

Omnia Año 21, No. 2 (mayo-agosto, 2015) pp. 36 - 52
Universidad del Zulia. ISSN: 1315-8856
Depósito legal pp 199502ZU2628

Participación y reserva legal nacional en sentido amplio en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999

*Loiralith Chirinos Portillo**, *Fabiola del Valle Tavares ***
*y Michelle Lagioia Fossi****

Resumen

Se pretende determinar la relación entre la participación y la reserva legal nacional en sentido amplio prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Se utiliza la estrategia de investigación documental y el método analítico. Las fuentes para la recolección de información son de carácter constitucional, doctrinal y jurisprudencial. En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, la participación se encuentra presente y está garantizada en el dictado de ley formal en materias de reserva legal nacional en sentido amplio, sin embargo, la participación se encuentra presente y no está garantizada en el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materias de reserva legal nacional en sentido amplio.

Palabras clave: Participación, reserva legal nacional en sentido amplio, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, ley formal, decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

* Abogada, Mención *Summa Cum Laude*. Magíster *Scientiarum* en Ciencia Política y Derecho Público, Mención Derecho Público. Doctora en Ciencias Jurídicas. Investigadora y docente adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" (IEPDP) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia (LUZ). Maracaibo, Venezuela. loichirinos@hotmail.com.

** Abogada, Mención *Summa Cum Laude*. Magíster *Scientiarum* en Ciencia Política y Derecho Público, Mención Derecho Público. Doctora en Derecho. Investigadora y docente adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" (IEPDP) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia (LUZ). Maracaibo, Venezuela. fabiolatavares2011@gmail.com.

*** Licenciada en Ciencias Políticas. Maracaibo, Venezuela. michellelagioia@gmail.com.

Recibido: 28-01-15 • Aceptado: 25-06-15

*Participation and national legal reserve
in a broad sense in Venezuela's Bolivarian
Republic Constitution of 1999*

Abstract

It aims to determine the relationship between participation and national legal reserve in a broad sense in Venezuela's Bolivarian Republic Constitution of 1999. It's used documentary research strategy and analytical method. The sources for the collection of information have character constitutional, doctrinal and jurisprudential. In Venezuela's Bolivarian Republic Constitution of 1999, the participation is present and is guaranteed in the dictation formal law in matters of national legal reserve in a broad sense, however, the participation is present and is not guaranteed in the dictation decree with force of law as such in matters of national legal reserve in a broad sense.

Key words: Participation, national legal reserve in a broad sense, Venezuela's Bolivarian Republic Constitution of 1999, formal law, decree with force of law as such.

Introducción

La participación, regulada en los artículos 6, 62, 70, 132, 141 y 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, configura el conjunto de actividades realizadas por los ciudadanos con el objeto de intervenir en la designación de sus gobernantes o de influir en la formación de la política estatal, específicamente en la toma de decisiones y la elaboración de normas jurídicas o actos jurídicos normativos.

La reserva legal nacional configura asuntos, materias o temas concretos o específicos de competencia nacional que por disposición constitucional o por congelación del rango legal requieren ser regulados exclusivamente mediante actos jurídicos normativos con fuerza, rango o valor legal; y, por consiguiente, con exclusión del acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor sublegal.

Los mencionados actos jurídicos normativos con fuerza, rango o valor legal, con arreglo a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se encuentran representados por la ley en sentido estricto y la ley en sentido amplio. La ley en sentido estricto o ley formal, prevista en el artículo 202 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, constituye el acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor legal dictado en ejercicio de la función legislativa propia por la Asamblea Nacional, órgano perteneciente al Poder Legislativo Nacional, según el procedimiento establecido. La ley en sentido amplio constituye tanto la ley formal como el decreto con fuerza de ley propiamente dicho, contemplado en los artículos 236, numeral 8 y primer aparte; y, 203, último aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Ve-

nezuela de 1999, o acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor legal dictado en ejercicio de la función legislativa delegada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, órgano perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional.

El examen concordado de determinados preceptos constitucionales permite sustentar, según el asunto, la materia o el tema específico objeto de regulación con fuerza, rango o valor legal, la existencia en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 de dos clases o tipos de reserva legal nacional: la reserva legal nacional en sentido estricto y la reserva legal nacional en sentido amplio.

La reserva legal nacional en sentido estricto se conceptúa como materias específicas de competencia nacional que por disposición constitucional requieren ser reguladas exclusivamente mediante acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor legal: la ley en sentido estricto; y, por consiguiente, con exclusión del acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor sublegal: el reglamento ejecutivo.

La reserva legal nacional en sentido amplio se conceptúa como materias específicas de competencia nacional que por disposición constitucional o por congelación del rango legal requieren ser reguladas exclusivamente mediante acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor legal: la ley en sentido amplio; y, por consiguiente, con exclusión del acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor sublegal: el reglamento ejecutivo.

La polémica suscitada con relación a la participación y la reserva legal nacional en sentido amplio, en los diferentes sectores de la sociedad organizada: el sector jurídico, el sector político, el sector académico y el sector social, encuentra su eje central en: la participación en la elaboración o formación de ley formal en materias de reserva legal nacional en sentido amplio por parte de la Asamblea Nacional; y, la participación en la elaboración o formación de decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materias de reserva legal nacional en sentido amplio por parte del Presidente del República en Consejo de Ministros.

Constituye, pues, el objetivo general de la investigación determinar la relación entre la participación y la reserva legal nacional en sentido amplio previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Al efecto, se pretende: exponer el concepto de participación, establecer el fundamento de la participación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, exponer el concepto de reserva legal nacional en sentido amplio, establecer el fundamento de la reserva legal nacional en sentido amplio en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, y, relacionar la participación y la reserva legal nacional en sentido amplio en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

La investigación es desarrollada conforme a la estrategia de investigación documental, sustentada en el método analítico. Las fuentes para la recolección de información corresponden a los ámbitos consti-

tucional, doctrinal y jurisprudencial. El ámbito constitucional refiere a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. El ámbito doctrinal refiere a criterios y principios, tanto nacionales como foráneos, de Derecho Público y Ciencia Política. El ámbito jurisprudencial refiere a sentencias pronunciadas por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, y, también, en Sala Electoral y Sala Políticoadministrativa, durante el período comprendido entre septiembre de 2001 y julio de 2010.

Participación

La participación, en términos de Thompson (2001-2002: 84), constituye una noción compleja que consiste en el derecho de los ciudadanos a decidir sobre los siguientes elementos: "...sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes". Cada uno de estos elementos se materializa, en primer lugar, mediante mecanismos de participación previstos en el ordenamiento jurídico, requeridos por la democracia para garantizar su esencia, vale decir, la voluntad y el gobierno del pueblo; y, en segundo lugar, mediante la existencia de libertades y derechos relacionados con el gobierno del pueblo, presentes generalmente en un gobierno democrático.

Así, la participación configura el conjunto de actividades realizadas por los ciudadanos con el objeto de intervenir en la designación de sus gobernantes o de influir en la formación de la política estatal, específicamente en la toma de decisiones y la elaboración de normas jurídicas o actos jurídicos normativos. Por tanto, a mayor participación, mayor es la probabilidad de que las decisiones tomadas y las normas jurídicas elaboradas por el Estado atiendan a los intereses, necesidades y voluntad del pueblo.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 regula la participación como: principio rector del gobierno y las entidades políticas que componen la República Bolivariana de Venezuela (artículo 6); derecho-deber del ciudadano y obligación del Estado (artículo 62); medios de protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía en lo político, social y económico (artículo 70); deber del ciudadano (artículo 132); principio de la Administración Pública (artículo 141); principio de descentralización participativa (artículo 184). Al respecto, se estima prudente destacar que el artículo 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 establece como medios de participación:

...en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la co-gestión,

las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

Inciarte, et al. (2005: 160-161) destacan la intención del constituyente de contemplar mecanismos o medios de participación distintos al sufragio, a los fines de garantizar la extensión de la participación a los procesos de formulación y elaboración de políticas públicas y normas jurídicas; y, "...evitar la restricción de la participación a los procesos electorales, por cuanto su extensión está orientada a mejorar la gobernabilidad del sistema político venezolano...". Sin embargo, los medios de participación, normados en el artículo 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, distintos a la designación de gobernantes o elección de cargos públicos, son de uso poco frecuente por los ciudadanos y no siempre aseguran una efectiva influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones y la elaboración de normas jurídicas por parte del Estado, por cuanto el Gobierno ejerce un control excesivo sobre las mismas.

Reserva legal nacional en sentido amplio

La reserva legal nacional en sentido amplio o *lato sensu* se conceptúa como materias específicas de competencia nacional que por disposición constitucional o por congelación del rango legal¹ requieren ser reguladas exclusivamente "...mediante acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor legal: la ley en sentido amplio; y, por consiguiente, con exclusión del acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor sublegal: el reglamento ejecutivo..." (Tavares *et al.*, 2012: 126).

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 prevé la reserva legal nacional en sentido amplio. En efecto, el examen concordado de los artículos 187, numeral 1²; 156, numerales 32³ y 33⁴; y, 202⁵, *ejusdem*, revela que, en principio o por regla gene-

1 La congelación del rango legal, también denominada autorreserva legal, "...comprende aquellas materias específicas de competencia nacional que una vez reguladas por actos jurídicos normativos con fuerza, rango o valor legal: ley formal o decreto con fuerza de ley propiamente dicho, quedan congeladas o incorporadas al rango normativo legal y en lo sucesivo sólo una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho, conforme al principio de paralelismo de las formas, es competente para regular las señaladas materias" (Chirinos Portillo *et al.*, 2013: 157).

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

ral, es atribución y obligación del Poder Legislativo Nacional, por órgano de la Asamblea Nacional, la legislación en materias de competencia nacional mediante la emisión de ley formal.

La referencia a las expresiones en principio o por regla general se infiere de los artículos 236, numeral 8⁶ y primer aparte⁷; y, 203, último aparte⁸, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, según los cuales es atribución y obligación del Poder Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente de la República en Consejo de Ministros, la legislación en materias de competencia nacional mediante la emisión de decreto con fuerza de ley propiamente dicho⁹. En efecto, el decreto con fuerza de ley propiamente dicho atiende "...a materias reservadas normalmente a la Ley" (Brewer Carías, 1984: 189) formal.

- 3 "Es de la competencia del Poder Público Nacional:...La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional".
- 4 "Es de la competencia del Poder Público Nacional:... Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza".
- 5 "La ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador. Las leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia se podrán denominar códigos".
- 6 "Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:... Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley".
- 7 "El Presidente o Presidenta de la República ejercerá en Consejo de Ministros las atribuciones señaladas en los numerales...8...".
- 8 "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".
- 9 *Nomen* sugerido por Soto et al. (2007), equivalente al *nomen* decreto legislativo (TSJ/SC: 13-7-2010, en <http://www.tsj.gob.ve>, 2010) y al *nomen* decreto ley (Arisemendi A., 2004; TSJ/SC: 13-7-2010, en <http://www.tsj.gob.ve>, 2010).

La reserva legal nacional en sentido amplio implica, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, que "...determinadas materias...pueden ser reguladas mediante ley, desde el punto de vista formal,...ello excluye la posibilidad de que tales materias sean desarrolladas mediante...otro instrumento normativo que no goce de...rango legal" (TSJ/SE¹⁰: 11-6-2007, en Pierre Tapia, 2007: 32; TSJ/SPA: 12-3-2008, en Ramírez y Garay, 2008: 401) o instrumento normativo distinto al decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

Leza (2000: 28) destaca la inexistencia en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 de una reserva nacional de ley en sentido formal sobre la totalidad de las materias enunciadas en el artículo 156, numerales 32 y 33; y, en consecuencia, acepta la existencia de "...una reserva a normas con rango de Ley": ley formal dictada por la Asamblea Nacional o decreto con fuerza de ley propiamente dicho dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Peña Solís (2005: 116) afirma que la reserva legal nacional "...comporta una obligación para el Parlamento de legislar en determinadas materias...Por supuesto...ese concepto se ha relativizado con el otorgamiento de la potestad normativa a los gobiernos, en las Constituciones, mediante la figura..." del decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional sostiene que la reserva legal nacional "...ha sufrido considerables matizaciones, una vez superado el dogma según el cual sólo el órgano parlamentario -depositorio de la voluntad popular- podría válidamente dictar normas dirigidas a la colectividad" (10-7-2007, en Ramírez y Garay, 2007: 103; 25-3-2008, en <http://www.tsj.gob.ve>, 2008: 5-6), pues la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, por intermedio de decreto con fuerza de ley propiamente dicho, permite al Presidente de la República en Consejo de Ministros regular materias, en principio o por regla general, reservadas a la Asamblea Nacional, en otras palabras, "...incidir en aspectos que en principio le están vedados" (8-6-2006, en Pierre Tapia, 2006: 109).

En este orden de ideas, la reserva legal nacional en sentido amplio se encuentra en las materias que por disposición del artículo 156, numerales 32 y 33, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 solo pueden ser reguladas por los órganos del Poder Público Nacional. Dicha regulación corresponde en principio o por regla general a la Asamblea Nacional, según lo previsto en el artículo 187, numeral 1, *ejusdem*. Ahora bien, los artículos 203, último aparte; y, 236, numeral 8, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 pre-

10 Las siglas utilizadas en el trabajo son: TSJ/SC: Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional; TSJ/SE: Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral; TSJ/SPA: Tribunal Supremo de Justicia, Sala Políticoadministrativa.

vén la posibilidad de que el Poder Legislativo Nacional por órgano de la Asamblea Nacional, mediante el dictado de ley habilitante, delegue su función legislativa propia al Poder Ejecutivo Nacional para que el Presidente de la República en Consejo de Ministros dicte decreto con fuerza de ley propiamente dicho y ejerza la función legislativa delegada por un tiempo limitado y sobre materias específicas.

El artículo 136¹¹ de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 contempla el principio de separación de funciones y el principio de colaboración de poderes. Según el principio de separación de funciones, la función legislativa¹² es propia o típica de la Asamblea Nacional, órgano perteneciente al Poder Legislativo Nacional, mediante la emisión de ley formal. Ahora bien, conforme al principio de colaboración de poderes, la función legislativa puede ser ejercida por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, órgano perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional, mediante la emisión de decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

El ejercicio de la función legislativa por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros precisa de la delegación legislativa, efectuada a su favor por parte de la Asamblea Nacional mediante ley habilitante, según los artículos 203, último aparte; y, 236, numeral 8 y primer aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. La delegación legislativa consiste en el conferimiento, transferencia o traslado temporal del ejercicio de la función legislativa, en virtud de "...texto expreso y efectuado por la Asamblea Nacional a favor del Presidente de la República en Consejo de Ministros, para que este último desarrolle la nombrada función mediante el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho" (Tavares Duarte *et al.*, 2012: 129).

La delegación legislativa, en criterio de Tavares, *et al* (2012), encuentra su justificación al permitir a la Asamblea Nacional descargarse del dictado de algunos actos jurídicos normativos con fuerza de ley, en los cuales el Presidente de la República en Consejo de Ministros dispone de medios expeditos y de tecnicidad. No obstante, Tavares, *et al* (2012) advierten sobre el peligro del abuso de poder que puede suscitarse, cuando no existe límite o control sobre la delegación legislativa.

11 "El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado".

12 Conceptuada como "...manifestación del poder general del Estado, de ejecución directa de la Constitución, orientada a la proposición, deliberación, creación, modificación y extinción de normas de rango legal..." (Soto y Tavares, 2001: 418).

Pendolf (2010: 25) reconoce como deficiencia de la democracia venezolana el debilitamiento de la división de poderes y, a su vez, el deterioro de las bases institucionales del sistema político, por cuanto el Poder Ejecutivo "...tiene un claro dominio sobre los poderes Legislativo y Judicial. Este dominio se extiende sobre otros poderes...la falta de controles por parte del Legislativo sobre los actos del poder ejecutivo en el ámbito administrativo es notoria".

O'Donnell (1994: 12) plantea la existencia de la democracia delegativa como una figura que surge por la ausencia de control del Poder Legislativo sobre la actividad del Poder Ejecutivo. Las democracias delegativas se fundamentan "...en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él...considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un periodo en funciones limitado constitucionalmente...". El Presidente de la República se califica "...como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses...".

En tal sentido, el decreto con fuerza de ley propiamente dicho supone colaboración y coparticipación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional en lo atinente a la legislación sobre materias de reserva legal nacional en sentido amplio, "...en circunstancias difíciles o imposibles de prever, y que conforme al principio de vinculación positiva a la ley, demandan normación inmediata" (TSJ/SC: 24-11-2009, en <http://www.tsj.gob.ve>, 2009: 7).

Se aprecia en el artículo 203, último aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 la inexistencia de límites expresos con respecto a las materias de reserva legal nacional en sentido amplio que la Asamblea Nacional puede delegar mediante el dictado de ley habilitante al Presidente de la República en Consejo de Ministros. Igualmente, se observa en el artículo 236, numeral 8 y primer aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, la inexistencia de límites expresos con respecto a las materias de reserva legal nacional en sentido amplio que el Presidente de la República en Consejo de Ministros puede regular mediante el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

Sobre el particular, Tavares, et al. (2008: 44) afirman que las materias especificadas en cada ley habilitante sancionada por la Asamblea Nacional, "...único límite material expreso de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos por ella autorizados...", conforman la reserva legal nacional en sentido amplio, sobre la cual el Presidente de la República en Consejo de Ministros detenta competencia para dictar, en ejercicio de la función legislativa delegada, decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

Relación entre participación y reserva legal nacional en sentido amplio en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999

La participación, conforme al artículo 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, es ejercida directamente por los ciudadanos mediante el sufragio para la elección de cargos públicos. Estos cargos públicos, a los fines de la presente investigación, refieren a los diputados de la Asamblea Nacional, órgano perteneciente al Poder Legislativo Nacional; y, al Presidente de la República, órgano perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional.

El examen concordado de los artículos 187, numeral 1; 156, numerales 32 y 33; 202; 236, numeral 8 y primer aparte; y 203, último aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, permite a Tavares et al. (2012) conceptualizar la reserva legal nacional en sentido amplio como materias específicas de competencia nacional que por disposición constitucional o por congelación del rango legal requieren ser reguladas exclusivamente mediante ley formal dictada por la Asamblea Nacional, en ejercicio de la función legislativa propia; o, mediante decreto con fuerza de ley propiamente dicho dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en ejercicio de la función legislativa delegada.

La ausencia de límites expresos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 sobre las materias susceptibles de regulación exclusiva mediante ley formal y, por ende, con exclusión del decreto con fuerza de ley propiamente dicho, permite al Presidente de la República en Consejo de Ministros regular materias de reserva legal nacional en sentido amplio sin más limitación que la ley habilitante.

De acuerdo a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, la participación se encuentra presente tanto en el dictado de ley formal en materias de reserva legal nacional en sentido amplio, mediante la actividad del sufragio, realizada por los ciudadanos para la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional; como en el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materias de reserva legal nacional en sentido amplio, mediante la actividad del sufragio, realizada por los ciudadanos para la elección del Presidente de la República.

La Asamblea Nacional u órgano de competencia nacional cuya función típica o propia es la función legislativa, materializada mediante el dictado de ley formal en materias de reserva legal nacional en sentido amplio, se encuentra integrado según el artículo 186 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 "...por diputados...elegidos...en cada entidad federal...con representación proporcional...de la población total del país". De tal forma, los diputados integrantes de la Asamblea Nacional representan las tendencias políticas y sociales, fundamentadas en las opiniones de la población venezolana. El artículo 197, *ejusdem*, establece la obligación de los diputados de cumplir su labor

“...en beneficio de los intereses del pueblo y a mantener una vinculación permanente con sus electores...atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndolos informados...acerca de su gestión y la de la Asamblea...”.

El debate suscitado en la Asamblea Nacional con motivo del proceso de elaboración o formación de la ley formal, reafirma la voluntad popular, manifestada en la influencia del pueblo en la política estatal, específicamente mediante la intervención en la definición y elaboración de políticas públicas y normas jurídicas (Thompson, 2001-2002). Esta intervención asegura, pues, la elaboración del ordenamiento jurídico con participación del pueblo y ajustado a las realidades políticas, sociales y económicas de la población venezolana.

Brewer Carías (2004: 187) señala que el fin político último del Estado es el gobierno popular, ello es, el “...ejercicio democrático de la voluntad popular...”, por cuanto la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es “...el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 62).

Ahora bien, la Asamblea Nacional mediante el dictado de ley habilitante delega materias de competencia nacional al Presidente de la República en Consejo de Ministros para ser reguladas por éste mediante el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho. La inexistencia de límites materiales expresos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 con respecto a las materias susceptibles de delegación por la Asamblea Nacional al Presidente de la República en Consejo de Ministros, suscita discusión en torno a la presencia de la participación en el proceso de elaboración o formación del decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

El Presidente de la República u órgano con competencia exclusiva y excluyente para ejercer la función legislativa delegada mediante el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materias de reserva legal nacional en sentido amplio es elegido mediante sufragio, lo cual evidencia la participación del pueblo en su designación. Sin embargo, en el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho no se garantiza la participación del pueblo, por cuanto el debate no está asegurado dado que el resto de los integrantes del Consejo de Ministros¹³ son de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República.

13 Los Ministros...son órganos directos del Presidente...de la República, y reunidos...conjuntamente con éste...y con el Vicepresidente Ejecutivo..., integran el Consejo de Ministros” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 242).

La falta de previsión expresa en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 con respecto a las materias de reserva legal nacional en sentido amplio, facilita su delegación por la Asamblea Nacional mediante ley habilitante al Presidente de la República en Consejo de Ministros para que éste las regule mediante decreto con fuerza de ley propiamente dicho, sin más límite expreso que dicha ley habilitante. Esta situación permite la omisión de la discusión y el debate característico de la Asamblea Nacional, con el consiguiente menoscabo al derecho de participación.

Así, la participación se encuentra garantizada en el dictado de ley formal en materias de reserva legal nacional en sentido amplio, por parte de la Asamblea Nacional, pues los artículos 204 al 217 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 contemplan un procedimiento expreso de elaboración o formación de la ley formal, caracterizado por la discusión pública y la negociación entre los diputados de las tendencias sociales y fuerzas políticas presentes en la Asamblea Nacional, lo cual asegura un balance en la toma de decisiones y el respeto a la voluntad popular, ello es, el dictado de ley formal por parte de la Asamblea Nacional con legitimidad o presencia de pluralismo democrático.

La participación no está garantizada en el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materias de reserva legal nacional en sentido amplio, por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros, pues en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 se aprecia la ausencia de un procedimiento detallado sobre la elaboración o formación de decreto con fuerza de ley propiamente dicho, además, en Consejo de Ministros la discusión es objetable dado que sus integrantes son de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República. Lo esbozado, imposibilita asegurar el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros con legitimidad o presencia de pluralismo democrático.

Conclusiones

La participación, prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, configura el conjunto de actividades realizadas por los ciudadanos con el objeto de intervenir en la designación de sus gobernantes o de influir en la formación de la política estatal, específicamente en la toma de decisiones y la elaboración de normas jurídicas o actos jurídicos normativos.

La reserva legal nacional en sentido amplio, prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se conceptúa como materias específicas de competencia nacional que por disposición constitucional o por congelación del rango legal requieren ser reguladas exclusivamente mediante acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor legal: la ley en sentido amplio, vale decir, ley formal dictada por la Asamblea Nacional o decreto con fuerza de ley propiamente dicho dicta-

do por el Presidente de la República en Consejo de Ministros; y, por consiguiente, con exclusión del acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor sublegal: el reglamento ejecutivo.

Con arreglo al artículo 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, la participación está presente mediante el ejercicio del sufragio por parte de los ciudadanos para la elección de los diputados de la Asamblea Nacional, órgano perteneciente al Poder Legislativo Nacional; y, el Presidente de la República, órgano perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional.

La participación está garantizada en el dictado de ley formal en materias de reserva legal nacional en sentido amplio por parte de la Asamblea Nacional, pues el procedimiento de elaboración o formación de ley formal, previsto expresamente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, exige la discusión pública o negociación entre los diputados de las fuerzas políticas y sociales presentes, lo cual asegura el dictado de ley formal en materias de reserva legal nacional en sentido amplio con legitimidad y participación o presencia de pluralismo democrático.

La participación no está garantizada en el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materias de reserva legal nacional en sentido amplio por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros, por cuanto: en primer lugar, en este órgano la discusión o debate de opiniones requerido para la aprobación de ley formal, en la Asamblea Nacional, es inexistente, dado que sus integrantes son de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República, ello imposibilita asegurar el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materias de reserva legal nacional en sentido amplio con legitimidad y participación o presencia de pluralismo democrático; y, en segundo lugar, ante la ausencia de límites expresos con respecto a las materias susceptibles de regulación por el Presidente de la República mediante decreto con fuerza de ley propiamente dicho, la voluntad del pueblo puede verse afectada al no ser reafirmada por la actuación del Estado y, por ende, la participación puede ser lesionada en el ejercicio de la función legislativa delegada.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, la participación se encuentra presente en el dictado de ley formal en materias de reserva legal nacional en sentido amplio, y, en el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materias de reserva legal nacional en sentido amplio, mediante la actividad del sufragio, realizada por los ciudadanos para la elección de los diputados de la Asamblea Nacional y el Presidente de la República, respectivamente.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, la participación se encuentra garantizada en el dictado de ley formal en materias de reserva legal nacional en sentido amplio por la Asamblea Nacional, sin embargo, la participación no se encuentra garantizada en el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materias

de reserva legal nacional en sentido amplio por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

La particularidad de que la participación no está garantizada en el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materias de reserva legal nacional en sentido amplio, por órgano del Presidente de la República en Consejo de Ministros, facilita al Poder Ejecutivo Nacional exceder las directrices, propósitos y marco de las materias que el Poder Legislativo Nacional tenía previsto delegar mediante ley habilitante.

La constante emisión de decreto con fuerza de ley propiamente dicho, por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, conlleva a la reducción del monopolio del Poder Legislativo Nacional en materias de reserva legal nacional en sentido amplio. La situación descrita desvirtúa y devalúa el ejercicio de la función legislativa propia de la Asamblea Nacional mediante el dictado de ley formal en materias de reserva legal nacional en sentido amplio y la convierte en un órgano inoperante. Paralelamente, aumenta el poderío del Presidente de la República en Consejo de Ministros, pues favorece la comisión de abusos y arbitrariedades, y, no asegura la participación en la definición y elaboración de normas jurídicas en materias de reserva legal nacional en sentido amplio.

Se recomienda circunscribir el dictado de ley habilitante por parte de la Asamblea Nacional a favor del Presidente de la República a situaciones de normación inmediata o tecnicidad, lo cual fortalece el ejercicio de la función legislativa propia por la Asamblea Nacional, espacio de deliberación y representación de las tendencias políticas y sociales de la población venezolana, con el propósito de favorecer la participación en la elaboración de normas jurídicas en materias de reserva legal nacional en sentido amplio.

Se pretende concientizar sobre el establecimiento expreso, en una futura enmienda constitucional, reforma constitucional o Asamblea Nacional Constituyente, de un procedimiento expreso de elaboración o formación de decreto con fuerza de ley propiamente dicho por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros, el cual incorpore la participación o voluntad del pueblo en el dictado de decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materias de reserva legal nacional en sentido amplio.

Referencias bibliográficas

- Arismendi A., Alfredo (2004). **Derecho Constitucional. Guía y Materiales para su Estudio**. Tercera Edición. Tomo II. Caracas. Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 36-860 Ordinario. 30 de diciembre de 1999. Reimpresión por error material del ente emisor. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial

de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.453 Extraordinario. 24 de marzo de 2000. Enmienda No. 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.908 Extraordinario. 19 de febrero de 2009.

Brewer Carías, Allan Randolph. (2004). **La Constitución de 1999, Derecho Constitucional Venezolano**. Tomo I. Caracas, Venezuela. Colección Textos Legislativos No. 20. Editorial Jurídica Venezolana.

_____ (1984). **Fundamentos de la Administración Pública**. Tomo I. Caracas, Venezuela. Colección Estudios Administrativos No. 1. Editorial Jurídica Venezolana.

Chirinos Portiillo, Loiralith; Tavares Duarte, Fabiola y Soto Hernández, María (2013). "Reserva legal nacional: concepto y elementos". En: Revista de Derecho. Estudios en Derecho y Ciencia Política de Iberoamérica y el Caribe. No. 39. Barranquilla. Universidad del Norte. Pp. 149-172.

Leza Betz, Daniel. (2000). "La Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional y las Nuevas Competencias Normativas del Presidente de la República en la Constitución de 1999. Al traste con la Reserva Legal Formal Ordinaria en el Derecho Constitucional Venezolano". En Revista de Derecho Público. No. 82. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana. Pp. 19-52.

Matheus Inciarte, María; Romero Ríos, María; Soto Hernández, María Y Tavares Duarte, Fabiola (2005). "El Federalismo y sus tendencias centrífugas y centrípetas. Hacia una interpretación del federalismo descentralizado en Venezuela". En **Revista de Derecho**. No. 23. Colombia. Universidad del Norte. Pp. 141-170.

O'donnell, Guillermo (1994). **Democracia Delegativa**. **Journal of Democracy en Español**. Vol. 5. No. 1. En <http://www.plataformademocratica.org>. Fecha de consulta: 12 de febrero de 2013. Pp. 55-69.

Pendolf, Michael (2010). **La democracia subyugada: el hiperpresidencialismo venezolano**. **Revista de Ciencia Política**. Vol. 30. No. 1/2010. Universidad Pontificia Católica de Chile. En <http://www.scielo.cl>. Fecha de consulta: 14 de marzo de 2012. Pp. 21-40.

Peña Solís, José (2005). **La Potestad Sancionatoria de la Administración Pública Venezolana**. Caracas, Venezuela. Colección de Estudios Jurídicos No. 10. Tribunal Supremo de Justicia.

Soto Hernández, María Eugenia y Tavares Duarte, Fabiola del Valle. (2001). "**Funciones del Estado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999**". En Estudios de Derecho Público. Libro Homenaje a Humberto J. La Roche Rincón. Compilado por: Fernando Parra Aranguren. Volumen II. Caracas, Venezuela. Colección Libros Homenaje No. 3. Tribunal Supremo de Justicia. Pp. 413-457.

- Soto Hernández, María Eugenia; Tavares Duarte, Fabiola Del Valle; Matheus Inciarte, María Milagros (2007). "**Elemento normativo de los decretos con fuerza de ley propiamente dichos**". En Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política: Frónesis. Vol. 14. No. 1. Maracaibo, Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Pp. 119-157.
- Tavares Duarte, Fabiola Del Valle; Chirinos Portillo, Loiralith Margarita; Soto Hernández, María Eugenia (2012). "**Reserva legal nacional en sentido amplio en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999**". En Omnia. Año 18. No. 2. Maracaibo, Venezuela. Revista Interdisciplinaria de la División de Estudios para Graduados de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad del Zulia. Pp. 123-139.
- Tavares Duarte, Fabiola Del Valle; Soto Hernández, María Eugenia; Chirinos Portillo, Loiralith Margarita (2008). "**Elemento material de los derechos con fuerza de ley propiamente dichos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999**". En Revista de Derecho. No. 29. Colombia. Universidad del Norte. Pp. 23-54.
- Thompson, José (2001-2002). "Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina". En **Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos** Vol. 34-35. Costa Rica. Pp. 79-104.
- Tribunal Supremo De Justicia, Sala Constitucional (2010). **Sentencia del 13 de julio de 2010. Caso: Síndico del Municipio Chacao en acción popular de inconstitucionalidad**. Caracas, Venezuela. En <http://www.tsj.gob.ve>. Fecha de consulta: 30 de julio de 2010. Pp. 1-22.
-
- _____ (2009). **Sentencia del 24 de noviembre de 2009. Caso: Gilberto Rúa contra Presidente de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas, Venezuela. En <http://www.tsj.gob.ve>. Fecha de consulta: 7 de mayo de 2010. Pp. 1-12.
-
- _____ (2008). **Sentencia del 25 de marzo de 2008. Caso: B.D. Huisse en apelación**. En Ramírez y Garay (Compiladores). Jurisprudencia Venezolana. Tomo CCLIII. Marzo. Caracas, Venezuela. Ramírez y Garay, S.A. Pp. 279-282.
-
- _____ (2007). **Sentencia del 10 de julio de 2007. Caso: L.B. Aguilera en solicitud de revisión**. En Ramírez y Garay (Compiladores). Jurisprudencia Venezolana. Tomo CCXLVI. Julio. Caracas, Venezuela. Ramírez y Garay, S.A. Pp. 102-107.
-
- _____ (2006). **Sentencia del 8 de junio de 2006. Caso: Juicio de Confederación Venezolana de Industriales (Conindustria)**. En Pierre Tapia, Oscar (Compilador). Jurisprudencia del Tri-

bunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (Desde 1973). No. 6. Junio. Caracas, Venezuela. Editorial Melvin. Pp. 107-110.

Tribunal Supremo De Justicia, Sala Electoral (2007). **Sentencia del 11 de junio de 2007. Caso: Juicio de Cruz Alejandro Ávila.** En Pierre Tapia, Oscar (Compilador). Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia (Desde 1973). No. 6. Junio. Caracas, Venezuela. Editorial Melvin. Pp. 31-32.

Tribunal Supremo De Justicia, Sala Políticoadministrativa (2008). **Sentencia del 12 de marzo de 2008. Caso: Concejal del Distrito Metropolitano de Caracas en nulidad.** En Ramírez y Garay (Compiladores). Jurisprudencia Venezolana. Tomo CCLIII. Marzo. Caracas, Venezuela. Ramírez y Garay, S.A. Pp. 400-411.