

NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y SU UTILIDAD PRÁCTICA EN EL DERECHO VENEZOLANO ACTUAL

Claudia Vásquez Urosa¹

Resumen: *En el presente artículo realizamos algunas consideraciones acerca de la naturaleza jurídica de la exposición de motivos que acompaña a los textos normativos, al tiempo que revisamos su utilidad práctica en el derecho venezolano actual; para ello, tomamos como referencia algunos textos normativos que han sido promulgados en los últimos años.*

Palabras clave: *Norma jurídica – Exposición de motivos – Utilidad – Interpretación.*

SUMARIO. Presentación. I. Naturaleza jurídica de la exposición de motivos. 1. La noción de norma jurídica y el derecho como orden coactivo. 2. Estructura de la norma jurídica. 3. Normas sin sanción. II. Exposición de motivos de algunos textos jurídicos. 1. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Cultura. 2. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma Parcial de la Ley del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela. 3. Decreto de Emergencia Económica. 4. Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras. A manera de conclusión.

PRESENTACIÓN

La creación de todo instrumento normativo, bien sea que dimanen del Poder Legislativo, tales como las leyes, o bien que dimanen del Poder Ejecutivo, como es el caso de los Reglamentos y los Decretos con rango, valor y fuerza de ley, deben cumplir una finalidad, es decir, deben cumplir con determinados objetivos. De lo contrario, se podría aseverar que se están creando cuerpos normativos sin ninguna necesidad razonable, más allá del capricho del operador jurídico y las conveniencias políticas.

En este sentido, el jurista español FRANCISCO EZQUIAGA ha establecido que “[p]ues bien, lo que ahora nos interesa es que la decisión productora de derecho propia del legislador ha de ser una decisión justificada, ya que la producción de derecho se concibe en nuestra cultura jurídica como una actividad racional orientada hacia objetivos [...]”².

¹ Abogada de la Universidad Central de Venezuela (2013). Presidenta de Legal Media.

² Francisco Ezquiaga: “Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional”. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. N° 1. México D.F. Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1994, pp. 69-98.

Ahora bien, a decir del propio EZQUIAGA, lo antes expuesto se aplica tanto al Poder Legislativo, como al Poder Ejecutivo, en virtud de que este último participa de la función legislativa, en primer lugar, cuando se vale de la potestad reglamentaria y en segundo lugar cuando se vale de la habilitación que le otorga el poder legislativo.

En efecto, en Venezuela, la Constitución en su artículo 236, numeral 8 establece la potestad del Presidente de la República de dictar, previa ley habilitante, decretos con fuerza y rango de ley. Asimismo, en su numeral 10 le otorga la facultad de reglamentar parcial o totalmente las leyes.

De modo que, tanto los actos del Poder Ejecutivo, como los del Poder Legislativo deben estar orientados al cumplimiento de objetivos específicos. Tales objetivos, en muchas ocasiones, se encuentran plasmados en las exposiciones de motivos de tales instrumentos normativos.

En este orden de ideas, cabe preguntarse: ¿los objetivos de un determinado cuerpo normativo deben estar necesariamente expuestos en la exposición de motivos? ¿Cuál es la naturaleza jurídica de las mismas? Y ¿qué utilidad práctica presentan en el derecho venezolano actual?

En las próximas líneas, orientaremos nuestros esfuerzos a fin de responder a tales interrogantes, sin perjuicio de que en trabajos posteriores sean desarrollados con mayor profundidad los puntos aquí expuestos³.

I. NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El primer punto a considerar, es la naturaleza jurídica que reviste la exposición de motivos en los textos normativos. En este sentido, debemos verificar si se trata de una verdadera norma jurídica o si más bien, responde a características y fines distintos. Para ello, comenzaremos abordando la noción de norma jurídica, así como la estructura que esta posee⁴.

1. La noción de norma jurídica y el derecho como orden coactivo

Es común que se defina al derecho como un sistema de normas jurídicas, aun cuando no existe acuerdo en lo que debemos entender por tales. No obstante, la definición convencional de norma jurídica parece estar orientada

³ En el presente trabajo utilizaremos de modo indistinto las expresiones preámbulo, exposición de motivos y considerandos.

⁴ Sobre estos puntos nos hemos pronunciado en “La inutilidad de algunas disposiciones en el Derecho Venezolano actual (especial referencia a las denominadas leyes del poder popular)”. *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N° 6 (Homenaje a la memoria del profesor Arturo Luis Torres- Rivero). Caracas, 2015, pp. 443-465

a suponer como obligatorias ciertas conductas que se consideran deseables por un determinado orden social, así como a evitar otras que se consideran perjudiciales. El mecanismo de que se vale el derecho para lograr tales propósitos, es el de la retribución negativa. Así, KELSEN lo ha definido como: “la técnica social que consiste en provocar la conducta socialmente deseada a través de una medida coercitiva que debe aplicarse en caso de un comportamiento contrario”⁵.

Para KELSEN, el derecho es un sistema coactivo; compuesto por tres elementos básicos a saber: el hecho ilícito, el deber jurídico y la sanción. Esto es expresado por el citado autor de la siguiente manera:

Existe la obligación de conducirse de una manera determinada cuando la conducta opuesta es la condición de una sanción. Hay, pues identidad entre el sujeto de una obligación y el sujeto de la conducta que forma el contenido de esta obligación. Por el contrario, un individuo es responsable de una conducta determinada (la suya o la de otro) cuando en caso de conducta contraria se dirige contra él una sanción⁶.

Ahora bien, ciertamente la sanción no es un concepto exclusivo del ordenamiento jurídico, por lo que Kelsen ha dicho que lo que ha de distinguir al derecho de otros órdenes dentro de la sociedad es que la sanción, se encuentra organizada institucionalmente es decir, no solo se trata de actos que se llevan a cabo, de ser necesario, por medio de la coerción física, sino que el aplicarlas está a cargo de un conjunto de autoridades, cuya constitución y competencias se hallan formalmente fijadas⁷.

En este orden de ideas, MARÍA LUISA TOSTA, ha señalado que “[c]uando se habla de la coercibilidad del derecho como característica que lo diferencia de cualquier otro sistema normativo, a lo que se alude es a la posibilidad de poner en movimiento al aparato coactivo del Estado para respaldar las normas jurídicas”⁸.

Así, lo que caracteriza al derecho, es la posibilidad que se tiene de activar el aparato Estatal, en caso de que no se cumplan voluntariamente los preceptos establecidos.

⁵ Hans Kelsen: *Teoría General del Derecho y del Estado*. Trad. Eduardo García Máynez. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México, 1949, p. 20.

⁶ Hans Kelsen: *Teoría Pura del Derecho, Introducción a la Ciencia del Derecho*. Trad. Moisés Nilves. Buenos Aires. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1960, p. 93.

⁷ Francisco Delgado: *Introducción al Análisis Jurídico*. Caracas. Universidad Central de Venezuela, 2005, p. 49.

⁸ María Luisa Tosta: *Lo Racional y Lo Irracional en el Derecho*. Caracas. Universidad Central de Venezuela, 2009, pp. 45-46.

Ahora bien, es menester precisar que el concepto de sanción, debe ser entendido en sentido amplio, la misma no puede ser entendida únicamente como medidas de naturaleza corporal, por ejemplo: tenemos en el derecho administrativo sanciones tales como la multa, que son aplicadas en caso de incumplimiento de una conducta a la que se esté jurídicamente obligado.

Sobre este punto, la profesora TOSTA, antes citada, ha sostenido que la sanción debe entenderse como “cualquier consecuencia desfavorable que se deriva del incumplimiento de la norma; no tiene que ser únicamente la privación de libertad o de propiedad”⁹.

Siguiendo esta postura tendríamos que la nulidad se incluiría dentro del concepto de sanción. En este sentido, TOSTA, no ve inconveniente en que sea considerada como sanción la nulidad de un contrato, en virtud del incumplimiento de sus requisitos.

Vemos pues, que las nociones de sanción y coercibilidad son características que nos permiten distinguir el derecho de otros sistemas normativos. Siendo la norma un elemento mínimo para la constitución del sistema jurídico es preciso concluir que para KELSEN, la norma puede ser entendida como primaria o secundaria.

Se denominan normas primarias aquellas que establecen la relación entre el hecho ilícito y la sanción. Son normas secundarias las que prescriben la conducta que permite evitar la sanción¹⁰. También “la norma secundaria estipula la conducta que el orden jurídico trata de provocar mediante el establecimiento de la sanción”¹¹.

Si el Código Penal establece aquel que dé muerte a otro será sancionado con una pena, se deduce que todos tenemos el deber jurídico de no matar, por lo tanto, se podría afirmar que la coercibilidad de la norma jurídica como rasgo distintivo de la misma, constituye una característica esencial para establecer la diferenciación entre deber jurídico y deber moral. Ilustraremos lo que expresamos con una cita según la cual “[e]n Venezuela cuando comenzó en gran escala el tráfico de drogas ilícitas, no había una sanción prevista para esa conducta. Mientras no hubo la sanción, la conducta no podía considerarse como delito, solo moralmente podía suponerse que había una prohibición”¹².

El jurista HERBERT HART, dispone que:

⁹ M.L. Tosta, *Lo Racional y Lo Irracional... op. cit.*, pp 43 y ss.

¹⁰ H. Kelsen: *Teoría Pura del Derecho... op. cit.*, p. 77.

¹¹ H. Kelsen: *Teoría General del Derecho y... op. cit.*, p. 62.

¹² M. L. Tosta: *Lo Racional y Lo Irracional... op. cit.*, p. 51.

Se dice y se piensa que una regla, impone obligaciones cuando la exigencia general en favor de la conformidad es insistente, y la presión social ejercida sobre, quienes se desvían o amenazan con hacerlo es grande.

[...] la presión social puede únicamente asumir la forma de una reacción crítica u hostil generalmente difundida que no llega a las sanciones físicas, ella puede limitarse a manifestaciones verbales de desaprobación o a invocaciones al respeto de los individuos hacia la regla violada; puede depender en gran medida de sentimientos tales como vergüenza, remordimiento y culpa. Cuando la presión es del tipo mencionado en último término, podemos sentirnos inclinados a clasificar las reglas como parte de la moral del grupo social, y la obligación impuesta por ellas como obligación moral: A la inversa, cuando entre las formas de presión las sanciones físicas ocupan un lugar prominente o son usuales, aunque no estén definidas con precisión ni sean administradas por funcionarios, sino que su aplicación queda librada a la comunidad en general, estaremos inclinados a clasificar las reglas como, una forma rudimentaria de derecho¹³.

De lo expuesto, podemos evidenciar que la noción de sanción como característica de la norma jurídica, no está presente únicamente en el pensamiento kelseniano, si no, que la misma es compartida por otros juristas, como es el caso de HERBERT HART. Con lo cual tenemos que, para hablar de una norma jurídica, es necesario que la misma contenga una sanción en caso de su incumplimiento y que además, el aparato estatal pueda ser movilizado a fin de respaldar tal norma.

2. Estructura de la norma jurídica

Ahora bien, para comprender la verdadera esencia de la norma jurídica, es inevitable enlazar lo que hemos dicho hasta el momento, con lo que atiene a la estructura que dicha norma debe poseer. Así tenemos que, en la teoría general, prevalece la tesis de que las normas presentan una estructura hipotética. El Jurista alemán RUDOLF STAMMLER, lo señala textualmente: “[l]a norma Jurídica es un juicio hipotético”¹⁴. Por su parte, para FRITZ SCHREIER: “[d]esde el punto de vista gramatical, la norma jurídica puede formularse de este modo: si..., entonces... La norma jurídica así expresada aparece, pues, como un juicio hipotético”¹⁵.

Según KELSEN, “[l]as normas generales tienen siempre la forma de proposiciones hipotéticas”¹⁶. Realmente, las normas jurídicas no poseen la

¹³ Herbert Hart: *El Concepto de Derecho*. Trad. Genaro R. Carrió. Buenos Aires. Editorial Abeledo-Perrot, 1968, pp 99 y ss.

¹⁴ Rudolf Stammler: *Filosofía del Derecho*. Madrid. Editorial Reus, 1930, p. 314.

¹⁵ Fritz Schreier: *Conceptos y Formas Fundamentales del Derecho*. Buenos Aires. Editorial Losada, 1942, p. 89.

¹⁶ H. Kelsen: *Teoría General del Derecho y... op. cit.*, p. 39.

estructura de si es A, entonces, es B. Sino: si es A, entonces, debe ser B. Este vínculo entre la condición y la consecuencia jurídica es lo que las caracteriza. Pues, las normas no pretenden describir realidad alguna, no implican, que si la condición se realiza, la consecuencia se produce necesariamente, su sentido es el de un deber ser.

En este orden, es posible distinguir, dos partes en una norma: el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica; términos estos, que no deben ser confundidos con las nociones de hecho jurídico y consecuencia jurídica concreta.

Hagamos algunas consideraciones al respecto: las normas jurídicas prevén situaciones *in abstracto*, cuyos supuestos y consecuencias podrían, o no, producirse en el plano práctico; en caso de que se verifiquen, ya no se trataría de una hipótesis, sino de un hecho, cuyas consecuencias se encuentran en una determinada disposición legal. Revisemos el siguiente ejemplo para una mayor comprensión de lo apuntado: el artículo 1192 del Código Civil Venezolano dispone que: “El dueño de un animal o el que lo tiene a su cuidado, debe reparar el daño que este cause”. En este caso, se está regulando un supuesto de hecho, para el que se presenta cierta consecuencia (en abstracto).

Ahora, si el perro propiedad de Juan, muerde a Luis, causándole una herida grave en la pierna, estaríamos frente a un hecho jurídico, y no frente a un supuesto de hecho cuya consecuencia jurídica en el caso concreto se producirá, si efectivamente Juan indemniza a Luis por el daño causado. De todo lo anterior, se puede concluir que el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica son partes de la norma, mientras que el hecho jurídico no lo es.

3. Normas sin sanción

Un individuo que lea detenidamente lo que hasta ahora hemos expuesto, podría plantearse, con razón, la interrogante acerca de cómo ha de entenderse la norma sin sanción, debido a que éstas no poseen una estructura hipotética y no tienen consecuencias jurídicas, lo que, como se dijo anteriormente, las hace susceptibles de ser exigidas solo en el plano de la moral. Es por ello, que haremos ciertas precisiones al respecto.

KELSEN distingue dos situaciones, la de los elementos jurídicamente indiferentes y la de disposiciones distintas que encierran entre ambas la norma primaria y la secundaria. En cuanto a la primera situación, ha dicho:

Puede darse el caso de que un órgano de una comunidad jurídica realice actos que no tengan la significación subjetiva de una norma. Por ejemplo: un legislador que enuncie una teoría, emita un juicio de valor moral o compruebe un hecho.

Una constitución puede declarar que los hombres nacen libres e iguales entre ellos, o que el fin del Estado es garantizar la felicidad de los ciudadanos. Encontramos leyes que prescriben una conducta determinada, sin que la contraria sea la condición de una sanción. En este caso estamos en presencia de una simple expresión de deseos del legislador que no tiene alcance jurídico. Es lo que hemos denominado un elemento jurídicamente indiferente¹⁷.

Con relación al segundo supuesto Kelsen prevé la posibilidad de que una disposición vista de manera independiente, no constituya por sí sola una norma jurídica en el sentido ya indicado. Sino que, ésta ha de estudiarse conjuntamente con otras a fin de ser completadas, caso en el cual estaríamos en presencia de verdaderas normas jurídicas. De este modo podemos concluir que en el caso de las normas sin sanción si estas son simples expresiones, definiciones, principios, entre otros, cuyo objeto no sea el de prever cierta conducta, con su respectiva consecuencia, o si, teniendo tal fin, no es posible obtener una norma completa, aún provenientes de disposiciones distintas, no pueden ser consideradas como normas jurídicas, por cuanto no tienen relevancia alguna desde la perspectiva del sistema jurídico.

Como se puede apreciar, las normas jurídicas responden a una estructura y características específicas que no son cumplidas por la exposición de motivos, siendo que estas son entendidas como la explanación, por parte del operador jurídico, de las razones que dieron origen a determinadas normas.

Por tanto, es posible afirmar que las exposiciones de motivos no pueden ser consideradas verdaderas normas jurídicas. Con ello tenemos que, si el derecho es entendido como un conjunto de normas jurídicas y la exposición de motivos no responde a tal concepto, entonces tales no pueden formar parte del mundo jurídico, bien podrían ser complementos, pero no disposiciones jurídicas¹⁸.

No obstante, para autores como RONALD DWORKIN, el derecho no puede reducirse a un conjunto de normas, si no que éste engloba también principios y directrices, por lo que alguien podría plantearse la interrogante de si en ese caso la exposición de motivos podría considerarse parte del derecho.

Consideramos que, aun asumiendo la tesis propuesta por DWORKIN, tendríamos que dejar fuera del derecho a la exposición de motivos, puesto que, ésta no se ajusta a las nociones de principios y directrices asumidas por

¹⁷ H. Kelsen: *Teoría General del Derecho y... op. cit.*, pp. 75- 77.

¹⁸ A este respecto véase: M. L. Tosta: *Lo Racional y Lo Irracional... op. cit.*, p. 65.

el jurista, por ende, no pueden ser asimiladas al concepto de derecho que éste propone¹⁹.

En este sentido, si los considerandos de un cuerpo normativo no pueden entenderse como un elemento jurídico, cabe preguntarnos ¿cuál es la naturaleza jurídica de éstos?

El Tribunal Constitucional Español ha entendido que tienen carácter interpretativo, así lo ha establecido, entre otras en sentencia 36/1981 de 12 de noviembre en la que se expresó lo siguiente:

La segunda puntualización se refiere al Preámbulo de la Ley 2/1981, en el que contienen afirmaciones que contradicen o interpretan erróneamente preceptos de la Constitución Española y del Estatuto del País Vasco. En la medida que el Preámbulo no tiene valor normativo, consideramos que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta Sentencia. Sin embargo, consideramos conveniente, en cuanto que los Preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes, manifestar expresamente que el Preámbulo de la Ley 2/1981 carece de valor interpretativo alguno en la medida que el mismo se refiere a preceptos que sean declarados inconstitucionales²⁰.

En sentencia más reciente, de 20 de abril de 2009, el Tribunal Constitucional se pronunció en los términos siguientes: “[e]n efecto, aunque los preámbulos o exposiciones de motivos de las Leyes carecen de valor normativo [...] sirven, sin embargo, como criterio interpretativo de las disposiciones normativas a las que acompañan para la búsqueda de la voluntad del legislador”²¹.

En Venezuela, sobre este particular se ha pronunciado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en los siguientes términos:

Antes de analizar lo establecido en la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, debe esta Sala aclarar la naturaleza de ese documento, en el sentido que lo expresado en el mismo se consulta sólo a título referencial e ilustrativo para el análisis de la norma constitucional, ya que él constituye un documento independiente al Texto Constitucional propiamente dicho y, no siendo parte integrante de la Constitución, no posee carácter normativo. No puede entonces fundamentarse en la Exposición de Motivos la justificación jurídica para interpretar una modificación, ampliación o corrección de lo expresado en el Texto Fundamental. No puede igualmente otorgarse un carácter interpretativo de la Constitución a la Exposición de Motivos cuando la misma Constitución le otorga dicho carácter expresamente a esta Sala. La

¹⁹ Sobre este punto puede consultarse Ronald Dworkin: *Los Derechos En serio*. Barcelona (España). Editorial Ariel, S.A, 1989.

²⁰ Disponible en <https://goo.gl/RYgnw0> [consultado: 03-05-2016].

²¹ Disponible en <https://goo.gl/MXO80t> [consultado: 03-05-2016].

Exposición de Motivos constituye simplemente una expresión de la intención subjetiva del Constituyente, y tiene el único fin de complementar al lector de la norma constitucional en la comprensión de la misma.

Esta Sala, no obstante, dentro de su carácter de máximo intérprete de la Constitución establecido en el artículo 335 del Texto Fundamental, puede señalar lo establecido en la Exposición de Motivos como soporte de su interpretación y otorgarle carácter interpretativo a lo establecido en ésta o, sencillamente, desechar o no considerar lo establecido en tal documento, en aras a la interpretación progresiva del Texto Fundamental²².

Lo dispuesto por la sala merece algunas consideraciones:

En primer término a pesar de que la Sala se esté refiriendo a la exposición de motivos de la Constitución, consideramos que la naturaleza de la misma es indistinta al texto del cuerpo normativo que precede. Por tanto, a nuestro juicio, no habría diferencia entre la naturaleza jurídica de la exposición de motivos de la Constitución y la naturaleza jurídica de la exposición de motivos de una ley o Decreto.

Concordamos con la Sala cuando establece que la exposición de motivos es referencial, ya que, para nosotros, la misma no tiene carácter normativo.

Coincidimos con la Sala cuando expresa que no puede fundamentarse en la exposición de motivos la justificación jurídica para interpretar una modificación, ampliación o corrección en el texto de la Constitución.

A nuestro juicio, esto es aplicable a todos los textos normativos, esto es que, no puede basarse en la exposición de motivos, la justificación para interpretar la modificación, ampliación o corrección de un texto de rango legal.

La Sala establece que por ser ella la máxima intérprete de la Constitución, le está atribuida la facultad de otorgarle carácter interpretativo a la exposición de motivos, o bien desecharla.

En primer término, no queremos pasar por alto, aun cuando escapa al objeto de las presentes líneas, el hecho de que la Sala Constitucional no es la máxima intérprete de la Constitución, pues el texto constitucional atribuye tal potestad al Tribunal Supremo de Justicia y ha sido la propia Sala quien por vía jurisprudencial se ha atribuido la potestad de ser ella la máxima intérprete del texto fundamental.

Como segundo punto, cabe acotar que el hecho de que sea el Tribunal Supremo de Justicia el que ostente la interpretación de la Constitución, no significa en modo alguno que sea este el único que pueda hacerlo, es decir,

²² Disponible en <https://goo.gl/ubeVTH> [consultado: 03-05-2016].

consideramos que cualquier individuo puede interpretar un texto jurídico, cualquiera sea su rango. Y valerse de los métodos e instrumentos que considere necesarios para la mejor consecución de sus cometidos.

Otra cuestión sería, el valor que tiene la interpretación, según el sujeto que la realice, puesto que si se somete un determinado caso de interpretación legal o constitucional al conocimiento de los tribunales, será el Tribunal Supremo de Justicia el competente para realizar una interpretación válida.

De otro lado, tenemos que los tribunales de instancia han asumido el criterio según el cual la exposición de motivos carece de carácter normativo, sin embargo, la misma es útil para entender el alcance pretendido con la misma.

En este sentido, el Tribunal Superior Cuarto de lo Contencioso Tributario de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas dispuso lo siguiente: “[a]sí pues, aun cuando resulte claro, se insiste con énfasis, que la Exposición de Motivos carece de carácter normativo, permite al lector entender con mayor facilidad el sentido y alcance pretendido en la redacción de la norma”²³.

De lo anterior, pareciera que existe acuerdo entre el Tribunal Constitucional español y los tribunales venezolanos en asumir el criterio según el cual, la exposición de motivos no tiene carácter normativo, no obstante, esta sirve a efectos de interpretar las normas jurídicas.

Igual criterio ha asumido parte de la doctrina venezolana, así se evidencia de la cita realizada por TARSICIO JÁÑEZ BARRIO refiriéndose a los métodos de interpretación, concretamente, a la interpretación histórica (dialéctica), la cual es del tenor siguiente: “[e]l juez y el jurista no son esclavos de las palabras de la ley, sino servidores del fin de la ley, de su espíritu. Cuando un texto es oscuro han de recurrir a la intención o espíritu de la ley: a las ponencias previas, al diario de debates, a la exposición de motivos”²⁴.

Para nosotros, la naturaleza jurídica de la exposición de motivos responde a la de ser un instrumento auxiliar que funcione como referencia a los individuos en el momento en que se presente algún inconveniente de interpretación; sin embargo, la interpretación a través de lo establecido en estas, no debe entenderse como *vinculante para el intérprete*.

²³ Disponible en <https://goo.gl/1p2FFF> [consultado: 03-05-2016].

²⁴ Tarcisio Jáñez Barrio: *Lógica Jurídica, Argumentación e interpretación*. Caracas. Universidad Católica Andrés Bello, 2014, p 395.

Llegado este punto cabe preguntarnos: ¿será posible actualmente en Venezuela deducir el propósito del legislador e interpretar un texto jurídico a partir de lo establecido en su exposición de motivos?

En las próximas líneas, tomaremos la exposición de motivos de alguno de los textos jurídicos que se han promulgado en los últimos años en nuestro país, a fin de verificar si de los mismos es posible deducir el propósito del legislador y así realizar una interpretación.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE ALGUNOS TEXTOS JURÍDICOS

1. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Cultura

En la exposición de motivos de este Decreto publicado en Gaceta Oficial N° 6.154 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014, podemos recoger argumentos como los siguientes:

Con la finalidad de refundar la República, la cultura es primordial como fuerza transformadora en el establecimiento de un Estado democrático, social, de derecho, de justicia social, federal y descentralizado que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, el pluralismo político, la convivencia y el imperio de la ley para ésta y las futuras generaciones que la asegure como derecho sin discriminación ni subordinación alguna.

Estamos frente a una falacia de ambigüedad, en su segunda modalidad. Estas falacias pueden ser definidas como: aquellas en que una palabra o frase se usa en forma poco clara. Tal falacia reviste dos modalidades a saber: (i) La palabra o frase puede ser ambigua, en este caso, la palabra tiene más de un significado claro; o (ii) La palabra o frase es difusa caso en el cual, no tiene un significado claro²⁵.

De lo expuesto, podríamos afirmar que, al menos uno de los propósitos del legislador es refundar la República a través de la cultura.

Ahora bien, ¿qué debemos entender por “refundar la República”? No entendemos qué quiere decirse con esta expresión, pues no vemos cómo ha de “refundarse” una República, mucho menos a través de la cultura.

Se trata pues, de un término que carece de un significado claro. En este sentido, si se nos presentase un problema de interpretación de alguna de las disposiciones contenidas en este Decreto, ¿cómo podríamos resolverlo atendiendo a lo dispuesto con anterioridad?

²⁵ Mathew: *Lógica y Falacias*. Disponible en <https://goo.gl/A2K2jx> [consultado: 03-05-2016].

Teniendo presente que nuestra cultura es parte de un proceso anterior a la llegada de los europeos a estas tierras, debemos reconocer la cultura de nuestros antepasados aborígenes como un legado, dándole justo valor a nuestra diversidad cultural, conscientes de la importancia de los conocimientos tradicionales, como fuente de riquezas tangible e intangibles, en particular los sistemas de conocimiento de los pueblos autóctonos y su contribución positiva al desarrollo sostenible y sustentable.

Si estuviésemos frente a un problema de interpretación ¿cómo podríamos resolverlo a partir de lo dispuesto? ¿Acaso debemos reconocer la cultura de nuestros antepasados aborígenes a efectos de nuestras interpretaciones? ¿Cómo se llevaría a cabo esto? ¿Cómo se interpretaría una disposición normativa teniendo conciencia de la importancia de los conocimientos tradicionales como fuente de riqueza tangible e intangible, tomando en cuenta especialmente los sistemas de conocimiento de los pueblos autóctonos?

A partir de estos razonamientos pareciera complicado resolver algún tipo de inconveniente interpretativo, ya que, de la lectura del extracto anterior, se nos presentan más interrogantes que respuestas.

Es por ello que, como consecuencia de los procesos de globalización y mundialización, cuyos significativos avances en las tecnologías de la información y comunicación, constituyen un desafío para la preservación de la diversidad cultural, se deben adoptar medidas para proteger la diversidad de las expresiones culturales y sus contenidos, especialmente en situaciones donde corran peligro de extinción o de grave menoscabo, de conformidad con lo establecido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en la convención sobre la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, suscrita y ratificada por nuestra República.

Al parecer se tienen como incompatibles la globalización y los avances tecnológicos con la diversidad cultural, por ello, se dispone que se deben adoptar medidas de protección, de conformidad con lo dispuesto por la UNESCO.

No obstante, para la UNESCO, no existe incompatibilidad entre diversidad cultural y desarrollo tecnológico.

Así, si nos remitimos a lo establecido por la UNESCO (organismo mencionado en el propio argumento), tendríamos lo siguiente: “[...] simultáneamente el reconocimiento de la diversidad cultural, mediante una utilización innovadora de los medios y de los TIC en particular, lleva al diálogo entre civilizaciones y cultura, al respeto y a la comprensión mutua”²⁶.

²⁶ Disponible en <https://goo.gl/WzvKob> [consultado: 03-05-2016].

De este modo, vemos que según lo dispuesto por la UNESCO, al contrario de lo establecido en la exposición de motivos, el uso de las tecnologías de la información favorecerían la diversidad cultural.

Si se presenta un problema de interpretación ¿debe interpretarse a la luz de la protección de la cultura, obrando en contra de los avances tecnológicos?

De los argumentos analizados anteriormente, podemos evidenciar que la construcción de la exposición de motivos contiene múltiples errores, puesto que son mayores las interrogantes que no encuentran una respuesta precisa, a las soluciones que puede ofrecernos a efectos interpretativos. Lo cual, a nuestro juicio, la hace deficiente y desprovista de algún tipo de finalidad práctica.

2. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma Parcial de la Ley del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela

En este instrumento normativo, igualmente publicado en Gaceta Oficial N° 6.154 Extraordinario, de 19 de noviembre de 2014, podemos verificar lo siguiente:

El flagelo de la corrupción constituye una de las principales manifestaciones de los antivalores promovidos por el sistema capitalista mundial que se ha convertido en una de las premisas de lucha en esta nueva etapa de consolidación de la Revolución Bolivariana; por ello entre las facultades otorgadas al Ejecutivo Nacional se hizo especial referencia a la lucha contra la corrupción y dentro de este ámbito se autoriza a dictar normas tendientes al fortalecimiento del sistema financiero nacional.

Encontramos la mencionada falacia de ambigüedad, la cual está contenida en expresiones como “Revolución Bolivariana”. Esta es una expresión que no aporta nada, carece de definición y de sentido práctico, pues no tiene basamento constitucional, lo cual la hace susceptible de ser moldeada a los intereses de aquellos que detentan el poder, valiéndose de tal expresión para justificar sus acciones.

No es cierto desde ningún punto de vista que la corrupción sea manifestación de “los antivalores promovidos por el sistema capitalista mundial”. Simplemente, esta se encuentra en los distintos sistemas tanto políticos como económicos y más aún, no depende del sistema adoptado, sino de las personas que lo conforman y las creencias personales que estos tengan, ya que este es un delito que comete el funcionario público.

Por tanto, puede ser corrupto un comunista, como un demócrata defensor de la libertad.

De otro lado, ¿cómo es que habilitan al Poder Ejecutivo para luchar contra la corrupción, cuando cualquiera de los miembros de dicho poder podría incurrir en tales actos? ¿Quién controla los actos de corrupción cometidos por el Poder Ejecutivo?, siendo que es el mismo quien “luchará contra ella”.

Cabría preguntarnos: ¿realmente se puede resolver algún problema práctico en base a una interpretación tomando como base lo establecido con anterioridad?

En la misma exposición se precisa que “[e]n el espíritu de asegurar la protección de los derechos económicos y sociales consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se han emprendido una serie de acciones concretas que permiten mejorar las condiciones para enfrentar la guerra económica que se libra actualmente, en territorio venezolano”.

¿Qué se entiende por guerra económica?, de nuevo nos encontramos frente a un término ambiguo, creado a efectos de justificar las “acciones” que se han emprendido. Por cierto, no sabemos a qué tipo de acciones se refieren, por tanto, si no sabemos lo que se entiende por guerra económica y tampoco cuales son las acciones emprendidas para “enfrentarla”, entonces ¿cómo podemos interpretar una norma a partir de una exposición de motivos redactada en esos términos?

En el contexto económico actual, las instituciones venezolanas requieren ser fortalecidas tanto en su estructura como en los instrumentos normativos que las regulan, para en conjunto desarrollar políticas que materialicen los grandes objetivos históricos del plan de la patria, en este caso, el tercer Gran Objetivo Histórico, de convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico, y lo político dentro de la Gran Potencia Naciente de América Latina y El Caribe, a través del desarrollo del poderío económico nacional, aprovechando de manera óptima las potencialidades ofrecidas por nuestros recursos.

En primer lugar, vale la pena preguntarnos: ¿qué son objetivos históricos?, ¿cómo puede interpretarse un texto jurídico partiendo de tales objetivos?

Otra interrogante que nos planteamos es: ¿En qué norma constitucional se basan esos “objetivos históricos”? La respuesta a esta pregunta es fundamental, debido a que si se dice que se deben fortalecer las instituciones, tanto en su estructura como en el aspecto normativo, a fin de desarrollar políticas que materialicen los objetivos históricos del plan de la patria, entonces, no podemos olvidar que “el fortalecimiento de tales normas y de tales instituciones” deben estar en el marco de la Constitución.

Por tanto, si ha de asignársele algún contenido a tales objetivos históricos estos deben estar conforme a la Constitución y en modo alguno pueden

constituir una carta abierta para que el Poder Ejecutivo actúe de espaldas a lo establecido por la norma fundamental.

3. Decreto de Emergencia Económica

Este Decreto fue publicado en Gaceta Oficial N° 6.214 Extraordinario, de fecha 15 de enero de 2016 y entre sus considerandos podemos leer los siguientes:

Considerando

Que en ocasión de la muerte del Comandante Supremo de la Revolución Bolivariana y presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, sectores nacionales e internacionales iniciaron una serie de acciones tendientes a desestabilizar la economía del país, debilitar sus instituciones legítimamente establecidas y provocar una ruptura del hilo constitucional, sobre la base de un malestar social inducido por dichos sectores.

De la lectura de este considerando realmente no creemos posible poder resolver ningún inconveniente que se presente al momento de interpretar una disposición, puesto que se utilizan expresiones ambiguas, carentes de contenido jurídico tales como “revolución bolivariana” y “comandante supremo”, que como apuntamos con anterioridad, solo sirven para intentar dar justificación a la creación del texto normativo, puesto que como se dijo, no existe en la Constitución basamento para hablar de revolución bolivariana.

Considerando

Que en el marco de la guerra económica iniciada contra el pueblo venezolano se establecieron mecanismos de coordinación entre factores internos y externos en detrimento de las actividades económicas, lo cual ha incidido negativamente en los ciudadanos y ciudadanas dificultando el ejercicio de su derecho a disponer y acceder libremente a bienes y servicios esenciales, en detrimento de sus derechos constitucionales a la salud y a la alimentación.

¿Cómo puede resolverse un problema de interpretación a la luz de lo dispuesto con anterioridad? De nuevo, se utiliza la expresión “guerra económica” que es un término ambiguo, vacío de contenido, susceptible de ser moldeado a lo que el creador de la norma decida.

Considerando

Que ante la ofensiva económica y disminución del ingreso petrolero, se requiere la verdadera unión patriótica del pueblo venezolano libre y consciente, con su Gobierno Revolucionario para adoptar y asumir las medidas urgentes y de carácter extraordinario que garanticen al pueblo venezolano la sostenibilidad de la economía hasta restablecer satisfactoriamente tal anormalidad e impedir la extensión de sus efectos.

¿Qué se entiende por ofensiva económica? ¿Qué se entiende por unión patriótica del pueblo libre y consciente con su gobierno revolucionario? ¿En qué parte de la Constitución se consagra el gobierno como revolucionario?

Considerando

Que las medidas a ser tomadas para proteger al pueblo en función de las amenazas existentes, deben ser de una gran magnitud e impacto en la economía nacional y de carácter estructural, sin afectar los derechos a la vida digna, la salud, la alimentación, la educación, el trabajo y todos aquellos reivindicados a los venezolanos y las venezolanas por la Revolución Bolivariana mediante la lucha de clases que impuso la voluntad del pueblo por sobre los intereses particulares de la burguesía.

De nuevo, se menciona la revolución bolivariana, estableciéndose que ha reivindicado derechos fundamentales mediante una lucha de clases, que a decir del texto, impuso el pueblo por encima de los intereses de la burguesía.

En los considerandos revisados, el legislador se vale de argumentos en los que se apela al pueblo para justificar la creación de la norma. ¿Se podrá resolver realmente algún problema de interpretación jurídica a partir de los considerandos revisados con anterioridad? Creemos que indudablemente la respuesta ha de ser negativa, los motivos que se expresan para la emanación del Decreto, no responden a criterios que verdaderamente nos aporten algo al momento de interpretar un texto jurídico, muy por el contrario, si intentamos una interpretación basada en lo expuesto, podríamos conseguir resultados nefastos.

4. Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras

Veamos ahora, lo dispuesto en la exposición de motivos de la LOTT, publicada en Gaceta Oficial N° 6.076 Extraordinario de 7 de mayo de 2012.

El derecho laboral venezolano, tal y como se le conoce contemporáneamente, nace a partir de la promulgación de la primera Ley del Trabajo del 23 de julio de 1928, que permitió superar las disposiciones del Código Civil sobre arrendamiento de servicios que regía las relaciones laborales, y se afianza con la promulgación de la Ley del Trabajo del 16 de julio de 1936, que estableció un conjunto sustantivo de normas para regular los derechos y obligaciones derivados del hecho social del trabajo.

A partir de este momento, la evolución de la legislación laboral venezolana ha discurrido en forma paralela con la historia de las luchas sociales de los trabajadores y trabajadoras de Venezuela, produciéndose una relación de mutua influencia que ha legado importantes páginas a la historia contemporánea del país.

En este extracto de la exposición de motivos se realizan consideraciones de corte histórico, pero que difícilmente nos podrán aportar luces en cuanto a la solución de algún problema interpretativo.

Luego de hacerse varias precisiones históricas, la exposición de motivos continúa estableciendo lo siguiente:

Este punto de quiebre se debe, sin lugar a dudas, a la valiente decisión de la Asamblea Nacional Constituyente de incluir el precedente doctrinario más importante en materia social en Venezuela, la doctrina social de El Libertador, Simón Bolívar, el cual se resume de la mejor manera en la proposición recogida en su célebre Discurso al Congreso Constituyente de Angostura, el 15 de febrero de 1819:

“El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”.

[...]

Esto es lo que explica que, más allá de las reparaciones al desmantelamiento de los derechos laborales que lograron colarse en las normas venezolanas en las horas finales de la larga noche neoliberal, con la entrada en vigor de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en 1999, se produce un salto cualitativo de enorme importancia en la concepción doctrinaria del derecho laboral, a partir del reconocimiento del trabajo, al igual que la educación, como “procesos fundamentales” para alcanzar los fines esenciales del Estado (CRBV, artículo 3).

En primer lugar, se utiliza la doctrina del Libertador, para de algún modo intentar dar base a sus razonamientos. Lo cual, constituye una falacia, pues se está utilizando un argumento de autoridad, en un contexto en el que no es aplicable.

En segundo lugar, consideramos que se nos hará complicado realizar una interpretación en base a los planteamientos expuestos en el extracto de la exposición de motivos puesto que de ella no puede derivarse el verdadero espíritu de la norma.

Así, de la revisión de la exposición de motivos de los distintos textos normativos realizada con anterioridad, podemos evidenciar que las mismas presentan múltiples deficiencias en su construcción, valiéndose de argumentos ambiguos, carentes de contenido, los cuales, en ocasiones no encuentran ningún basamento constitucional, ni ofrecen ninguna alternativa que permita a los ciudadanos valerse de ellos a fin de realizar sus interpretaciones.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Muchos de los textos que se han venido promulgando en los últimos años, se encuentran precedidos de una exposición de motivos, sin embargo, no existe ninguna disposición constitucional en Venezuela que obligue a que así sea.

Por tanto, debemos entender que queda a discrecionalidad del operador jurídico el publicarlas.

Ahora bien, en los casos en que exista una disposición que establezca lo contrario, se requeriría que la misma no constituya un exceso a los poderes concedidos constitucionalmente al operador jurídico y que además dicha norma no sea contraria a ningún precepto constitucional.

En este sentido, consideramos que el espíritu del creador de la norma y los objetivos que se persigan con ella, no deben estar contenidos necesariamente en la exposición de motivos.

Es decir, esta no es imprescindible, siendo que si se suscitase algún inconveniente al interpretar una norma, siempre se podrá recurrir a otros instrumentos tales como el diario de debates y los proyectos de ley.

En este punto, cabe hacer una precisión; si bien el artículo 208 constitucional establece que en primera discusión se considerará la exposición de motivos de los proyectos de ley, con lo cual los legisladores pueden estudiar la pertinencia y viabilidad de las normas, esto no implica que la norma al ser promulgada deba contener necesariamente la exposición de motivos, ya que la misma no constituye garantía alguna para los ciudadanos, siendo que la norma ya ha sido promulgada.

No obstante, consideramos que el escenario ideal, es aquel en que la norma esté construida de tal modo que sea posible interpretar a través de ella el espíritu del legislador, sin necesidad de recurrir a otros instrumentos.

De otro lado tenemos que, la naturaleza de la exposición de motivos, no responde a la de una norma jurídica, sin embargo, existe una posición mayoritaria según la cual estas presentan un carácter interpretativo.

A a nuestro juicio, éstas constituyen un auxiliar de la norma y deben ser utilizadas a título referencial, no debiendo ser consideradas como vinculantes al momento de que se presente alguna duda en cuanto a la interpretación de un texto jurídico. No obstante, para que puedan ser útiles, es preciso que las mismas presenten un contenido que nos ofrezca algún tipo de vestigio sobre el propósito del legislador al momento de crear la norma, pues de lo contrario

realizar una interpretación a partir de lo establecido en la exposición de motivos, sería una labor de imposible realización.

En Venezuela, se han venido promulgando múltiples normas precedidas de una exposición de motivos, las cuales, en muchos casos, como se tuvo oportunidad de observar, están contenidas de argumentos ambiguos, cargados de un alto nivel emocional, apelándose a argumentos de corte político e histórico, que en definitiva difícilmente nos permitirán resolver algún problema de interpretación jurídica en un futuro.

Varios de esos argumentos no tienen basamento constitucional y están fundados en razones que responden a un ideal político.

Es por ello, que consideramos conveniente llamar la atención sobre este particular, puesto que, tal como están siendo redactadas algunas de las exposiciones de motivos en las leyes y Decretos leyes actualmente, las mismas no son útiles desde ningún punto de vista, siendo que ni siquiera pueden constituir referencia para el individuo al momento de realizar algún esfuerzo por interpretar una norma, por tanto, en el derecho venezolano actual, la exposición de motivos no cumple ninguna función pues las mismas no constituyen ningún tipo de garantía para los ciudadanos, con ellas no se resguarda ningún derecho y aunado a esto, consideramos que tampoco deben tenerse como imprescindibles al momento de interpretar una norma, debido a que, como ya apuntamos, lo ideal es que las mismas estén construidas de modo que no sea necesario recurrir a ningún instrumento auxiliar a ellas.

Por tanto, en aras a un sistema jurídico eficaz, capaz de regular el orden social, lo ideal es que se promulguen normas que realmente tengan contenido jurídico, indistintamente de si las mismas son promulgadas precedidas de un preámbulo o no.

El verdadero inconveniente actualmente en Venezuela es que se ha pervertido la función legislativa, ya que la política se ha consumido al Derecho, lo cual es propio de los regímenes socialistas. BASTIAT se refiere a este punto como “expoliación legal” y a este respecto expone:

[...] El socialismo precisamente invoca la ley. No apela a la expoliación extra-legal, sino a la expoliación legal. Al igual que todos los monopolistas, pretende hacer un instrumento de la ley misma; y una vez que tenga la ley de su parte, ¿cómo se puede volver la ley contra él? ¿Cómo pretender colocarlo bajo el poder de los tribunales, gendarmes y prisiones?²⁷

El socialismo utiliza la ley para lograr sus cometidos, tergiversando de este modo la función de la ley que según BASTIAT, es garantizar a todas las

²⁷ Frédéric Bastiat: *La Ley*. Disponible en <https://goo.gl/WQOy99> [consultado: 03-05-2016].

personas su libertad, su propiedad y para mantener a cada persona en su derecho. En este sentido, mientras la ley sea utilizada para beneficiar a unos en perjuicio de otros, mientras la ley no coloque frenos al ejercicio del Poder, sino que sirva de instrumento para los excesos y prevalezcan los ideales políticos por encima de las libertades y las propiedades de los seres humanos, entonces ni la propia ley, ni la exposición de motivos podrán coadyuvar a resolver algún inconveniente interpretativo.