la Ley de Publicaciones Oficiales, el cual dispone:

Cuando haya evidente discrepancia entre el original y la impresión de una ley se la volverá a publicar corregida en la GACETA OFICIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA; pero entonces deberá acompañar a dicha publicación un Aviso Oficial firmado por el Ministro a cuyo ramo corresponda la materia de la Ley indicando en que

5 Fue impresa el 29 de julio de 2010, en la Gaceta Oficial N° 5.990 Extraordinario, y luego reimpresa el 5 de agosto de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.481

consistió el error de la publicación primitiva. En este caso, la Ley se tendrá por promulgada desde su primera publicación, pero no podrá darse efecto retroactivo a la corrección.

De manera que tal corrección está concebida para enmendar errores entre la versión aprobada por la Asamblea Nacional en segunda discusión y promulgada por el Presidente de la República, y la versión que se imprime. Pero justamente, se debe tratar de errores, no para hacer las modificaciones que se desee.

Una de las modificaciones en la reimpresión de la Ley de la Actividad Aseguradora fue:

“En el artículo 129, numeral 3 donde se lee:

“3. Escoger libremente los proveedores de insumos o servicios a través de los cuales la empresa de seguros dará cumplimiento a las obligaciones derivadas de la póliza, planes o servicios de salud.

Debe decir:

“3. Escoger libremente los proveedores de insumos o servicios para satisfacer sus necesidades cubiertas por el contrato de seguros”.

El encabezado de este artículo se refiere a los derechos de los asegurados, tomadores o beneficiarios de seguros y contratantes de planes de medicina prepagada. La redacción de la modificación no se ve a primera vista. Sin embargo, hay una palabra que se cambia, que puede tener un significado relevante: la palabra obligación fue sustituida por la palabra necesidad. Ambas no son sinónimos, ya que obligación se refiere a los compromisos entre las partes, mientras que necesidad es un concepto diferente, que tiene que ver con una carencia a ser satisfecha.

2. Ley Orgánica del Sistema Financiero Nacional⁶.

En este caso, también se invocó el artículo 4 de la Ley de Publicaciones Oficiales, y la modificación fue la siguiente:

“En el artículo 7 donde se lee:

⁶ Fue impresa el 16 de junio de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.447, y luego reimpressa el 21 de diciembre de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.578

Artículo 7

Prohibición de conformar grupos financieros. Las instituciones que integran el Sistema Financiero Nacional no podrán conformar grupos financieros con empresas de otros sectores de la economía nacional o asociados a grupos financieros internacionales, para fines distintos a los previstos en las definiciones establecidas en esta Ley.

Debe decir:

Artículo 7

Prohibición de conformar grupos financieros. Las instituciones que integran el Sistema Financiero Nacional no pueden conformar grupos financieros entre sí o con empresas de otros sectores de la economía nacional, o asociados a grupos financieros internacionales, para fines distintos a los previstos en las definiciones establecidas en esta Ley.

Vemos entonces como también en este caso se hace una pequeña modificación, seis meses después, que cambia el contenido de la disposición. En la disposición original se establecía que: “Las instituciones que integran el Sistema Financiero Nacional no podrán conformar grupos financieros con empresas de otros sectores de la economía nacional...”, mientras que la disposición modificada establece: “Las instituciones que integran el Sistema Financiero Nacional no pueden conformar grupos financieros entre sí o con empresas de otros sectores de la economía nacional...”. Ese “entre sí” que se añadió es muy relevante, ya que prohíbe a instituciones del mismo sector conformar grupos financieros, cuando la prohibición original estaba dirigida a conformar grupos financieros con instituciones de otros sectores. Nos explicamos: la Ley Orgánica del Sistema Financiero Nacional, como lo indica su artículo 6, considera como instituciones financieras a las entidades u organizaciones, públicas o privadas, que realicen regularmente actividades de intermediación, a través de la captación de fondos del público. Ello se refiere básicamente a las instituciones del sector bancario, del sector asegurador y del mercado de valores. Entonces, bajo la prohibición original, no se podía, por ejemplo, formar un grupo financiero entre un banco y una compañía de seguros. Sin embargo, la modificación a la disposición, al incluir la frase “entre sí”, prohíbe que por ejemplo dos bancos formen un grupo financiero, o dos compañías de seguros formen un grupo financiero entre sí. De manera que se trata de un cambio de fondo.

3. Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia⁷.

Nuevamente se invocó el artículo 4 de la Ley de Publicaciones Oficiales, así como el artículo 84 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que dispone: “La administración podrá en cualquier tiempo corregir errores materiales o de cálculo en que hubiere incurrido en la configuración de los actos administrativos”. Invocar esta última disposición no tiene sentido, ya que las leyes no son actos administrativos.

En ese caso, la mayoría de las modificaciones llevadas a cabo sí fueron de forma, pero nos llama poderosamente la atención que se haya mencionado el artículo 84 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Sin embargo, uno de los cambios que se llevó a cabo es de fondo. Nos referimos al artículo 70, relativo al proceso de selección de los Magistrados al Tribunal Supremo de Justicia.

El mismo, decía inicialmente:

El proceso de preselección de candidatos o candidatas será público; a estos efectos, el Comité de Postulaciones Judiciales convocará a los interesados e interesadas mediante un aviso, que se publicará en no menos de tres diarios de circulación nacional, el cual contendrá los requisitos que deben reunir de conformidad con la Constitución de la República y la presente Ley, así como el lugar y plazo de recepción de las mismas. Este último no será **menor** de treinta días continuos (negritas nuestras).

El artículo quedó redactado de manera idéntica, excepto en su última oración, que fue sustituida por: “Este último no será **mayor** de treinta días continuos” (negritas nuestras).

El que un plazo no pueda ser menor o no pueda ser mayor de determinada cantidad de días, es un cambio de fondo relevante, ya que se reduce el plazo.

En este sentido, podemos citar un artículo publicado en el diario El Universal, de fecha 7 de diciembre de 2010⁸, en que se hace referencia a

7 Fue impresa el 29 de julio de 2010, en la Gaceta Oficial N° 5.991 Extraordinario, y luego reimpressa el 1 de octubre de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.522

8 http://www.eluniversal.com/2010/12/07/pol_ava_mesa-deplora-mecanis_07A4826291.shtml

un comunicado de la Mesa de la Unidad Democrática. Nos interesa citar el siguiente extracto:

Adicionalmente, después de que fue promulgada la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, el 29 de julio de 2010, ésta fue modificada írritamente, mediante una supuesta reimpresión por errores materiales, con la finalidad de recortar los plazos de participación ciudadana, cambiando el sentido de la ley de reforma”, acotó la Alianza Democrática. La ley sancionada por la AN en julio de este año establecía un plazo mínimo de 30 días continuos para la presentación de postulaciones (Artículo 70), mientras que la supuesta reimpresión por errores materiales del 1 de octubre fijó un plazo máximo de 30 días continuos, “ello con el propósito de que la agónica mayoría hegemónica de la AN pudiera cómodamente realizar designaciones inconsultas, cita el texto.

Vemos entonces como se produce un abuso de poder, y se justifican cambios a leyes en supuestas reimpresiones por errores materiales, cuando la razón de fondo es una circunstancia política.

4. Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁹.

Para la reimpresión se invocó el artículo 4 de la Ley de Publicaciones Oficiales.

El cambio se produjo en el artículo 20, relativo a los requisitos para ser juez de los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Los requisitos son idénticos, excepto que se eliminó el literal “e”, que establecía: “e. Haber desempeñado funciones de asesoría jurídica o de gestión en la Administración Pública por más de cinco años.”.

De manera que a las personas que cumplen con ese requisito (junto con los otros requisitos concurrentes), en la versión reimpresa se les quitó el derecho de ser juez.

5. Ley de Mercado de Valores¹⁰.

Nuevamente se invocó el artículo 4 de la Ley de Publicaciones Oficiales.

9 Fue impresa el 16 de junio de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.447, y luego reimpresa el 22 de junio de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.451

10 Fue impresa el 17 de agosto de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.489, y luego reimpresa el 5 de noviembre de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.546

El cambio fue el siguiente:

En la disposición transitoria única donde se lee:

Única. La Superintendencia Nacional de Valores adecuará su estructura y organización para el cumplimiento de esta Ley en un plazo de ciento ochenta días prorrogable, por una sola vez por el mismo lapso, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Los corredores públicos de valores, en un lapso de noventa días prorrogables por una sola vez por el mismo lapso a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, solicitarán a la Superintendencia Nacional de Valores la autorización para actuar como operadores de valores autorizados, para lo cual deberán cumplir con los requisitos que se establezcan en las normas que a tal efecto dicte la Superintendencia Nacional de Valores; y los corredores públicos de valores y los operadores de valores autorizados por esta Ley, que en su cartera posean títulos de la deuda pública nacional, tendrán ciento ochenta días continuos a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para desincorporarlos de su cartera de inversiones, siguiendo el procedimiento establecido por la Superintendencia Nacional de Valores. En todo lo no previsto especialmente en esta Ley, su Reglamento o normas dictadas por la Superintendencia Nacional de Valores, se observarán las disposiciones de la ley que regule la materia mercantil, la Ley de Cajas de Valores y la Ley de Entidades de Inversión Colectiva. Debe decir:

Única. La Comisión Nacional de Valores se transforma en la Superintendencia Nacional de Valores y ésta adecuará su estructura y organización para el cumplimiento de esta Ley en un plazo de ciento ochenta días prorrogable, por una sola vez por el mismo lapso, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley. Todos los procesos, procedimientos y obligaciones de la Comisión Nacional de Valores serán continuados y concluidos por la Superintendencia Nacional de Valores. Los corredores públicos de valores pasarán temporalmente a ser operadores de valores autorizados y en un lapso de noventa días prorrogables, por una sola vez por el mismo lapso, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, solicitarán a la Superintendencia Nacional de Valores la autorización para actuar de manera definitiva como operador de valores autorizados, para lo cual deberán cumplir con los requisitos que establezca la Superintendencia Nacional de Valores. Los corredores públicos de valores y los operadores de valores autorizados por esta Ley, que en su cartera posean títulos de la deuda pública nacional, tendrán ciento ochenta días continuos a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para desincorporarlos de su cartera de inversiones, siguiendo el

procedimiento establecido por la Superintendencia Nacional de Valores. En todo lo no previsto especialmente en esta Ley, su Reglamento o normas dictadas por la Superintendencia Nacional de Valores, se observarán las disposiciones de la ley que regule la materia mercantil, la Ley de Cajas de Valores y la Ley de Entidades de Inversión Colectiva.

De manera que solía establecer que los corredores públicos de valores tenían 90 días para solicitar la autorización al organismo competente para ser operadores de valores autorizados, y dicha disposición se modificó para establecer que los corredores públicos de valores pasaron automáticamente a ser operadores de valores autorizados, y luego tienen 90 días para solicitar al organismo competente la autorización para ser definitivamente operadores de valores autorizados.

Así que vemos nuevamente como con la excusa de un “error material”, se modifica una disposición, y se hace un cambio en su contenido.

Además de todas esas reimpresiones por supuestos errores materiales, en que en realidad se hacen modificaciones de fondo, existen también una serie de ejemplos de leyes que fueron reimpresas por verdaderos errores materiales, es decir, de forma, tales como la Ley Orgánica de Drogas y Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos. Aunque ello es menos grave, no deja de preocupar, ya que los errores deberían ser situaciones excepcionales, y no una situación común, porque se evidencia que no se tiene suficiente cuidado al redactar las leyes.

6. Ley Orgánica de Hidrocarburos¹¹.

Nuevamente se invocó el artículo 4 de la Ley de Publicaciones Oficiales.

El cambio fue el siguiente:

“Donde dice:

Artículo 5

Se modifica el artículo 48, en la forma siguiente:

Artículo 48. (omissis.)

3. Impuesto de Consumo General. Por cada litro de producto derivado de los hidrocarburos vendido en el mercado interno entre el treinta y

11 Fue impresa el 24 de mayo de 2006, en la Gaceta Oficial N° 38.443, y luego reimpresa el 4 de agosto de 2006, en la Gaceta Oficial N° 38.493

cincuenta por ciento (30% y 50%) del precio pagado por el consumidor final, cuya alícuota entre ambos límites será fijada anualmente en la Ley de Presupuesto. Este impuesto a ser pagado por el consumidor final será retenido en la fuente de suministro para ser enterado anualmente al Fisco Nacional.

Debe decir:

Artículo 5

Se modifica el artículo 48, en la forma siguiente:

Artículo 48 (omissis.)

3. Impuesto de Consumo General. Por cada litro de producto derivado de los hidrocarburos vendido en el mercado interno entre el treinta y cincuenta por ciento (30% y 50%) del precio pagado por el consumidor final, cuya alícuota entre ambos límites será fijada anualmente en la Ley de Presupuesto. Este impuesto a ser pagado por el consumidor final será retenido en la fuente de suministro para ser enterado mensualmente al Fisco Nacional.

De manera que inicialmente se establecía que el impuesto debía ser enterado anualmente al Fisco Nacional, y se sustituyó por un enteramiento mensual. Ello es un cambio de fondo, que no debería ser incluido vía reimpresión “por error material”.

2. Leyes promulgadas apresuradamente antes del cambio de la Asamblea Nacional:

El 5 de enero de 2011 fueron juramentados los diputados de la nueva Asamblea Nacional, quienes fueron electos el 26 de septiembre de 2010. Por diversas razones de índole política, en las que no entraremos en esta oportunidad, la pasada Asamblea Nacional estuvo compuesta casi en un cien por ciento por diputados de tendencia oficialista. Sin embargo, la composición de la actual Asamblea Nacional es mucho más heterogénea.

En este sentido, podemos citar un artículo de El Universal, publicado un día después de las elecciones parlamentarias¹², en que se expresó:

La Asamblea Nacional electa ayer -que se instalará el próximo 5 de enero- será radicalmente opuesta a la actual, no sólo por la alta participación en su elección, sino porque en ella estarán representadas distintas ideologías del país.

Al cierre de esta edición -y de acuerdo con los resultados del primer boletín del Consejo Nacional Electoral (CNE)- 95 de los 165 legisladores

12 http://www.eluniversal.com/2010/09/27/pol_art_venezuela-eligio-asa_2050911.shtml

¿SE PUEDE HABLAR DE SEGURIDAD JURÍDICA EN VENEZUELA...?

pertenecen al partidos Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y del Comunista de Venezuela (PCV); mientras que 61 pertenecen al bloque opositor agrupado en la Mesa de la Unidad Democrática y dos al partido Patria Para Todos (PPT), otrora aliado del presidente Hugo Chávez.

Adicionalmente, en dicho artículo se explicó que la oposición, a pesar de haber logrado alrededor del 52% de los votos, no llegó a lograr el 40% de los puestos en la Asamblea Nacional. Ello debido en gran parte a la reciente Ley de Procesos Electorales.

En un artículo posterior de El Universal, del 4 de enero de 2011¹³, cuando ya los resultados eran definitivos, se expresó:

Tras las últimas elecciones parlamentarias, el oficialismo logró obtener 98 bancas de los 165 asientos en disputa, por 65 de la opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD), mientras que los dos restantes cayeron en manos del partido independiente Patria Para Todos (PPT), recordó DPA.

Tampoco es nuestra intención adentrarnos en este tema. Simplemente basta con decir que la nueva Asamblea Nacional es mucho más heterogénea que la pasada Asamblea Nacional.

Y justamente, el punto que deseamos recalcar en este momento, es la manera como actuó la pasada Asamblea Nacional, al darse cuenta que su composición cambiaría a partir de enero de 2011: dictó un gran número de leyes apresuradamente, que incluso han sido llamadas “El Paquetazo”.

En este sentido, podemos citar un artículo de El Universal del 22 de diciembre de 2010¹⁴, en que Reporteros sin Frontera criticó este hecho:

La organización Reporteros sin Frontera (RSF) expresó nuevamente su preocupación por las leyes socialistas que ha aprobado de forma acelerada la Asamblea Nacional, antes de la renovación parlamentaria el próximo 05 de enero.

RSF lamenta que Venezuela se convierta en una excepción en el continente, porque en otros países de la región lo que se busca precisamente es promover el pluralismo, la desconcentración y el equilibrio entre los diferentes tipos de medios de comunicación.

13 http://www.eluniversal.com/2011/01/04/pol_ava_destacan-fortalecimi_04A4930971.shtml

14 http://www.eluniversal.com/2010/12/22/pol_ava_rsf-preocupada-por-l_22A4886499.shtml

“En contextos más o menos tensos se ha llevado a cabo un debate democrático y pluralista entre los gobiernos y los medios de comunicación privados dominantes. Excepto en Venezuela, donde una serie de leyes mordaza asienta un poco más el monopolio presidencial en el espacio público de la comunicación”, agrega RSF en un comunicado.

Las reformas a la Ley de Telecomunicaciones y a la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, que ahora también incluye a los medios de comunicación digitales, así como la recién sancionada Ley para la Protección de la Soberanía Política, que restringe a las ONG nacionales e internacionales, son las leyes que especialmente preocupa a la organización.

En total, una decena de leyes ha sido votada urgentemente por puro capricho presidencial, sin debate que las contradiga, sin esperar la investidura, el 5 de enero de 2011, de una nueva Asamblea representativa de las tendencias políticas actuales. Menospreciando así el escrutinio legislativo del 26 de septiembre pasado, refiere el texto.

Es interesante, así como alarmante, mencionar que durante los cinco años de ejercicio de la pasada Asamblea Nacional, fueron aprobadas 191 leyes (sin contar las leyes aprobatorias ni acuerdos), de las cuales 27 leyes fueron aprobadas en sus últimos meses, justo antes de que tomara posesión la nueva Asamblea, más pluralista. Eso quiere decir que hay una desproporción entre la cantidad de leyes que fueron aprobadas en la mayoría del período del órgano legislativo, y sus últimos meses.

Dicha información fue extraída de un artículo de El Universal, de fecha 4 de enero de 2011, titulado “Poder Legislativo aprobó 191 leyes y 386 acuerdos en sus cinco años de ejercicio”¹⁵. Conforme al mismo:

También se sancionaron 27 leyes con 1.816 artículos en total, a modo de un artículo cada cinco minutos, según denunció recientemente el dirigente opositor Carlos Vecchio.

Los opositores aseguran que el oficialismo hubiese sido incapaz de tomar estas medidas en el nuevo parlamento, ya que el PSUV no logró dos tercios de los curules necesarios para aprobar leyes orgánicas ni los dos quintos necesarios para otorgar facultades habilitantes.”.

15 http://www.eluniversal.com/2011/01/04/pol_ava_destacan-fortalecimi_04A4930971.shtml

Las leyes (sin contar leyes aprobatorias ni acuerdos) aprobadas por la pasada Asamblea Nacional solamente en diciembre de 2010, conforme a los sumarios de las Gacetas Oficiales, fueron:

1. Ley sobre Procedimientos Especiales en Materia de Protección Familiar de Niños, Niñas y Adolescentes¹⁶.
2. Ley Especial de Timbre Fiscal para el Distrito Capital¹⁷.
3. Ley Orgánica del Sistema y Servicio Eléctrico¹⁸.
4. Ley Especial de Endeudamiento Anual para el Ejercicio Fiscal 2011¹⁹.
5. Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2011²⁰.
6. Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación²¹.
7. Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan²².
8. Ley Orgánica del Poder Popular²³.
9. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular²⁴.
10. Ley Orgánica de las Comunas²⁵.
11. Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal²⁶.

16 Publicada en la Gaceta Oficial N° 39.570 de fecha 9 de noviembre de 2010

17 Publicada en la Gaceta Oficial N° 39.570 de fecha 9 de noviembre de 2010

18 Publicada en la Gaceta Oficial N° 39.573 de fecha 14 de diciembre de 2010

19 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.005 Extraordinario de fecha 14 de diciembre de 2010

20 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.006 Extraordinario de fecha 14 de diciembre de 2010

21 Publicada en la Gaceta Oficial N° 39.574 de fecha 15 de diciembre de 2010

22 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.009 Extraordinario de fecha 17 de diciembre de 2010

23 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario de fecha 21 de diciembre de 2010

24 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario de fecha 21 de diciembre de 2010

25 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario de fecha 21 de diciembre de 2010

26 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario de fecha 21 de diciembre de 2010

12. Ley Orgánica de Contraloría Social²⁷.
13. Ley de Reforma Parcial de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión²⁸.
14. Ley de Regularización de los Períodos Constitucionales y Legales de los Poderes Públicos Estadales y Municipales²⁹.
15. Ley de Defensa de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional³⁰.
16. Ley de Reforma Parcial de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones³¹.
17. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal³².
18. Reforma del Reglamento de Interior y Debates de la Asamblea Nacional³³.
19. Ley de Instituciones del Sector Bancario³⁴.
20. Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones³⁵.
21. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal³⁶.

27 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario de fecha 21 de diciembre de 2010

28 Publicada en la Gaceta Oficial N° 39.579 de fecha 22 de diciembre de 2010

29 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario de fecha 23 de diciembre de 2010

30 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario de fecha 23 de diciembre de 2010

31 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario de fecha 23 de diciembre de 2010

32 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario de fecha 23 de diciembre de 2010

33 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.014 Extraordinario de fecha 23 de diciembre de 2010

34 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.015 Extraordinario de fecha 28 de diciembre de 2010

35 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.015 Extraordinario de fecha 28 de diciembre de 2010

36 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.015 Extraordinario de fecha 28 de diciembre de 2010

¿SE PUEDE HABLAR DE SEGURIDAD JURÍDICA EN VENEZUELA...?

22. Ley sobre el Delito de Contrabando³⁷.
23. Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública³⁸.
24. Ley de Gestión Integral de la Basura³⁹.
25. Ley del Cuerpo de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil del Distrito Capital⁴⁰.
26. Ley de Reforma de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas⁴¹.

De manera que sólo durante el mes de diciembre de 2010, fueron publicadas 26 leyes por la Asamblea Nacional (más un Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley). Si dividimos las 191 leyes que fueron aprobadas por la pasada Asamblea Nacional entre sus cinco años de vigencia, la cuenta da que cada año en promedio se deberían haber publicado alrededor de 38 leyes; y si a su vez, dividimos esa cantidad entre los 12 meses del año, nos da que cada mes se deberían aprobar alrededor de 3 leyes. Esta no es una cuenta precisa, pero nos permite darnos cuenta claramente de la desproporción que llevó a cabo la pasada Asamblea Nacional al haberse publicado 26 leyes en su último mes de vigencia.

3. Constantes reformas a las leyes:

Las reformas a las leyes son absolutamente válidas y legales. La propia Constitución las consagra en su artículo 218:

Las leyes se derogan por otras leyes y se abrogan por referendo, salvo las excepciones establecidas en esta Constitución. Podrán ser reformadas total o parcialmente. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

37 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.017 Extraordinario de fecha 30 de diciembre de 2010

38 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.017 Extraordinario de fecha 30 de diciembre de 2010

39 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.017 Extraordinario de fecha 30 de diciembre de 2010

40 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.017 Extraordinario de fecha 30 de diciembre de 2010

41 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.017 Extraordinario de fecha 30 de diciembre de 2010

Sin embargo, ha sido muy frecuente en este régimen que las mismas leyes sean reformadas una y otra vez. Ello, aunque es legal, se presta para considerar que se está improvisando, y atenta contra el tan importante principio de seguridad jurídica, ya que los ciudadanos no se sienten tranquilos con que la legislación es relativamente permanente, no saben a qué atenerse, porque hay cambios constantes en la legislación.

Nuevamente, y como hemos hecho antes, reforzaremos este argumento con ejemplos concretos:

1. Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado:

Si nos guiamos por la tabla a continuación, extraída de la página web del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat)⁴², podemos observar que en un período de menos de un año, entre abril de 2006 y febrero de 2007, la Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado fue reimpressa una vez y reformada dos veces:

PUBLICACIÓN EN GACETA OFICIAL		LEYES	
NÚMERO	FECHA		
39.147	26/03/2009	Ley de Reforma Parcial de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2009 (IVA 12%)	
38.632	26/02/2007	Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley que Establece el Impuesto al Valor Agregado.	
38.625	13/02/2007	Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley que Establece el Impuesto al Valor Agregado.	
38.435	12/05/06	Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado (reimpresa por error material)	
38.424	26/04/2006	Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado.	

Si analizamos más información que la contenida en la tabla, nos encontramos que antes del año 2006, también hubo numerosos cambios:

- Gaceta Oficial N° 38.632, del 26 de febrero de 2007 (reforma).

42 http://www.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.4TRIBUTOS_INTERNOS/2.4.03IVA/2.4.3.1IVA_LEYES

¿SE PUEDE HABLAR DE SEGURIDAD JURÍDICA EN VENEZUELA...?

- Gaceta Oficial N° 38.625, del 13 de febrero de 2007 (reforma).
- Gaceta Oficial N° 38.435 del 12 de mayo de 2006 (reimpresión).
- Gaceta Oficial N° 38.424 del 26 de abril de 2006 (reforma).
- Gaceta Oficial N° 38.263 del 1 de septiembre de 2005 (reforma).
- Gaceta Oficial N° 37.999 del 11 de agosto de 2004 (reforma).
- Gaceta Oficial N° 5.601 del 30 de agosto de 2002 (reimpresión).
- Gaceta Oficial N° 5.600 del 26 de agosto de 2002 (reforma).
- Gaceta Oficial N° 37.480 del 9 de julio de 2002 (reforma).
- Gaceta Oficial N° 37.006 del 3 de agosto de 2000 (reimpresión).
- Gaceta Oficial N° 37.002 del 28 de julio de 2000 (reforma).
- Gaceta Oficial N° 5.341 Extraordinario, del 05 de mayo de 1999 (reimpreso).

De manera que se evidencia que en un lapso de 8 años, ha habido 12 modificaciones, contando las reformas y las reimpresiones.

2. Código Orgánico Procesal Penal:

Muy recientemente fue publicado el nuevo Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Procesal Penal, en la Gaceta Oficial N° 6.078 Extraordinario, de fecha 15 de junio de 2012. El mismo entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2013, excepto algunos artículos, que entraron en vigencia con la publicación de la ley.

De esta manera, quedó derogado el Código Orgánico Procesal Penal publicado en la Gaceta Oficial N° 5.208 Extraordinario, de fecha 23 de enero de 1998. Y las posteriores reformas al mismo.

Si examinamos cuántas veces ha sido reformado o derogado, nos conseguimos con:

El Código Orgánico Procesal Penal vigente fue publicado en la Gaceta Oficial N° 6.078 Extraordinario, de fecha 15 de junio de 2012

El anterior había sido publicado en la Gaceta Oficial N° 5.930 Extraordinario de fecha 4 de septiembre de 2009, menos de tres años antes.

El mismo derogó el Código Orgánico Procesal Penal publicado en la Gaceta Oficial N° 5.894 Extraordinario de fecha 26 de agosto de 2008. Es decir, que la reforma ocurrió apenas un año después.

A su vez, este último derogó el Código Orgánico Procesal Penal Publicado en la Gaceta Oficial N° 38.536 de fecha 4 de octubre de 2006. De manera que tenemos apenas un lapso de poco más de dos años entre ambos códigos.

El anterior Código Orgánico Procesal Penal fue publicado en la Gaceta Oficial N° 5.558 Extraordinario de fecha 14 de noviembre de 2001. Y el anterior en la Gaceta Oficial N° 37.022 de fecha 25 de agosto de 2000.

De manera que en un lapso de doce años, desde el año 2000 hasta el año 2012, hubo cinco reformas al Código Orgánico Procesal Penal.

Pensamos que tantos cambios, tantas modificaciones, pueden atentar contra tan importante principio como lo es la seguridad jurídica. En este sentido, podemos citar a Luis María Olaso, quien, en su obra Curso de Introducción al Derecho, Tomo I (página 427), se refirió a la seguridad jurídica desde el punto de vista subjetivo:

La convicción que tiene una persona de que la situación de que goza no será modificada por una acción contraria a los principios que rigen la vida social.

En este sentido subjetivo, la seguridad jurídica supone un estado de confianza, de “saber a qué atenerse” que aquellas garantías engendran en los individuos. Es lo que se llama “certeza jurídica” que presupone objetivamente la seguridad jurídica.

Por eso se dice que la seguridad jurídica en este sentido subjetivo, como situación de quien psicológicamente la vive, se resuelve en dos componentes vivenciales: 1º. El “saber” o “certeza” de que hay ciertas normas que disponen tales o cuáles conductas e modo impersonal y objetivo, y de que el orden así previsto es generalmente observado. 2º. La “expectativa” o “confianza”, que deriva de ese conocimiento y consiste en la fundada expectativa de una continua y prolongada vigencia del orden jurídico.

Consideramos que las continuas modificaciones a las leyes atentan contra tal expectativa.

3. Ley de Alimentación para los Trabajadores y las Trabajadoras:

La vigente Ley de Alimentación para los Trabajadores y las Trabajadoras fue publicada en la Gaceta Oficial N° 39.666 de fecha 4 de mayo de 2011. La misma reformó parcialmente la ley del mismo nombre que había sido publicada en la Gaceta Oficial N° 39.660 de fecha 26 de

abril de 2011. Aquí no criticamos la modificación que se haya hecho al contenido, sino el hecho de que en un lapso menor a 10 días se haya reformado la ley. No es un tema de ilegalidad, sino un ejemplo más que evidencia la falta de seriedad con que se legisla, que conlleva a la ausencia de seguridad jurídica.

III. LEGISLACIÓN POR EL PODER EJECUTIVO Y JUDICIAL

1. Legislación por el Poder Ejecutivo

Básicamente, la manera a través de la cual el Poder Ejecutivo, y específicamente, el Presidente de la República legisla, es a través de los Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley (los “Decreto-Ley” o “Decretos-Leyes”). Como lo dice su nombre, estos decretos tienen el mismo valor que una ley. La diferencia radica en su origen: las leyes normalmente emanan del Poder Legislativo, a través de la Asamblea Nacional, mientras que los Decretos-Leyes emanan del Poder Ejecutivo, a través del Presidente de la República.

Para que este último pueda dictar Decretos-Leyes, necesita una autorización de parte de la Asamblea Nacional, la cual se otorga a través de una ley habilitante.

El artículo 202 de la Constitución establece qué son las leyes: “La ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador”.

Luego, el artículo 203 establece qué son las leyes habilitantes:

“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”.

Y el artículo 236 establece dictar Decretos-Leyes entre las atribuciones del Presidente de la República: “Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: ...8. Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley”.

De manera que de tales disposiciones se desprende lo siguiente: (i) se requiere de tres quintos de la Asamblea Nacional para poder aprobarla,

(ii) la ley habilitante debe establecer las directrices, propósitos y materias que se delegan y (iii) que se debe fijar un plazo para el ejercicio por el Presidente de la República.

Asimismo, se desprende que (i) no se estableció un límite a las materias sobre las cuales se pueden dictar Decretos-Leyes y (ii) no se establece su carácter excepcional.

Consideramos que esto es grave, ya que quien debe legislar en principio es el Poder Legislativo, y no el Poder Ejecutivo; esto en base al principio de separación de poderes.

Antes de que fuese modificada la Constitución, a principios del gobierno de Hugo Chávez, estaba vigente la Constitución de 1961, con las Enmiendas 1 y 2 llevadas a cabo en 1984. En la misma, existía la posibilidad de que el Presidente de la República dictase leyes, pero era muy limitada. En efecto, establecía el artículo 190 de dicha constitución:

“Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:...8. Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial”

De manera que hubo un cambio muy importante de una constitución respecto a la anterior, con relación a la posibilidad del Presidente de la República de legislar, ya que, antes de la vigente Constitución, el Presidente de la República podía legislar sólo excepcionalmente, y sólo en materia económica o financiera.

En este sentido, podemos citar sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 8 de junio de 2000, expediente 00-834, caso Federación Médica Venezolana Vs. puntos Uno y Tres del Art. Único de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, de fecha 02/09/1998:

En el caso bajo examen, se trata de la nulidad de una Ley Habilitante, también llamada Ley Autorizatoria, la cual estaba prevista en el artículo 190, ordinal 8° de la derogada Constitución de 1961. Dicha ley autorizatoria o habilitante también se encuentra inserta en la vigente Constitución de 1999 en su artículo 203 último aparte, donde se le da definitivamente la denominación de habilitante sin precisar el alcance en cuanto al contenido de dicha ley.

¿SE PUEDE HABLAR DE SEGURIDAD JURÍDICA EN VENEZUELA...?

De manera que nos encontramos con que bajo nuestra actual Constitución, el Presidente de la República puede legislar sobre cualquier materia. ¿Dónde queda entonces el principio de separación de poderes, y del Poder Legislativo como el competente para dictar leyes?

Durante el régimen actual, han sido dictados 4 leyes habilitantes, que han autorizado al Presidente de la República para legislar:

Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera requeridas por el Interés Público: publicada en la Gaceta Oficial N° 36.687, de fecha 26 de abril de 1999 (aún bajo la anterior Constitución).

Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las materias que se delegan: publicada en la Gaceta Oficial N° 37.076, de fecha 13 de noviembre de 2000.

Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley, en las Materias que se delegan: publicada en la Gaceta Oficial N° 38.617, de fecha 1 de febrero de 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: publicada en la Gaceta Oficial N° 6.009 Extraordinario, de fecha 17 de diciembre de 2010.

En la ley orgánica de 1999 que autorizó al Presidente a dictar medidas extraordinarias, se le autorizó para legislar en los siguientes ámbitos: (i) Organización de la Administración Pública Nacional, (ii) Financiero, (iii) Tributario y (iv) Económico Sectorial.

La duración de tal habilitación fue de 6 meses.

En la ley habilitante del año 2000 se autorizó al Presidente de la República para dictar Decretos Leyes en los siguientes ámbitos: (i) Financiero, (ii) Económico y Social, (iii) Infraestructura, Transporte y Servicios, (iv) Seguridad Ciudadana y Jurídica, (v) Ciencia y Tecnología, y (vi) Organización y Funcionamiento del Estado.

La duración de tal habilitación fue de un año.

En la ley habilitante del año 2007 se autorizó al Presidente de la República para dictar Decretos Leyes en los siguientes ámbitos: (i) Transformación de las Instituciones del Estado, (ii) Participación popular, (iii)

Valores esenciales del ejercicio de la función pública, (iv) Económico y social, (v) Financiero y tributario, (vi) Seguridad ciudadana y jurídica, (vii) Ciencia y tecnología, (viii) Ordenación territorial, (ix) Seguridad y defensa, (x) Infraestructura, transporte y servicios y (xi) Ámbito energético.

La duración de tal habilitación fue de 18 meses.

En la ley habilitante del año 2010 se autorizó al Presidente de la República para dictar Decretos Leyes en los siguientes ámbitos: (i) Atención sistematizada y continua a las necesidades humanas vitales y urgentes derivadas de las condiciones sociales de pobreza y de las lluvias, derrumbes, inundaciones y otros eventos producidos por la problemática ambiental, (ii) Infraestructura, Transporte y Servicios Públicos, (iii) Vivienda y Hábitat, (iv) Ordenación Territorial, Desarrollo Integral y Uso de la Tierra Urbana y Rural, (v) Financiero y Tributario, (vi) Seguridad Ciudadana y Jurídica, (vii) Seguridad y Defensa Integral, (viii) Cooperación Internacional y (ix) Sistema Socioeconómico de la Nación.

La duración de tal habilitación fue de 18 meses.

Vemos entonces como los ámbitos en que ha sido autorizado el Presidente de la República para legislar han sido extremadamente amplios, y los lapsos de tiempo que se le han concedido para dictar leyes, igualmente han sido largos.

En los últimos 12 años, el Presidente Hugo Chávez ha legislado a través de Decretos-Leyes en repetidas oportunidades. En este sentido, podemos citar un artículo del diario El Universal, en noticia publicada el 15 de septiembre de 2010⁴³, en que se citó a Carlos Vecchio:

“Según detalló Vecchio, la AN aprobó desde 2006 a agosto de 2010, 153 leyes de las cuales 108 no estuvieron programadas previamente. De tal modo, afirmó que el 70% de la agenda trazada por el Parlamento fue “clandestina”. De igual forma destacó la preponderancia de los contenidos políticos y económicos sobre los de orden social, en los acuerdos trazados por los diputados de la AN.

43 http://www.eluniversal.com/2010/09/15/v2010_ava_vecchio:-actual-an-n_15A4472217.shtml

Dijo que el presidente Hugo Chávez, en un periodo de año y medio (2007-2008), dictó 67 Decretos leyes frente apenas 25 proclamados en plenaria por los diputados de la AN”

Preocupa entonces, que durante esos dos años legisló más el Poder Ejecutivo que el Poder Legislativo. La lista de Decretos-Leyes dictados por el Presidente Hugo Chávez en ese período se encuentra en la página web de la Procuraduría General de la República⁴⁴.

Bajo el marco de la ley habilitante del año 2010, para el 24 de julio de 2012, el Presidente Hugo Chávez ha dictado cincuenta y dos Decretos-Leyes, como se puede observar de la página web de la Asamblea Nacional⁴⁵: (i) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Creación del Fondo Simón Bolívar para la Reconstrucción⁴⁶, (ii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Refugios Dignos para Proteger a la Población, en Casos de Emergencias o Desastres⁴⁷, (iii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Atención al Sector Agrícola⁴⁸, (iv) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación⁴⁹, (v) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas⁵⁰, (vi) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Instituciones del Sector Bancario⁵¹, (vii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana⁵², (viii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela⁵³, (ix) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que Crea Contribución Especial por Precios Extraordinarios y Precios

44 http://www.pgr.gob.ve/habilitante/ley_hab.htm

45 http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_estatusleyes&Itemid=254&lang=es

46 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.583 de fecha 29/12/10

47 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.599 de fecha 21/01/11

48 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.603 de fecha 27/01/11

49 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.604 de fecha 28/01/11

50 Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.018 Extraordinario de fecha 29/01/11

51 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.627 de fecha 02/03/11

52 Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.020 de fecha 21/03/11

53 Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.021 de fecha 06/04/11

Exorbitantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos⁵⁴, (x) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Alimentación para los Trabajadores⁵⁵, (xi) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas⁵⁶, (xii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial para la Dignificación de Trabajadoras y Trabajadores Residenciales⁵⁷, (xiii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos⁵⁸, (xiv) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo⁵⁹, (xv) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Supresión y Liquidación del Fondo para el Desarrollo Endógeno⁶⁰, (xvi) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Transformación y Reconstrucción Integral de la Región de Barlovento, en el estado Miranda⁶¹, (xvii) Decreto con Rango, y Valor y Fuerza de Ley de Tasas Portuarias⁶², (xviii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Banco Agrícola de Venezuela, C.A.⁶³, (xix) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Costos y Precios Justos⁶⁴, (xx) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público⁶⁵, (xxi) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a éstas⁶⁶, (xxii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica de las Dependencias Federales⁶⁷, (xxiii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Creación del Territorio

54 Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.022 Extraordinario de fecha 18/04/11

55 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.660 de fecha 26/04/11

56 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.668 de fecha 06/05/11

57 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.668 de fecha 06/05/11

58 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.668 de fecha 06/05/11

59 Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.024 de fecha 06/05/11

60 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.676 de fecha 18/05/11

61 Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.025 Extraordinario de fecha 25/05/11

62 Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.025 Extraordinario de fecha 25/05/11

63 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.713 de fecha 14/07/11

64 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.715 de fecha 18/07/11

65 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.741 de fecha 23/08/11

66 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.759 de fecha 16/09/11

67 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.787 de fecha 27/10/11

Insular Francisco de Miranda⁶⁸, (xxiv) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que autoriza la creación de fondos en las Instituciones Bancarias del Sector Público para el financiamiento de la Adquisición y reparación de viviendas en condición de arrendamiento⁶⁹, (xxv) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Gran Misión Hijos de Venezuela⁷⁰, (xxvi) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Gran Misión En Amor Mayor Venezuela⁷¹, (xxvii) Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que reserva al Estado las actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las Conexas y Auxiliares a Estas⁷², (xxviii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Reincorporación a la Carrera Militar y al Sistema de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana⁷³, (xxix) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Consejo de Estado⁷⁴, (xxx) Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley del Fondo Ezequiel Zamora para el fortalecimiento y financiamiento de la Gran Misión Agro Venezuela⁷⁵, (xxxii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que crea contribución especial por precios extraordinarios y precios exorbitantes en el mercado internacional de hidrocarburos⁷⁶, (xxxii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Creación de la Corporación de Desarrollo Jacinto Lara, CORPOLARA⁷⁷, (xxxiii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma Parcial del Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Creación del Fondo Simón Bolívar para la Reconstrucción⁷⁸, (xxxiv) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público⁷⁹, (xxxv) Decreto con

68 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.797 de fecha 10/11/11

69 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.799 de fecha 14/11/11

70 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.818 de fecha 12/12/11

71 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.819 de fecha 13/12/11

72 Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.063 Extraordinario de fecha 15/12/11

73 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.858 de fecha 06/02/12

74 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.865 de fecha 15/02/12

75 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.869 de fecha 23/02/12

76 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.871 de fecha 27/02/12

77 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.874 de fecha 01/03/12

78 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.892 de fecha 27/03/12

79 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.955 de fecha 28/03/12

Rango, Valor y Fuerza de Ley de Crédito para el Sector Manufacturero⁸⁰, (xxxvi) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social⁸¹, (xxxvii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica Relativa al Fondo de Ahorro Nacional de la Clase Obrera y al Fondo de Ahorro Popular⁸², (xxxviii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras⁸³, (xxxix) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de la Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Instituto Nacional de Medicina y Ciencias Forenses⁸⁴, (xl) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones⁸⁵, (xli) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo⁸⁶, (xlii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley especial del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales⁸⁷, (xliii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que Promueve y Regula las Nuevas Formas Asociativas Conjuntas entre el Estado, la Iniciativa comunitaria y Privada para el Desarrollo de la Economía Nacional⁸⁸, (xliv) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley sobre Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado⁸⁹, (xlv) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Determinación de Justiprecio de Bienes Inmuebles en los Casos de Expropiaciones de Emergencia con Fines de Poblamiento y Habitabilidad⁹⁰, (xlvi) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Atención al Sector Agrario⁹¹, (xlvii) Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat⁹², (xlviii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Gran

80 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.904 de fecha 17/04/12

81 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.912 de fecha 30/04/12

82 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.915 de fecha 04/05/12

83 Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.076 Extraordinario de fecha 07/05/12

84 Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.079 Extraordinario de fecha 15/06/12

85 Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.079 Extraordinario de fecha 15/06/12

86 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.955 de fecha 15/06/12

87 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.945 de fecha 15/06/12

88 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.945 de fecha 15/06/12

89 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.945 de fecha 15/06/12

90 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.945 de fecha 15/06/12

91 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.945 de fecha 15/06/12

92 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.945 de fecha 15/06/12

Misión Saber y Trabajo⁹³, (xlix) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función de la Policía de Investigación⁹⁴, (l) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Fondo Nacional para Edificaciones Penitenciarias⁹⁵, (li) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Procesal Penal⁹⁶ y (lii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos⁹⁷.

Ha sido criticado un Decreto-Ley dictado bajo la última ley habilitante, que es el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

La razón por la cual fue criticado es que el argumento utilizado para justificar la última ley habilitante era las emergencias causadas por las fuertes y largas lluvias que ocurrieron a finales del año 2010. Sin embargo, dicho Decreto-Ley nada tiene que ver con tal problema. En este sentido, podemos citar un artículo del diario El Universal, de fecha 30 de marzo de 2011⁹⁸:

La Mesa de Unidad Democrática condenó que el Presidente de la República, “sobrepasando claramente la problemática asociada a los efectos de las lluvias, que fue invocada como fundamento de la Ley Habilitante”, haya dictado un decreto-ley “cargado de parcialidad ideológico-partidista, el cual termina de erigir a las milicias en un cuerpo armado paralelo a la Fuerza Armada Nacional”. A través de un comunicado, en el que fijan posición en torno a la reciente reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana -la cual, consideran, atenta gravemente contra la institucionalidad de la Fuerza Armada Nacional, la MUD ratificó su posición de defensa y respeto a la Fuerza Armada Nacional tal como está concebida en la Constitución de 1999. A través del decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, el Presidente de la República ha roto abiertamente con el discurso articulado para intentar justificar la insólita ley habilitante que solicitó en diciembre de 2010, pues la reforma de algunos aspectos del régimen de la Fuerza Armada Nacional

93 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.945 de fecha 15/06/12

94 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.945 de fecha 15/06/12

95 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.945 de fecha 15/06/12

96 Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.078 Extraordinario de fecha 15/06/12

97 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.952 de fecha 26/06/12

98 <http://www.eluniversal.com/2011/03/30/milicia-pasa-a-ser-un-cuerpo-armado-paralelo-a-fuerza-armada.shtml>

no guarda ninguna relación con los hechos que supuestamente motivaron la sanción de esa ley”, aseguraron”.

Similar crítica se puede hacer con relación al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Instituciones del Sector Bancario, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que Crea Contribución Especial por Precios Extraordinarios y Precios Exorbitantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Alimentación para los Trabajadores, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Costos y Precios Justos, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Procesal Penal, entre otros, que nada tienen que ver con la situación de emergencia creada por las lluvias.

En efecto, de conformidad con artículo de El Universal⁹⁹, la saliente presidente de la Asamblea Nacional, Cilia Flores, “aseguró que la propuesta nació “de la preocupación de los damnificados”. Asimismo, de conformidad con otro artículo de dicho periódico (http://www.eluniversal.com/2010/12/18/pol_art_extienden-ley-habili_2140291.shtml): “Ayer en sesión extraordinaria y con el argumento de la emergencia por las lluvias fue sancionada la norma por la Plenaria del Legislativo”.

Este es un tema más político que jurídico, ya que el texto de la ley habilitante no establece esa limitación, sino que fue más bien el discurso que asumieron los voceros del régimen.

El problema está en que el Presidente fue habilitado para legislar básicamente sobre cualquier materia, y por un largo período de tiempo (oportunidad que no ha desaprovechado, como se evidenció en las líneas anteriores). De esta manera, el Poder Ejecutivo está actuando como Poder Legislativo, sin ninguna justificación (aunque se haya pretendido justificar con la emergencia de las lluvias).

Incluso, el Presidente fue autorizado para dictar leyes orgánicas (ejemplo, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica del Tra-

99 http://www.eluniversal.com/2010/12/17/pol_ava_asamblea-nacional-sa_17A4870213.shtml

¿SE PUEDE HABLAR DE SEGURIDAD JURÍDICA EN VENEZUELA...?

bajo, los Trabajadores y las Trabajadoras), de conformidad con el artículo 2 de la ley habilitante, que dispone:

Cuando se trate de un Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, al cual el Presidente de la República le confiera carácter Orgánico y que no sea calificado como tal por la Constitución Nacional, deberá remitirse, antes de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a los fines de que ésta se pronuncie sobre la constitucionalidad de tal carácter, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Esta disposición es inconstitucional. En efecto, el artículo 203 de la Constitución establece que las leyes orgánicas son “las que así denomina esta Constitución; las que se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes”.

Asimismo, tal artículo establece que la Sala Constitucional se debe pronunciar sobre “la constitucionalidad de su carácter orgánico”.

Pero lo que nos interesa destacar en este momento es que las leyes orgánicas sólo pueden ser promulgadas por la Asamblea Nacional, y no sólo eso, sino que son tan importantes, que la Constitución establece una mayoría calificada para su aprobación y modificación:

Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que esta Constitución califique como tal, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas.

Claramente se viola esta disposición constitucional de que las leyes orgánicas deben ser aprobadas por mayoría calificada de la Asamblea Nacional si el Ejecutivo las dicta.

Por otra parte, una de las leyes mencionadas en la anterior lista se le ha criticado que adicionalmente atenta contra la seguridad jurídica desde otro punto de vista. Se trata del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que Crea Contribución Especial por Precios Extraordinarios y

Precios Exorbitantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos, En efecto, podemos citar artículo del diario El Nacional¹⁰⁰:

Con la nueva Ley de Contribución Especial sobre Precios Extraordinarios y Exorbitantes del Mercado Internacional de Hidrocarburos –conocida también como la ley del impuesto a la ganancia súbita– se intentan elevar los aportes de Petróleos de Venezuela al Gobierno. Sin embargo, se restringen los recursos que requiere la empresa para su plan de inversión y, además, **genera mayor incertidumbre sobre las inversiones en el país.**

“Esta medida pone en evidencia la rapidez con la cual el gobierno del presidente Hugo Chávez puede modificar las reglas de juego en Venezuela”, advirtió la banca de inversión Credit Suisse en un informe que preparó sobre este tributo. “Creemos que el aumento de las tasas de impuestos extraordinarios podría desalentar la inversión privada en el sector, a pesar de que no aplican para nueva producción”, agrega” (negritas nuestras).

Justamente, esta rapidez con la que cambian las reglas de juego, puede no ser ilegal, pero indubitadamente atenta gravemente contra la seguridad jurídica. Encontramos numerosos ejemplos de esta realidad. Por ejemplo, en junio de 2010 fue prohibido expedir nuevos permisos y renovar las licencias de casinos, salas de bingo y maquinas tragañiques. No pretendemos juzgar si estos negocios deberían existir o no, sino simplemente llamar la atención a que un día estaban permitidos, y al día siguiente cesaron de existir. Esto conlleva a una serie de implicaciones, tanto económicas para los dueños, como sociales para los empleados.

Un ejemplo de la misma naturaleza lo encontramos en la Ley contra los Ilícitos Cambiarios, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.975 Extraordinario de fecha 17 de mayo de 2010. Ésta trajo como novedad que se incluyera a los títulos valores dentro del concepto de divisas (artículo 2). De acuerdo a su artículo 9, es competencia exclusiva del Banco Central de Venezuela la venta y compra de divisas. De esta manera, quedó prohibido el mercado permuta que venían llevando a cabo las casas de bolsa, y la única manera legal de adquirir dólares pasó a ser a través de la Comisión de Administración de Divisas, CADIVI, y del Sistema de

100 http://el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/203792/Econom%C3%ADa/El-impuesto-a-la-ganancia-s%C3%BAbita-desalienta-la-inversi%C3%B3n-privada

Transacciones con Títulos en Moneda Extranjera, SITME, que fue luego creado para tal efecto. De manera que de un día para otro, dejó de ser legal una alternativa a la que muchos individuos y muchos comerciantes acudían. Consideramos nuevamente que se trata de un cambio brusco en las reglas de juego, contrario a la seguridad jurídica.

Adicionalmente, han sido fuertemente criticados el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (en lo sucesivo, la “Lottt”) y el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Procesal Penal (en lo sucesivo, el “COPP”).

La Lottt fue fuertemente criticada por no haberse llevado a cabo la consulta ordenada por la Constitución. En efecto, el artículo 211 de la misma, relativo al proceso de formación de leyes, establece: “La Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos”.

Sin embargo, FEDECÁMARAS no fue consultada, de conformidad a lo expresado por su presidente en artículo del diario El Universal¹⁰¹:

El presidente de Fedecámaras, Jorge Botti, denunció ante la Organización Internacional de Empleadores (OIE) el acoso del Gobierno nacional contra el sector privado en Venezuela. La “aprobación inconsulta” de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras (Lottt), la Ley de Costos y Precios Justos y las expropiaciones fueron algunas de las restricciones que enumeró Botti...

...Sobre la Lottt aseveró que se trata de una ley inconstitucional que “fue dictada en un ambiente de secretismo, al margen de la sociedad”.

La falta de consulta y secretismo, en el proceso de formación de leyes, también atenta contra la seguridad jurídica, porque los actores que se verán afectados por determinada ley no saben a qué atenerse.

Al COPP se le ha criticado su contenido inconstitucional, pero no queremos adentrarnos en este tema, porque el enfoque de este trabajo

101 <http://www.eluniversal.com/economia/120530/fedecamaras-denuncio-ante-la-oie-acoso-contra-el-sector-privado-imp>

es la inseguridad jurídica ocasionada por la manera en que se legisla en Venezuela (aunque claramente el hecho de que se publiquen leyes inconstitucionales atenta contra la seguridad jurídica, porque ya los ciudadanos no tienen ni siquiera la Constitución como garantía de un mínimo en que confiar).

2. Legislación por el Poder Judicial

Preocupa igualmente, que en los últimos 12 años no ha sido común únicamente que legisle el Poder Ejecutivo, sino también ha sido común que legisle el Poder Judicial, y ello, a diferencia del Presidente de la República legislando a través de Decretos-Leyes, no tiene ningún fundamento legal.

En efecto, conforme al artículo 253 de la Constitución, la función del Poder Judicial es conocer de las causas que sean de su competencia, y dictar sentencias:

La potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y ciudadanas y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley.

Corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias.

A continuación ilustraremos esta situación a través de algunos ejemplos concretos:

1. Revisión Constitucional

La Constitución de 1999 estableció el recurso de revisión, en su artículo 336, en los siguientes términos:

Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:...10. Revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los Tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva.

Es decir, que se le dio a la Sala Constitucional la potestad de revisar las sentencias definitivamente firmes en dos casos muy concretos: (i) sentencias de amparo constitucional y (ii) sentencias de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas.

La disposición constitucional dejó abierta la posibilidad de que se regulara dicha revisión a través de ley orgánica. Sin embargo, dicha disposición no fue sólo regulada, sino además extendida, no a través de ley, sino a través de sentencia.

En efecto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, dictó sentencia de fecha 6 de febrero de 2001, expediente N° 00-1529, en el caso Corporación De Turismo de Venezuela (CORPOTURISMO), en que estableció cuándo procede la revisión por la Sala Constitucional.

Dicha célebre sentencia estableció en su capítulo denominado “Delimitación de la potestad de revisión de sentencias definitivamente firmes” lo siguiente:

Sólo de manera extraordinaria, excepcional, restringida y discrecional, esta Sala posee la potestad de revisar lo siguiente:

1. Las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional de cualquier carácter, dictadas por las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia y por cualquier juzgado o tribunal del país.
2. Las sentencias definitivamente firmes de control expreso de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas por los tribunales de la República o las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia.
3. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país apartándose u obviando expresa o tácitamente alguna interpretación de la Constitución contenida en alguna sentencia dictada por esta Sala con anterioridad al fallo impugnado, realizando un errado control de constitucionalidad al aplicar indebidamente la norma constitucional.
4. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país que de manera evidente hayan incurrido, según el criterio de la Sala, en un error grotesco en cuanto a la interpretación de la Constitución o que sencillamente hayan obviado por completo la interpretación de la norma constitucional. En estos casos hay también un errado control constitucional.

De manera que las sentencias establecidas en los puntos 1 y 2 (sentencias de amparo constitucional y sentencias de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas, se ajustan a lo establecido en el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución (interpretando la Sala que tal disposición incluye la revisión de sentencias de otras Salas del

Tribunal Supremo de Justicia). Sin embargo, las sentencias establecidas en los puntos 3 y 4, no se encuentran en el artículo 336 de la Constitución.

Se le atribuyó vía sentencia a la Sala Constitucional la facultad de adicionalmente revisar: (i) las sentencias que se aparten u obvien interpretaciones de la Constitución por sentencias de la Sala Constitucional y (ii) las sentencias que claramente hayan cometido un “error grotesco” interpretando la Constitución o que la hayan obviado por completo.

La argumentación utilizada por la Sala en dicha oportunidad, es que no se debía interpretar el artículo 336 de la Constitución aisladamente, sino conjuntamente con el artículo 335, que dispone:

El Tribunal Supremo de Justicia garantizará la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales; será el máximo y último intérprete de la Constitución y velará por su uniforme interpretación y aplicación. Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República.

Sin embargo, el artículo 335 se refiere a que las interpretaciones llevadas a cabo por la Sala Constitucional son vinculantes, es decir, que las demás Salas y tribunales deben apegarse a lo establecido por la Sala Constitucional; que no es lo mismo a que la Sala Constitucional tenga una potestad de revisión de las sentencias definitivamente firmes.

Al respecto, la Sala Constitucional argumentó:

Ahora bien, ¿cómo puede esta Sala ejercer esa potestad máxima de interpretación de la Constitución y unificar el criterio interpretativo de los preceptos constitucionales, si no posee mecanismos extraordinarios de revisión sobre todas las instancias del Poder Judicial incluyendo las demás Salas en aquellos casos que la interpretación de la Constitución no se adapte al criterio de esta Sala ? Es definitivamente incongruente con la norma constitucional contenida en el artículo 335 antes citado que, habiendo otorgado la Constitución a esta Sala el carácter de máximo intérprete de los preceptos constitucionales en los términos antes señalados, y habiendo establecido el Texto Fundamental el carácter vinculante de tales decisiones, no pueda esta Sala de oficio o a solicitud de la parte afectada por una decisión de alguna otra Sala del Tribunal Supremo de Justicia o de algún tribunal o juzgado de la República, revisar la sentencia que contrarie una interpretación de

algún precepto constitucional previamente establecido o que según esta Sala erróneamente interprete la norma constitucional.

De conformidad con lo anterior, sería inútil la función integradora y de mantenimiento de la coherencia o ausencia de contradicciones en los preceptos constitucionales ejercida por esta Sala, si ésta no poseyera la suficiente potestad para imponer el carácter vinculante de sus interpretaciones establecido expresamente en el artículo 335 de la Constitución o que no pudiera revisar sentencias donde es evidente y grotesca la errónea interpretación.

No nos oponemos a este argumento. Sin embargo, la vía no era a través de una sentencia, sino a través de una ley.

Que sea lógico o no que la Sala Constitucional se haya convertido en una “Supersala”, como se refirió Antonio Canova, no está en discusión en el presente artículo. Simplemente se quiere dejar constancia de que la Sala Constitucional en tal sentencia se extralimitó sus facultades, y legisló.

2. Arreglo amigable en procedimiento de expropiación

El artículo 22 de la Ley Orgánica de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.475, de fecha 1 de julio de 2002, establece que dentro del procedimiento de expropiación, el primer paso debe ser el arreglo amigable:

El ente expropiante, una vez publicado el decreto de expropiación, procederá a iniciar el trámite de adquisición del bien afectado **por vía del arreglo amigable** y, a tales efectos, lo hará valorar por peritos designados de conformidad con el artículo 19 de esta Ley, los cuales deberán cumplir con los requisitos del artículo 20 ejusdem. A los fines de la notificación a los propietarios, poseedores y, en general, a todo el que tenga algún derecho sobre el bien afectado, ésta se hará mediante la publicación de un aviso de prensa, publicado por una sola vez, en un diario de los de mayor circulación nacional y en alguno de la localidad donde se encuentre el bien, si lo hubiere, para que dentro de los treinta (30) días continuos siguientes contados a partir de su publicación, concurran ante la entidad expropiante.

El justiprecio del bien a expropiar será notificado por escrito a los propietarios o sus representantes legales, quienes deberán manifestar en el acto de la notificación o dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes por escrito, si aceptan o no la tasación practicada.

En caso de no concurrir ningún interesado o de no aceptación, por alguna de las partes del justiprecio practicado, **se dará por agotado el arreglo amigable y el ente expropiante podrá acudir a la vía judicial para solicitar la expropiación** del bien afectad (negritas nuestras).

De manera que la disposición legal es bastante clara en que el ente expropiante debe primero intentar el arreglo amigable, y si, y sólo si, éste no es posible, entonces se procede a la vía judicial.

Sin embargo, la Sala Político Administrativa, en su sentencia de fecha 28 de abril de 2010, expediente N° 1990-7219, caso Matilde Raven Vallenilla y Francisco Guerra Hernández dispuso:

8.- Ausencia de arreglo amigable. Por otra parte, la representación judicial de la parte recurrente señala que en el procedimiento expropiatorio no se dio cumplimiento con la fase de arreglo amigable pues la notificación realizada por el a quo no fue efectuada en la persona de los demandados, ciudadanos Francisco Guerra Hernández y Matilde Raven Vallenilla. Al respecto, el Juzgado a quo estimó que la inexistencia de la etapa del arreglo amigable no aparece una violación legal de tal entidad que condujera a la anulación del acto, tal como podría serlo por ejemplo, la ausencia total y absoluta de procedimiento, o la manifiesta incompetencia del órgano. Igualmente, indicó que la actitud de los expropiados no estuvo orientada a la búsqueda de un arreglo amigable; razón por la cual mal podían los oponentes pretender como vicio de ilegalidad la falta de un arreglo amigable. En este sentido, el Parágrafo Único del artículo 3° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, aplicable *ratione temporis*, establece lo siguiente: Artículo 3°.- (omissis)

Parágrafo Único.- Antes de procederse a la expropiación se gestionará un arreglo amigable con los propietarios; pero en todo caso el avalúo se sujetará a las normas previstas en este Decreto". La norma parcialmente transcrita evidencia que el arreglo amigable es una fase previa y ajena al juicio expropiatorio, pues una vez que se decreta la afectación del inmueble, el ente expropiante gestionará el arreglo amigable con los propietarios y, en caso de no alcanzarse el mismo, se procederá a demandar la expropiación ante el tribunal competente.

En este sentido, advierte la Sala que el arreglo amigable constituye una fase previa a la judicial cuyo propósito, en caso de culminar satisfactoriamente, es evitar el procedimiento jurisdiccional y lograr en sede administrativa el avenimiento a la expropiación. Sin embargo, resulta necesario precisar que la Administración tiene plena discrecionalidad para considerar en cuáles casos es conveniente insistir en las gestiones amigables.

Igualmente, debe señalarse que la fase del arreglo amigable en modo alguno puede estimarse como un pre-requisito procesal a la solicitud de expropiación que se formula ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues en el procedimiento establecido en Ley de Expropiación por Causa de Utilidad o Social, aplicable *ratione temporis*, no se exige para admitir la solicitud de expropiación que se haya efectuado el arreglo amigable (artículo 19 y siguientes de la mencionada Ley). Por esta razón, estima la Sala que en el caso de autos la ausencia de la fase de arreglo amigable establecida en el Parágrafo Único del artículo 3 de la aludida Ley, no puede servir de fundamento para oponerse al procedimiento expropiatorio, pues, como se señaló, no es un requisito para solicitarla jurisdiccionalmente. Aunado a lo anterior, evidencia la Sala, que en el curso del procedimiento la parte apelante no manifestó intención alguna de llegar a un arreglo amigable con la empresa MARAVEN, S.A.; por el contrario, en todo momento alegó que el Decreto Expropiatorio se encontraba viciado de nulidad. Por esta razón, la Sala desecha el alegato sobre la ausencia de arreglo amigable como vicio en el procedimiento. Así se declara (negritas nuestras).

Vemos con preocupación entonces como se modificó una disposición legal, a través de una sentencia.

Además, nos podemos dar cuenta de la falta de seriedad de la actual Sala Político Administrativa, la cual apenas unos meses después, en sentencia de fecha 11 de noviembre de 2010, expediente N° 2009-0431, caso Dorothea Margarita Phelps Tovar de Granier contra la sentencia de fecha 10.02.09, dictada por el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Vargas con motivo del juicio de expropiación interpuesto por CORPOVARGAS, manifestó:

2. De la ausencia de arreglo amigable.

Alegan los apoderados judiciales de la ciudadana Dorotea Margarita Phelps Tovar de Granier, que la demanda de expropiación debe ser desestimada por cuanto el ente expropiante no cumplió con el requisito previo establecido en el artículo 22 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, el cual dispone la obligatoriedad del trámite de adquisición del bien afectado por vía del arreglo amigable antes de acudir al procedimiento judicial...

Con vista a lo puesto, considera esta Alzada oportuno transcribir el contenido del artículo 22 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, publicada en la Gaceta Oficial de la República

Bolivariana de Venezuela N° 37.475 del 1° de julio 2002, el cual prevé lo siguiente:...

De la norma transcrita se desprende de manera indubitable, la obligación del ente expropiante de agotar la fase administrativa del proceso expropiatorio relativo al arreglo amigable....

Ahora bien, conforme a lo antes señalado el arreglo amigable constituye una etapa previa a la judicial cuyo propósito, en caso de culminar satisfactoriamente, es evitar el procedimiento jurisdiccional y lograr en sede administrativa el avenimiento a la expropiación... (negritas nuestras).

De cualquier manera, lo que nos interesa en este momento es hacer énfasis en que la Sala Político Administrativa, mediante sentencia, pretendió modificar una disposición legal.

IV. CONCLUSIONES

A través del presente artículo se buscó evidenciar las irregularidades e ilegalidades cometidas por el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial en lo relativo a la legislación, mediante ejemplos muy concretos.

En primer lugar, se hizo referencia a las irregularidades en las que ha incurrido el Poder Legislativo al dictar leyes a través de la Asamblea Nacional en los últimos doce años. Se mencionaron específicamente ejemplos de leyes que han sido reimpresas alegando “errores materiales”, y reimprimiéndose con cambios en su contenido. Asimismo, se mencionaron ejemplos de leyes que se dictaron apresuradamente, antes de que la Asamblea actual, incuestionablemente más heterogénea, tomara posesión. Y por último, se hizo referencia a ejemplos de leyes que han sido modificadas una y otra vez, lo cual consideramos atenta contra el principio de la seguridad jurídica.

En segundo lugar, se explicó cómo el Poder Ejecutivo ha legislado en exceso en los últimos 12 años a través de los Decretos-Leyes, y cómo el Poder Judicial ha pretendido legislar, o modificar disposiciones legales, lo cual no es su competencia.

Todas las leyes analizadas a lo largo de este artículo evidencian que no se trata de un caso aislado, de un error, sino que ésta es la manera como se legisla en el régimen de Hugo Chávez.

Además, hay muchísimos otros ejemplos que evidencian la falta de seguridad jurídica que existe en el país, como por ejemplo las constantes expropiaciones y la falta de penalización de las invasiones, pero ello escapa el objeto del presente trabajo, que fue analizar la falta de seguridad jurídica desde el punto de vista de la forma de legislar.

Todo esto nos lleva a concluir que en la actualidad no existe seguridad jurídica en Venezuela, ya que el ciudadano común no sabe a qué atenerse bajo los constantes cambios, irregularidades e ilegalidades.

V. BIBLIOGRAFÍA

Referencias Bibliográficas:

Canova González, A. La “Supersala” (Constitucional) del Tribunal Supremo de Justicia”. *Revista de Derecho Constitucional* N° 3.

García-Pelayo, M. *Derecho Constitucional Comparado*. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas, Venezuela. 2002 (p. 157).

Latorre, A. *Introducción al Derecho*. Ariel. Barcelona, España. 2002 (p. 16)

Madariaga Gutiérrez, M. *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 1993 (página 20, 25, 26, 27, 31, 33, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44)

Olaso, L. y Casal, J. *Curso de Introducción al Derecho*, Tomo I. UCAB. Caracas, Venezuela (página 427)

Pérez-Luño, A. *La Seguridad Jurídica*. Editorial Ariel. Barcelona, España. 1994 (p. 9, 10, 11, 19, 20, 22, 26, 28, 29, 30, 31-37, 61).

Gacetas Oficiales:

Código Civil, publicado en la Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario de fecha 26 de julio de 1982.

Código Orgánico Procesal Penal, publicado en la Gaceta Oficial N° 5.930 Extraordinario de fecha 4 de septiembre de 2009 (antes publicado en Gaceta Oficial N° 5.894 Extraordinario de fecha 26 de agosto de 2008; Gaceta Oficial N° 38.536 de fecha 4 de octubre de 2006; Gaceta Oficial N° 5.558 Extraordinario de fecha 14 de noviembre de 2001 y Gaceta Oficial N° 37.022 de fecha 25 de agosto de 2000).

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009.
- Constitución de la República de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 3.357 Extraordinario de fecha 2 de marzo de 1984.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Procesal Penal, publicado en la Gaceta Oficial N° 6.078 Extraordinario de fecha 15 de junio de 2012.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.020 Extraordinaria de fecha 21 de marzo de 2011.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley que Establece el Impuesto al Valor Agregado, publicada en la Gaceta Oficial N° 38.632 de fecha 26 de febrero de 2007 (antes publicada en Gaceta Oficial N° 38.625 de fecha 13 de febrero de 2007; Gaceta Oficial N° 38.435 de fecha 12 de mayo de 2006; Gaceta Oficial N° 38.424 de fecha 26 de abril de 2006; Gaceta Oficial N° 38.263 de fecha 1 de septiembre de 2005; Gaceta Oficial N° 37.999 de fecha 11 de agosto de 2004; Gaceta Oficial N° 5.601 de fecha 30 de agosto de 2002; Gaceta Oficial N° 5.600 de fecha 26 de agosto de 2002; Gaceta Oficial N° 37.480 de fecha 9 de julio de 2002; Gaceta Oficial N° 37.006 de fecha 3 de agosto de 2000; Gaceta Oficial N° 37.002 de fecha 28 de julio de 2000; y Gaceta Oficial N° 5.341 Extraordinario de fecha 05 de mayo de 1999).
- Ley contra los Ilícitos Cambiarios, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.975 Extraordinario de fecha 17 de mayo de 2010.
- Ley de Alimentación para los Trabajadores y las Trabajadoras, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.666 de fecha 4 de mayo de 2011.
- Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.475 de fecha 1 de julio de 2002.
- Ley de la Actividad Aseguradora, impresa el 29 de julio de 2010, en la Gaceta Oficial N° 5.990 Extraordinario, y reimpressa el 5 de agosto de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.481.

¿SE PUEDE HABLAR DE SEGURIDAD JURÍDICA EN VENEZUELA...?

Ley de Mercado de Valores, impresa el 17 de agosto de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.489, y reimpressa el 5 de noviembre de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.546

Ley de Publicaciones Oficiales, publicada en la Gaceta Oficial N° 20.546 de fecha 22 de julio de 1941.

Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos, impresa el 22 de diciembre de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.579, y reimpressa el 7 de febrero de 2011, en la Gaceta Oficial N° 39.610.

Ley Orgánica de Drogas, impresa el 15 de septiembre de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.510, y reimpressa el 21 de octubre de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.535.

Ley Orgánica de Hidrocarburos, publicada en la Gaceta Oficial N° 38.493 de fecha 4 de agosto de 2006.

Ley Orgánica del Sistema Financiero Nacional, impresa el 16 de junio de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.447, y reimpressa el 21 de diciembre de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.578.

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, impresa el 29 de julio de 2010, en la Gaceta Oficial N° 5.991 Extraordinario, y reimpressa el 1 de octubre de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.522.

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta N° 37.942 de fecha 20 de mayo de 2004.

Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, impresa el 16 de junio de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.447, y reimpressa el 22 de junio de 2010, en la Gaceta Oficial N° 39.451.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, publicada en la Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario de fecha 1 de julio de 1981.

Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera requeridas por el Interés Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 36.687 de fecha 26 de abril de 1999.

Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las materias que se delegan, publicada en la

Gaceta Oficial N° 37.076 de fecha 13 de noviembre de 2000.

Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley, en las Materias que se delegan, publicada en la Gaceta Oficial N° 38.617 de fecha 1 de febrero de 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, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.009 Extraordinario de fecha 17 de diciembre de 2010.

Sentencias:

Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 8 de junio de 2000, expediente 00-834, caso Federación Médica Venezolana Vs. puntos Uno y Tres del Art. Único de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, de fecha 02/09/1998.

- Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 6 de febrero de 2001, expediente 00-1529, caso Corporación de Turismo de Venezuela (CORPOTURISMO).
- Sentencia de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 14 de noviembre de 2006, expediente 05-105, caso Commercial Turbine Services, LTD., (CTS) vs. Aserca Airlines, C.A.
- Sentencia de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 20 de noviembre de 2006, expediente 2004-001016, caso Eurofood IFSC Limited.
- Sentencia de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 23 de octubre de 2009, expediente 2004-000475, caso Mariano de Jesús Torres Romero y otros vs Shell Oil Company y otros.
- Sentencia de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 9 de noviembre de 2009, expediente 2004-000674, caso Félix del Carmen Jiron y otros vs. Dow Chemical Company y otros.

¿SE PUEDE HABLAR DE SEGURIDAD JURÍDICA EN VENEZUELA...?

- Sentencia de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 20 de noviembre de 2009, expediente 2004-000641, caso Cándida Rosa Nuñez Portillo y otros vs Dow Chemical Company y otros.
- Sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 5 de junio de 2007, expediente 2000-1266, caso Northstar Trade Finance INC.
- Sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 28 de abril de 2010, expediente 1990-7219, caso Matilde Raven Vallenilla y Francisco Guerra Hernández.
- Sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 11 de noviembre de 2010, expediente 2009-0431, caso Dorothea Margarita Phelps Tovar de Granier contra la sentencia de fecha 10.02.09, dictada por el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Vargas con motivo del juicio de expropiación interpuesto por CORPOVARGAS.

Referencias electrónicas

Asamblea Nacional sancionó Ley Habilitante por 18 meses (página web: http://www.eluniversal.com/2010/12/17/pol_ava_asamblea-nacional-sa_17A4870213.shtml, consultada el 6 de diciembre de 2011).

Destacan fortalecimiento de la oposición en la Asamblea (página web: http://www.eluniversal.com/2011/01/04/pol_ava_destacan-fortalecimi_04A4930971.shtml, consultada el 27 de marzo de 2011).

Extienden Ley Habilitante por 18 meses “a petición del pueblo” (página web: http://www.eluniversal.com/2010/12/18/pol_art_extiendenley-habili_2140291.shtml, consultada el 6 de diciembre de 2011).

El impuesto a la ganancia súbita desalienta la inversión privada (página web: http://el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/203792/Econom%C3%ADa/El-impuesto-a-la-ganancia-s%C3%BAbita-desalienta-la-inversi%C3%B3n-privada, consultada el abril de 2011).

Fedecámaras denunció ante la OIE acoso contra el sector privado (página web: <http://www.eluniversal.com/economia/120530/fedecamaras-denuncio-ante-la-oie-acoso-contra-el-sector-privado-imp>, consultada el 25 de julio de 2012).

Gobierno prohíbe dar o renovar permisos para casinos (página web: http://www.eluniversal.com/2010/06/22/pol_art_gobierno-prohibe-dar_1946707.shtml, consultada el 16 de diciembre de 2011).

<http://ve.microjuris.com> (página consultada el 3 de abril de 2012).

http://www.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENTIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.4TRIBUTOS_INTERNOS/2.4.03IVA/2.4.3.1IVA_LEYES (página consultada el 27 de marzo de 2011).

<http://www.asambleanacional.gob.ve> (página consultada el 3 de abril de 2012).

http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_estatusleyes&Itemid=254&lang=es (página consultada el 24 de julio de 2012).

<http://www.tsj.gov.ve> (página consultada el 21 de marzo de 2012).

Juramentada la nueva Asamblea Nacional (página web: http://www.eluniversal.com/2011/01/05/pol_ava_juramentada-la-nueva_05A4935373.shtml, consultada el 27 de marzo de 2011).

Mesa deplora mecanismo para designar a magistrados (página web: http://www.eluniversal.com/2010/12/07/pol_ava_mesa-deplora-mecanis_07A4826291.shtml, consultada el 27 de marzo de 2011).

“Milicia pasa a ser un cuerpo armado paralelo a Fuerza Armada” (página web: <http://www.eluniversal.com/2011/03/30/milicia-pasa-a-ser-un-cuerpo-armado-paralelo-a-fuerza-armada.shtml>, consultada el 2 de abril de 2011).

RSF preocupada por leyes que asientan el monopolio presidencial (página web: http://www.eluniversal.com/2010/12/22/pol_ava_rsf-preocupada-por-l_22A4886499.shtml, consultada el 27 de marzo de 2011).

¿SE PUEDE HABLAR DE SEGURIDAD JURÍDICA EN VENEZUELA...?

Textos Normativos Publicados en Gaceta Oficial: 1999-2009 (página web: <http://www.ucab.edu.ve/resena-legislativa-nacional.html>, consultada el 30 de marzo de 2011).

Vecchio: Actual AN no tiene legitimidad ni representatividad (página web: http://www.eluniversal.com/2010/09/15/v2010_ava_vecchio:-actual-an-n_15A4472217.shtml, consultada el 31 de marzo de 2011).

Venezuela eligió Asamblea multicolor (página web: http://www.eluniversal.com/2010/09/27/pol_art_venezuela-eligio-asa_2050911.shtml, consultada el 27 de marzo de 2011).

www.pgr.gov.ve (página consultada el 3 de abril de 2012).