



Caracas, 14 de abril de 2025

**COMENTARIOS SOBRE EL DECRETO N°. 5.118 QUE DECLARA
EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA**

EXORDIO.

Con el propósito de “proteger y defender a todos los sectores productivos del país”, tras la imposición de nuevos aranceles por el gobierno de Estados Unidos, y durante la “Activación del Motor Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías”, el pasado 8 de abril se anunció en el Palacio de Miraflores, la firma de un nuevo Decreto (Nº. 5.118) de Emergencia Económica, que dará al Ejecutivo Nacional facultades excepcionales para tomar decisiones que inciden abiertamente en los ámbitos económico, social y ciudadano.

Dicho Decreto ya fue aprobado por la Asamblea Nacional, en su sesión de fecha 10 de abril de 2025, y; su constitucionalidad fue declarada por la Sala Constitucional el pasado sábado 12 de abril.

Las motivaciones del Decreto son las siguientes:

- Que en la actualidad el mundo enfrenta una guerra comercial inédita y sin precedentes (*sic*), ocasionada por la política arancelaria de Estados Unidos (...).

- Que la guerra comercial en curso se suma a las recientes acciones y amenazas de agresión económica contra Venezuela (...).
- Que es deber del Ejecutivo Nacional adoptar todas las medidas económicas a su alcance para garantizar el desarrollo armónico de la economía nacional, y proteger a la población y a los sectores productivos del país frente a los impactos de la posible recesión mundial y de la agresión económica que se ejecuta contra Venezuela, con miras a garantizar el acceso oportuno a los bienes y servicios esenciales, así como el disfrute de sus derechos en un ambiente de tranquilidad y estabilidad.
- Que, ante la inminente recesión mundial y la agresión multiforme contra Venezuela, con la consecuente afectación de los ingresos externos de la República, se requiere adoptar y asumir medidas urgentes y de carácter extraordinario (...).
- Que las medidas a ser tomadas para proteger al Pueblo frente a las amenazas existentes deben ser de gran magnitud e impacto en la economía nacional y de carácter estructural (...).

En este contexto, en el artículo 1º del Decreto N°. 5.118, se declara:

(...) el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional, en razón de las circunstancias extraordinarias que afectan gravemente la economía del país, de la región y del mundo, a los fines de que el Ejecutivo Nacional adopte las regulaciones y medidas urgentes excepcionales y necesarias para preservar el equilibrio económico de la nación y garantizar a la población el pleno disfrute de sus derechos.

I.- ¿HAN SIDO LOS DECRETOS DE EMERGENCIA ECONÓMICA MEDIDAS EXCEPCIONALES EN VENEZUELA?

La intervención del Ejecutivo Nacional en las finanzas y la economía, ha sido una práctica permanente en Venezuela, en los últimos cinco lustros, mediante leyes habilitantes (desde 2001); Decretos de Emergencia Económica (desde 2016), y; las llamadas “leyes

constitucionales” (desde 2017), entre ellas, la Ley de Precios Acordados, Ley Unidad Tributaria Sancionatoria, Ley contra la Guerra Económica para la Racionalidad, Uniformidad y Adquisición de Bienes Servicios y Obras Públicas, Ley de Consejos Locales de Abastecimiento y Producción, Ley de Cartera Única Productiva Nacional, Ley Antibloqueo.

Por cierto, también, se ha denominado “ley constitucional” al acto de aprobación del llamado Plan de la Patria (2019-2025) y su Ley Constituyente, que no es ley, y mucho menos constitucional o constituyente, sino, un acto parlamentario sin forma de ley mediante el cual se aprueban las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, de conformidad con lo previsto en el artículo 187.8 de la Constitución de 1999, instrumento éste que, también, ha venido estableciendo postulados centralizadores e intervencionistas en materia económica, la llamada Democracia Económica o Economía Socialista.

Volviendo al Decreto de Emergencia Económica N°. 5.118, debe observarse que este instrumento normativo ha sido una herramienta de gobierno, más usual que excepcional, según se evidencia del cuadro que sigue:

DECRETO N°.	ESTADO DE EXCEPCIÓN Y DE EMERGENCIA ECONÓMICA	MOTIVACIÓN PARA EL DECRETO DE EMERGENCIA ECONÓMICA
Decreto N°. 2.184 (Gaceta Oficial N°. 6.214 Extraordinario, de fecha 14 de enero de 2016)	Decreto de Estado de Emergencia Económica	Ante desestabilización de la economía, por sectores nacionales e internacionales, tras el anuncio de la muerte de Hugo Chávez
Decreto N°. 2.270 (Gaceta Oficial N°. 6.219 Extraordinario, de fecha 11 de marzo de 2016)	Prórroga del Decreto de Estado de Emergencia Económica	Ante crisis estructural del modelo rentista por caída abrupta de los precios del petróleo, y el boicot económico y financiero contra el país

Decreto N°. 2.323 (Gaceta Oficial N°. 6.227 Extraordinario, de fecha 13 de mayo de 2016)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Ante ataques contra la economía, desde la partida física del Presidente Hugo Chávez Frías
Decreto N°. 2.371 (Gaceta Oficial N°. 40.942, de fecha 12 de julio de 2016)	Prórroga del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias que motivaron la declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 2.452 (Gaceta Oficial N°. 6.256 Extraordinario, de fecha 13 de septiembre de 2016)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Ha arreciado el ataque de ciertos sectores de la economía nacional
Decreto N°. 2.548 (Gaceta Oficial N°. 6.272 Extraordinario, de fecha 13 de noviembre de 2016)	Prórroga del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 2.667 (Gaceta Oficial N°. 41.074, de fecha 13 de enero de 2017)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Durante el último bimestre del año 2016 fueron detectadas dentro y fuera del país actividades fraudulentas para sustraer el cono monetario nacional del territorio nacional
Decreto N°. 2.742 (Gaceta Oficial N°. 41.112, de fecha 13 de marzo de 2017)	Prórroga del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten las razones de la declaratoria de Estado de Excepción y Emergencia Económica
Decreto N°. 2.849 (Gaceta Oficial N°. 6.298 Extraordinario, de fecha 13 de mayo de 2017)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Sectores nacionales y foráneos, mantienen el asedio contra la recuperación de la economía venezolana

Decreto N°. 2.987 (Gaceta Oficial N°. 41.192, de fecha 13 de julio de 2017)	Prórroga del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 3.074 (Gaceta Oficial N°. 41.233, de fecha 11 de septiembre de 2017, y Gaceta Oficial N°. 41.237, de fecha 15 de septiembre)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Sectores nacionales y foráneos, mantienen el asedio contra la recuperación de la economía venezolana
Decreto N°. 3.157 (Gaceta Oficial N° 41.276, de fecha 10 de noviembre de 2017).	Prórroga del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 3.239 (Gaceta Oficial N°. 6.356 Extraordinario, de fecha 09 de enero de 2018)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Ante Orden Ejecutiva imponiendo un bloqueo económico y financiero contra el Pueblo Soberano de la República Bolivariana de Venezuela
Decreto N°. 3.308 (Gaceta Oficial N°. 41.357, de fecha 09 de marzo de 2018)	Prórroga del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 3.413 (Gaceta Oficial N°. 41.394, de fecha 10 de mayo de 2018)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Sectores nacionales y foráneos, mantienen el asedio contra la recuperación de la economía venezolana
Decreto N°. 3.503 (Gaceta Oficial N°. 41.435, de fecha 09 de julio de 2018)	Prórroga del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica

Decreto N°. 3.610 (Gaceta Oficial N°. 41.485, de fecha 19 de septiembre de 2018)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Sectores nacionales y foráneos, mantienen el asedio contra la recuperación de la economía venezolana
Decreto N°. 3.655 (Gaceta Oficial N°. 41.521, de fecha 9 de noviembre de 2018)	Prórroga del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 3.736 (Gaceta Oficial N°. 6.424 Extraordinario, de fecha 11 de enero de 2019)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 3.779 (Gaceta Oficial N°. 6.433 Extraordinario, de fecha 12 de marzo de 2019)	Prórroga del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 3.844 (Gaceta Oficial N°. 6.456 Extraordinario, de fecha 10 de mayo de 2019)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persiste el asedio contra la recuperación de la economía venezolana
Decreto N°. 3.906 (Gaceta Oficial N°. 6.464 Extraordinario, de fecha 9 de julio de 2019)	Prórroga del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 3.980 (Gaceta Oficial N°. 6.464 Extraordinario, de fecha 7 de septiembre de 2019)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persiste el asedio contra la recuperación de la economía venezolana

Decreto N°. 4.019 (Gaceta Oficial N°. 6.487 Extraordinario, de fecha 6 de noviembre de 2019)	Prórroga del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 4.090 (Gaceta Oficial N°. 6.501 Extraordinario, de fecha 5 de enero de 2020)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persiste el asedio contra la economía venezolana
Decreto N°. 4.145 (Gaceta Oficial N°. 6.515 Extraordinario, de fecha 4 de marzo de 2020)	Prórroga del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 4.194 (Gaceta Oficial N°. 6.534 Extraordinario, de fecha 4 de mayo de 2020)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persiste el asedio contra la economía venezolana
Decreto N°. 4.242 (Gaceta Oficial N°. 6.551 Extraordinario, de fecha 02 de julio de 2020)	Prorroga de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 4.275 (En Gaceta Oficial Extraordinaria N°. 6.568 de fecha 30 de agosto de 2020)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persiste el asedio contra la economía venezolana
Decreto N°. 4.358 (Gaceta Oficial N°. 6.587 Extraordinaria, de fecha 28 de octubre de 2020)	Prorroga de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 4.396 (Gaceta Oficial N°. 6.606 Extraordinario, de fecha 26 de diciembre de 2020)	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persiste el asedio contra la economía venezolana

Decreto N°. 4440 (Gaceta Oficial N°. 6.615 Extraordinario, de fecha 23 de febrero de 2021)	Prorroga de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Persisten circunstancias excepcionales que motivaron declaratoria de estado de Excepción y de Emergencia Económica
Decreto N°. 5.118, de fecha 8 de abril de 2025	Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica	Guerra comercial contra Venezuela, la región y el mundo ocasionada por la política arancelaria del Gobierno de EEUU

II.- ¿ESTAMOS ANTE CIRCUNSTANCIAS SOBREVENIDAS QUE HACEN INSUFICIENTES A LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS EXISTENTES?

Las situaciones de emergencia económica se configuran cuando surgen circunstancias que afectan gravemente el orden económico y social, esto es, afectan la vida económica de la Nación y de sus ciudadanos, ante las cuales, las herramientas normativas disponibles por la institucionalidad democrática, resultan insuficientes para hacer frente a tales eventos.

En esta perspectiva, podrán restringirse temporalmente algunas garantías consagradas en la Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles. Importa precisar que en el Decreto de referencia no se señalan los derechos y garantías a ser restringidas, salvo la de la reserva legal, lo que genera gran incertidumbre, imprevisibilidad, y un alto grado vulnerabilidad en la población al no conocerse con antelación y precisión cuáles derechos y garantías pueden ser restringidos.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de aplicación directa a los estados de excepción por disposición expresa de los artículos 23 y 339 de la Constitución, establece en su artículo 4:

(...) en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

Igualmente, en su artículo 5, se establece otro límite:

(...) Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o su limitación en mayor medida que la prevista en él.

En tal sentido, pareciera incuestionable que el Decreto de Emergencia Económica N°. 5.118, no se ajusta a los requisitos establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Estados de Excepción, más bien, se deslinda abiertamente de ellos, en procura, fundamentalmente, de posicionar al Ejecutivo Nacional en situación de *legibus solutus*, en detrimento del sistema de frenos y contrapesos institucionales, y en flagrante violación del *orden público constitucional*.

Como se sabe, el *orden público constitucional* al tener como función esencial la preservación de la hegemonía e intangibilidad del principio de supremacía de la Constitución, se erige en referente para la correcta interpretación de las normas constitucionales, en especial, de aquellas que reconocen derechos constitucionales, y; de aquellas normas constitucionales intangibles, irreformables o eternas, que encarnan las bases fundamentales del proyecto político que subyace en la Constitución (soberanía, forma de Estado, forma de Gobierno, titularidad de la soberanía, modelo económico, entre otras), las cuales, no se limitan a fijar las reglas del juego político constitucional, sino, que participan directamente en el mismo.

En consecuencia, teniendo como contexto una Constitución nominal (Loewenstein) o fachada (Sartori), y leyes de gran incidencia en las finanzas y en la economía nacional, como las leyes constitucionales precitadas, y un gran entramado de leyes centralizadoras en materia política y económica que se vienen impulsando desde 2008, resulta poco convincente la necesidad de un Decreto de Emergencia Económica, como herramienta normativa adicional para hacer frente a las vicisitudes de la actual coyuntura nacional y entorno económico internacional; siendo, además, evidente que la causa eficiente de la actual crisis sistémica tiene un origen esencialmente político.

III.- LAS DIEZ MEDIDAS ESPECÍFICAS QUE SE ADOPTARÁN CON BASE AL DECRETO DE ESTADO DE EXCEPCIÓN ECONÓMICA.

El Decreto de Emergencia Económica enumera diez de las medidas tendentes a “garantizar el desarrollo y el crecimiento económico de Venezuela...”, a saber:

- Dictar regulaciones excepcionales y transitorias que sean necesarias para restablecer los equilibrios económicos y proteger los derechos de la población.
- Suspender, con carácter general, la aplicación y cobro de tributos nacionales, estatales, y municipales, así como de los trámites administrativos relacionados, a fin de proteger el aparato productivo nacional y garantizar el abastecimiento de bienes y servicios estratégicos.
- Concentrar en el Tesoro Nacional la recaudación de tasas y contribuciones especiales creadas por ley, y redireccionar los recursos disponibles producto de la gestión de los institutos públicos, servicios desconcentrados y demás organismos.
- Establecer mecanismos extraordinarios para combatir la evasión y elusión fiscal.
- Suspender la aplicación de exenciones de tributos nacionales y proceder a su recaudación.
- Establecer mecanismos y porcentajes de compra obligatoria de producción nacional, para favorecer la sustitución de importaciones.
- Adoptar las medidas necesarias para estimular la inversión nacional y extranjera en beneficio del desarrollo del aparato productivo, así como la exportación de rubros no tradicionales.
- Autorizar las contrataciones que fuesen necesarias para garantizar a la población el restablecimiento de sus derechos fundamentales.

- Autorizar erogaciones con cargo al Tesoro Nacional y otras fuentes de financiamiento que no estén previstas en el Presupuesto anual de la Nación.
- Dictar las normas que, excepcionalmente y sin sometimiento alguno a otro poder público, autoricen las operaciones de crédito público, sus reprogramaciones y complementos no previstos en la Ley Especial de Endeudamiento, así como las que permiten ampliar los montos máximos de endeudamiento que pueda contraer la República.

IV.- ¿SON CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMAS LAS MEDIDAS QUE EL EJECUTIVO NACIONAL PUEDE ADOPTAR EN EL CONTEXTO DEL DECRETO DE EMERGENCIA ECONÓMICA?

1).- De la Potestad Tributaria Originaria, Normativa y de Imposición de los Municipios en el marco de un Estado Federal Descentralizado.

En el artículo 2 del Decreto de Emergencia Económica, se establece que, como consecuencia de la declaratoria del estado de emergencia económica, el presidente de la República podrá adoptar todas las medidas que considere necesarias para garantizar el desarrollo y el crecimiento económico, incluyendo las siguientes:

- Suspender, con carácter general, la aplicación y el cobro de tributos nacionales, estatales y municipales, así como de los trámites administrativos relacionados, a fin de proteger el aparato productivo nacional y garantizar el de abastecimiento de bienes y servicios estratégicos.

Ante esta disposición, cabe preguntarse: ¿Puede el Ejecutivo Nacional suspender con carácter general la aplicación y el cobro de tributos estatales y municipales, así como de los trámites administrativos relacionados, a fin de proteger el aparato productivo nacional?

La respuesta es negativa, pues, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, los Municipios cuentan con una potestad tributaria autónoma y originaria, normativa y de

imposición (art.180), hecho éste que comporta un verdadero cambio de paradigma en el municipalismo.

Ciertamente, el artículo 180, precitado, establece:

La potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estadal sobre determinadas materias o actividades.

La potestad tributaria originaria, normativa y de imposición -entendida ésta como fuente originaria para la exacción tributaria- de los Municipios debe ser analizada e interpretada desde una perspectiva prescriptiva y normativa de nuestro Texto Fundamental, que configura, por una parte, a Venezuela como un Estado Democrático, Social, de Derecho y de Justicia (artículo 2); y por la otra, como un Estado Federal Descentralizado, en los términos consagrados en la Constitución (artículo 4); de donde resulta afianzada la distribución vertical del Poder Público venezolano, y afianzada la autonomía tributaria de los Municipios, como expresión político-fiscal, distinta al poder tributario de la República.

Desde esta perspectiva, la estructura constitucional del Estado venezolano se sustenta en un esquema de hacienda plurijurisdiccional, conforme al cual, el proceso federal-descentralizador, actúa como eficaz herramienta para la profundización del reparto competencial entre los diferentes niveles del Poder Público, en los que el esquema plurijurisdiccional se erige como el fundamento que asegura las necesidades financieras de cada nivel de entidad territorial.

Al distribuirse constitucionalmente la potestad tributaria entre los distintos Poderes Públicos, nacionales, estadales y municipales, se persigue asegurar una corresponsabilidad político-territorial y además que estas instancias generen sus propios ingresos tributarios para permitir a los residentes de cada ente político territorial controlar el costo del gasto público

respectivo y concientizar a los gobernantes correspondientes del costo político del gasto, en otras palabras, de lo que se trata es de acercar el gobierno a la ciudadanía.

Por tanto, la consagración constitucional de una potestad tributaria originaria a nivel municipal, refleja de manera fiel el espíritu del constituyente del 99, que no fue ajeno a las influencias dimanantes de un contexto internacional en el que se proyectaban con gran vigor no sólo procesos de integración comunitarios, sino, también, de descentralización (Chile, Colombia, Perú), de profundización del federalismo (Alemania, Canadá, México, Brasil), y regionalización (Francia, Italia, España, Portugal, etc.), que transformaron las bases institucionales de muchos países, procesos éstos correlativos a las demandas de la sociedad de modernización del Estado, de incremento del poder político a las entidades locales, de realización del Estado Social de Derecho mediante la transferencia de competencias, etc..

Así, la Constitución de 1999 a los fines de la satisfacción del interés general al otorgarle el rango de Poder Público Municipal, consagró en su artículo 180 una potestad tributaria originaria, normativa y de imposición, a la cual, sólo son inmunes los entes públicos; asimismo, en su artículo 178, atribuye un conjunto de nuevas competencias a los Municipios, y; en su artículo 157 abre la posibilidad de transferencia de otras competencias a los Municipios, cuyo eficiente ejercicio supone un mayor nivel de ingresos para las entidades municipales.

En consecuencia, ningún Decreto de Emergencia Económica y ninguna interpretación constitucional puede contrariar la dimensión prescriptiva y normativa de nuestro orden constitucional, que ha configurado un sistema pluriterritorial hacendístico mediante el reconocimiento de una potestad tributaria originaria a los Municipios, que el Ejecutivo Nacional no debe desconocer ni puede interferir en ellas.

2).- Concentración recaudatoria.

De igual manera, en el artículo 2 del Decreto de Emergencia Económica, se faculta al presidente de la República, para:

- Concentrar en el Tesoro Nacional la recaudación de las tasas y contribuciones especiales creadas por ley y redireccionar los recursos disponibles producto de la gestión de los institutos públicos, servicios desconcentrados y demás organismos.

Con la disposición precitada, se invaden las competencias tributarias de los entes descentralizados y desconcentrados, en clara violación de las previsiones de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

Asimismo, se lesiona y se desconoce la potestad tributaria de los entes descentralizados y desconcentrados de los estados y municipios, al concentrar en la “Tesorería Nacional”, la recaudación de tasas y contribuciones especiales creadas por leyes y Ordenanzas estatales y municipales, lo que violenta los artículos 105 y 106 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, y; los artículos 164.4 y 179 de la Constitución de 1999, relativos a las competencias tributarias de los estados y de los Municipios.

3).- La suspensión de exenciones tributarias.

Asimismo, en el artículo 2 del Decreto de Emergencia Económica, se faculta al presidente de la República, para:

- Suspender la aplicación de exenciones de tributos nacionales y proceder a su recaudación.

Al efecto, cabe preguntarse: ¿Pueden ser suspendidas las excepciones tributarias en el marco de un Decreto de Emergencia Económica?

Para responder a la anterior interrogante, debe observarse que las excepciones tributarias se otorgan por razones de eficiencia económica, justicia distributiva u otras que justifican la intervención estatal de excepción. En tal sentido, se debe comprobar si esta medida es eficaz y eficiente en el cumplimiento del objetivo y, que no existen instrumentos alternativos para alcanzarlo de mejor forma.

En el análisis de costo-beneficio, se debe evaluar si los beneficios atribuibles al incentivo tributario (exención) superan a sus costos, como sería una mayor recaudación como consecuencia de nuevas inversiones que respondieron al incentivo, como, también, los beneficios sociales de esa mayor inversión (externalidades positivas); entre los costos debe ponderarse la merma en la recaudación por inversiones que se habrían realizado (incluso) sin los incentivos, los mayores costos de cumplimiento y de administración tributaria, el posible abuso del incentivo que genera un aumento de la evasión, las distorsiones económicas, y los efectos distributivos en las variables macroeconómicas (Tokman, Jorrat).

Al parecer, la medida autorizada en el Decreto de Emergencia Económica se funda básicamente en el supuesto de pérdida de recaudación (o gasto tributario), en lugar de una evaluación integral de los costos y beneficios de los incentivos fiscales, con lo que se estaría menoscabando el principio de justicia tributaria consagrado en el artículo 316 de la Constitución de 1999.

Las excepciones fiscales no deben ser derogadas por Decreto, más bien, de ser necesario, deben ser desmontadas de manera progresiva, lo cual implica, fijar lapsos para que los beneficiarios del incentivo, diseñen la estrategia fiscal necesaria que les permita replantear su operatividad y eficiencia en un escenario sin el incentivo. Debe, al menos, respetarse el tiempo de vigencia natural del incentivo hasta su muerte jurídica, y luego de ello, simplemente no renovarlo. La eliminación abrupta de un incentivo de este tipo, lanza una pésima señal de seguridad jurídica, y sobre todo, terminará incidiendo en el último

eslabón de la cadena comercial: los consumidores y los usuarios de servicios, precisamente, a quienes se persigue defender.

4).- Estado de Derecho Vs *Legibus solutus*.

Asimismo, en el artículo 2 del Decreto de Emergencia Económica, se faculta al presidente de la República para realizar una serie de actuaciones exentas de control y contención por otras ramas del Poder Público, a saber:

- Autorizar las contrataciones que fuesen necesarias para garantizar a la población el restablecimiento de sus derechos fundamentales.
- Autorizar erogaciones con cargo al Tesoro Nacional y otras fuentes de financiamiento que no estén previstas en el Presupuesto anual de la Nación.
- Dictar las normas que, excepcionalmente y sin sometimiento alguno a otro poder público, autoricen las operaciones de crédito público, sus reprogramaciones y complementos no previstos en la Ley Especial de Endeudamiento, así como las que permiten ampliar los montos máximos de endeudamiento que pueda contraer la República.

En el Decreto de Emergencia Económica se otorgan facultades extraordinarias al Ejecutivo Nacional, en menoscabo de las competencias propias de la Asamblea Nacional, por ejemplo, se le autoriza para celebrar contratos de interés público (asociados al restablecimiento de derechos fundamentales), sin la debida aprobación de la Asamblea Nacional (art. 150 constitucional); asimismo, se le autoriza a realizar erogaciones no previstas en la Ley de Presupuesto, y; realizar operaciones de crédito público prescindiendo del procedimiento ordinario.

Al efecto, debe observarse que la Constitución de 1999, establece de manera clara e inequívoca el principio de separación de poderes (art. 136); asigna a la Asamblea Nacional funciones específicas como la de aprobar el presupuesto anual (arts. 187.6 y 313), autorizar créditos adicionales (arts. 187.7 y 314), y autorizar operaciones de crédito público (arts. 187.6 y 312), y; configura el régimen presupuestario (arts. 311 y sig). Al permitirse al Ejecutivo actuar, sin estos controles, se vulnera el principio de separación de poderes, se anula el

sistema de frenos y contrapesos institucionales, eliminándose por completo el control parlamentario sobre áreas tan sensibles como la administración financiera, propiciando la opacidad en el manejo de fondos públicos, elevando al presidente de la República a la posición de *legibus solutus*, en franca violación del *orden público constitucional*.

El *orden público constitucional* funge como método de control de la constitucionalidad de los actos del Poder Público. Este principio constitucional deviene en fórmula procedimental para realizar control de proporcionalidad o conciliación entre normas de valor constitucional, tanto en el proceso legislativo, como en los procesos constitucionales jurisdiccionales, lo que comporta importantes limitaciones constitucionales al ejercicio de la función pública, en cuatro ámbitos, a saber:

- (i) El orden público constitucional como parámetro interpretativo de la Constitución, tiene como función esencial la preservación de la hegemonía e intangibilidad de la supremacía de la Constitución, este principio se erige en referente para la correcta interpretación de las normas constitucionales, en especial, de aquellas que reconocen derechos constitucionales, y; de aquellas normas constitucionales intangibles, irreformables o eternas, que encarnan las bases fundamentales del proyecto político que subyace en la Constitución (soberanía, forma de Estado, forma de Gobierno, titularidad de la soberanía, modelo económico, como lo hemos mencionado);
- (ii) El orden público constitucional como límite al poder reformador de la Constitución, se erige en límite a mayorías constitucionales (plebiscitarias o refrendarias) y legislativas;
- (iii) El orden público constitucional como límite al poder configurador del legislador, actúa como límite al poder configurador del legislador, y, a la vocación hegemónica de las mayorías en ámbitos constitucionales, estableciendo límites formales y sustantivos que no puede traspasar en ningún caso. Estos límites operan, principalmente, mediante la cristalización jurídica de la forma de proceder de los Parlamentos y de las barreras que no pueden traspasar en ningún caso.
- (iv) El orden público constitucional como límite al poder jurisdiccional del Tribunal Supremo de Justicia. El orden público constitucional en tanto referente prescriptivo actúa como límite al control jurisdiccional de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, esto es, establece expresas contenciones que, en ningún caso, pueden ser vulneradas por dichos órganos jurisdiccionales. En esta perspectiva, la observancia del orden público constitucional supone para el juez constitucional: a) el deber de autolimitación en el control de constitucionalidad, prohibiéndole transformarse en legislador; b) el deber de ponderación o conciliación entre normas de igual valor constitucional; c) el deber de utilizar la regla de la proporcionalidad y

de no afectar el contenido esencial del derecho, al interpretar normas constitucionales relativas a derechos constitucionales; d) el deber de tener presente que la proyección prescriptiva de las cláusulas pétreas, las erige en referente interpretativo vinculante, incluso, para las restantes normas constitucionales.

V.- ¿ES CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMA LA ELIMINACIÓN DE LA RESERVA LEGAL?

En el artículo 3 del Decreto de Emergencia Económica, se suspende la “garantía constitucional de reserva legal en materia económica, financiera y monetaria”, lo que comporta la idea de que el Ejecutivo Nacional podría invadir normativamente áreas reservadas constitucionalmente al Parlamento, lo cual, no parece muy plausible a tenor de lo señalado previamente respecto del *orden público constitucional*, por cuanto, cuestiones como la legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales, no pareciera ser delegable pura y simplemente en el Ejecutivo Nacional, al tratarse tal reserva de uno de los derechos humanos sustantivos e intangibles a que se contrae el artículo 156.32 de la Constitución de 1999.

¿En qué consiste la garantía de la reserva legal? La reserva legal es una garantía constitucional sustantiva que establece límites normativos a los órganos del Poder Público, por tanto, es, también, un objetivo de valor constitucional, esto es, una piedra angular crucial para la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, al erigirse en muro de contención a las apetencias expansionistas de la potestad reglamentaria y de las potestades normativas excepcionales, en aras de proteger básicamente dos derechos esenciales: la libertad y la propiedad.

CONCLUSIONES.

- Mediante leyes habilitantes, Planes de la Patria, Decretos de Emergencia Económica, y leyes constitucionales, el Ejecutivo Nacional ha venido ampliando su esfera de

competencias en materia económica y social, mutando progresivamente el régimen económico establecido en el artículo 299 de la Constitución de 1999.

- El Decreto de Emergencia Económica no señala, como es obligante, cuáles son las garantías consagradas en la Constitución que serían restringidas temporalmente, a excepción de la garantía de la reserva legal.
- Si bien en el Decreto se reconoce que la República de Venezuela carece de suficientes ingresos, es constitucionalmente discutible que pueda asumir potestades tributarias de los estados, Municipios, institutos autónomos y entes desconcentrados.
- La suspensión de las excepciones tributarias no es procedente sin una evaluación integral de los costos y beneficios de los incentivos fiscales, si se funda exclusivamente en el supuesto de pérdida de recaudación (o gasto tributario), se estaría menoscabando el principio de justicia tributaria consagrado en el artículo 316 de la Constitución de 1999.
- La idea de los Decretos de Estados de Excepción es hacer frente a situaciones excepcionales con instrumentos normativos adecuados, ello no implica la consagración de la regla *legibus solutus*.
- En términos de oportunidad y conveniencia, el Decreto parece manifiestamente intempestivo.
- Con base a las razones antes expresadas puede afirmarse fundamente que el Decreto de Emergencia Económica, no reúne todas las condiciones objetivas para ostentar legitimidad constitucional.



Cecilia Sosa Gómez



Alejandro González Valenzuela