

*La Actividad Normativa de la Administración**

Gonzalo Pérez Luciani
*Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS.
 1. *Generalidades históricas y políticas.* 2. *Desarrollo de la Potestad Reglamentaria en Venezuela.*
- II. NORMALIZACIÓN PRIMARIA DE ORIGEN EJECUTIVO.
- III. ACTIVIDAD DE NORMATIVACIÓN SECUNDARIA DE LA ADMINISTRACIÓN.
 1. *Problema definitorio.* 2. *Problemática especial.*

I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS

1. *Generalidades históricas y políticas*

La producción normativa del aparato Gobierno-Administración ha tenido en los últimos años —particularmente después de la segunda guerra mundial— un aumento significativo. Este es un fenómeno que, podríamos decir universal, en el sentido de ser común a una gran cantidad de Estados del tipo de Estado con Derecho Administrativo de la Europa Continental, de la totalidad de los de Latinoamérica y de algunos de los nuevos Estados africanos.

Este fenómeno normativo no sólo tiene importancia absoluta o aislada, sino que también, presenta caracteres relevantes cuando se compara con la producción normativa de los parlamentos, cámaras o asambleas legislativas. Las magnitudes cuantitativas y cualitativas de la producción legislativa de estos últimos han disminuido¹.

* Texto de la conferencia dictada en la Universidad de los Andes, Mérida, septiembre 1977. Al texto de la conferencia se han añadido las notas de bibliografía que pudieran orientar más fácilmente al lector. Se han agregado también, uno que otro comentario aislado, los que fueron dichos al margen del texto escrito, aprovechando la flexibilidad que brindaba la exposición oral.

1. En realidad, la producción legislativa, desde un punto de vista cualitativo, puede decirse que ha aumentado. En primer lugar, el artículo 137 de la Constitución vigente, (que reproduce parcialmente el artículo 139 de la Constitución de 1947), prevé la posibilidad de que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, pueda sancionar actos modificatorios de la Constitución, como son los referentes a la distribución de competencias entre la República, los Estados y los Municipios, atribuyendo a los últimos cuestiones que correspondían —constitucionalmente— a la competencia de la primera. Creemos, que el acto que pudieran llegar a sancionar las Cámaras sería una Ley, ya que la exigencia del voto calificado de cada una de las Cámaras, así lo hace suponer. Estos actos serían verdaderas *super-leyes*, en el sentido de leyes constitucionales; y, en consecuencia, debiera calificarse a nuestra Constitución en un grado de rigidez menor al que normalmente se le atribuye.

En segundo lugar, el artículo 163 de la Constitución menciona las leyes calificadas como orgánicas. ¿En qué se diferencian estas leyes orgánicas de las demás leyes? La exposición de motivos del proyecto de Constitución, parece indicar una diferencia jerárquica, ya que en aquél se expresa: *Como una categoría especial de leyes intermedias entre la Constitución y*

La doctrina jurídica venezolana no ha dejado pasar inadvertido este fenómeno. Así, un profesor de Derecho Constitucional, cree encontrar la explicación de estas cuestiones, al señalar que el procedimiento parlamentario no es sino una técnica de organización del diálogo político, procedimiento propio de sociedades con estructuras agrarias y preindustriales, donde los cambios sociales se operaban lentamente. La revolución industrial va a romper el esquema clásico de la función legislativa, produciéndose la doble circunstancia de que el Estado-Policia es substituido por el Estado-Providencia, con aumento de los poderes estatales, por una parte; y, por la otra, con el fortalecimiento de las potestades del Ejecutivo; y, consecuentemente, una disminución o merma de los poderes del Legislativo, cuya autoridad comienza a declinar².

Los resultados que anota esta doctrina son correctos por ser evidentes, aunque debemos disentir de ella desde el punto de vista histórico, ya que el cambio y las anomalías señaladas, respecto del esquema del Estado liberal, no se remontan al período de la revolución industrial, sino más bien, a la fase post-industrial de la forma liberal del Estado moderno.

La doctrina europea ha enfocado la cuestión que nos ocupa, desde diversos ángulos, pero llaman la atención del estudioso, los puntos de vista político-jurídico y jurídico-sociológico.

El primero de tales planteamientos afirma, que el principio de separación de los poderes, como axioma de una estructura del Estado que impidiera la represión de la libertad de los ciudadanos y como dogma de ser la única fórmula política para conservar esa libertad, fue objeto de progresivas adaptaciones a una realidad social con

las leyes ordinarias, el Proyecto prevé las leyes orgánicas. Sin embargo, al sancionarse las normas positivas, el Constituyente no parece haber consagrado una diferencia de jerarquía entre la ley orgánica y la ley *tout court*. En efecto, el artículo 177 de la Constitución señala: *Las leyes sólo se derogan por otras leyes...*, sin hacer distinciones entre diferentes especies de ley; y, el artículo 163 de la misma Constitución, sólo dice que: *Las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas, se someterán a las normas de éstas.* Esta última norma sólo parece hacer referencia al conocido criterio de la especialidad. Este criterio puede resumirse en un aforismo y una norma positiva de interpretación: *les posterior generalis non derogat priori specialis*; y el artículo 14 del Código Civil que dice: *Las disposiciones contenidas en los Códigos y leyes nacionales especiales, se aplicarán con preferencia a las de este Código en las materias que constituyan la especialidad.*

En otras palabras, cuando la Constitución habla de *leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas*, hace una evidente referencia a unas leyes especiales, respecto de las orgánicas consideradas como leyes generales. La segunda parte de la norma dice: que aquellas leyes que regulan materia ya regulada por una ley orgánica, se someterán (aquellas leyes) a las normas de la ley orgánica. Esto quiere decir y debe interpretarse en el sentido de que las antinomias que puedan producirse entre normas de dos leyes, cuando una ley se califique de especial frente a una ley general orgánica, ésta última derogará y sacará de vigencia a la ley especial, no aplicándose el criterio señalado en el aforismo citado antes; y si la ley especial fuere posterior cronológicamente a la orgánica, no podrá aplicarse la norma del artículo 14 del Código Civil para resolver la antinomia, prevaleciendo la norma (contenida en la ley) general. En este caso, además, la norma de la ley especial posterior sería ilegítima por estar viciada de inconstitucionalidad por contrariar la norma del artículo 163 citado.

Sobre esta materia véanse: Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*. 2da. edic., Caracas, 1970; pág. 52; y, así mismo, José Guillermo ANDUEZA, "Las leyes orgánicas y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia" en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, Nº 2; jul.-dic. 1973, págs. 511 y sigs. V., también, Norberto BOBBIO, *Sui criteri per risolvere le antinomie* en *Studi per una teoría general del diritto*. Torino, 1970, págs. 95 y sigs.

2. José Guillermo ANDUEZA, *Doctrina de la Procuraduría General de la República*. Año 1970. Caracas, 1971; págs. 307 y sigs.

aceleradas mutaciones, de modo que, ese principio, es hoy apenas reconocible en algunas constituciones modernas.

Una visión contemporánea del significado histórico del principio de separación de los poderes, señala que el mismo radica, no tanto en su formulación positiva de separar o distribuir los poderes, sino más bien, en su formulación negativa de impedir la concentración de tales poderes³. El objetivo de aquella fórmula política fue el de irrumpir contra la estructura centralizada y concentrada de los absolutismos europeos.

Sin discutir el mérito de esta interpretación, una de las consecuencias más importantes, práctica y políticamente, del principio de separación de los poderes, fue la de sustraer a los monarcas la potestad de influir sobre el contenido de las leyes, y el de someterlo, por vía de consecuencia, a la voluntad del parlamento, autor de la ley, dando origen a lo que se llamó "*principio de legalidad*" de la acción administrativa y a sus derivaciones, como las relativas a la "*reserva legal*"⁴.

Es evidente, que los resultados óptimos que podían obtenerse del principio de separación de poderes, se dieron en Europa, en los países donde se logró el establecimiento de la monarquía limitada o monarquía constitucional, particularmente, en la etapa de la Restauración.

En estos casos, la contraposición entre Parlamento y Corona, o lo que es lo mismo, entre legislador y gobierno, en el plano formal y jurídico de las constituciones, correspondía a una antítesis y antagonismo real entre representantes de la burguesía y del poder económico, por una parte, y la tradición y la fuerza de la monarquía y de los privilegios de la nobleza, por la otra.

La desarmonía que se produjo entre el principio político de separación de poderes y la realidad subyacente, fue consecuencia, en un caso, de la unificación de los poderes por lo alto, debido a experiencias autoritarias y dictatoriales; y, en otros casos, a la ausencia de uno de los términos de la dialéctica social, al producirse la desaparición de los restos de la monarquía; y, más aún, a la ampliación de uno de los términos de aquella misma dialéctica, que de burguesía se desarrolla hasta coincidir con la totalidad de las clases sociales en las experiencias democráticas contemporáneas. Ambas experiencias van a quitar toda base real al principio de separación de poderes como requisito *sine qua non* de las libertades ciudadanas.

A pesar de los cambios que se han operado política y socialmente en la comunidad y, correlativamente, en el origen y la composición de los órganos superiores de los Estados, tales cambios no han sido traducidos cabalmente en la formulación de los textos de las constituciones formales, las cuales continúan afirmando el principio de la separación de los poderes.

Esta discrepancia ha movido a los teóricos del derecho, particularmente constitucionalistas, a reformular e interpretar el verdadero significado del principio de separación de poderes. Así, ha sido calificado como un enunciado de ideología política, como regla de ciencia política, como cánón de estructuración sociológica del poder

3. Cfr. Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*. (Traduc. de Eduardo GARCIA MAYNEZ). México, 1958; pág. 334.

4. Respecto de este planteamiento y, en líneas generales, por todo lo que sigue en este capítulo, véase Enzo CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*. Milano, 1967, particularmente, págs. 213 y sigs.

público; como principio ético o deontológico, como precepto de ciencia de la organización, como norma constitucional, y así, sucesivamente⁵.

Con las menciones hechas basta para poder concluir, que el sentido político que se da hoy, enfáticamente al principio de separación de poderes, es el de un principio de constitución material, según el cual las potestades públicas del Estado, pero no de los otros entes públicos, son repartidas entre complejos orgánicos de órganos estatales; pero, a la vez, se advierte, que tal enunciado es extremadamente vago e insuficiente para organizar cualquier Estado, ya que no se indican cuantos poderes o potestades se deban prever; a quién atribuir la potestad de decisión, a cuál hacer sufrir las consecuencias del error, a quién hacer pagar el costo de la organización, de qué modo conferir las dignidades públicas, etc.

Por supuesto, la conclusión o remate de estas observaciones es que se requieren, además, otros principios positivos de organización constitucional para organizar un Estado⁶.

Replanteado el problema con relación a los diversos actos normativos que regulan la vida de los Estados, las consecuencias y derivaciones del principio de separación de poderes, en sus formulaciones iniciales, reservaban para el legislador, esto es, a la representación popular, las materias que podían afectar la libertad de los ciudadanos, su seguridad personal y la propiedad; establecían el principio de supremacía de la ley sobre cualquier otro acto normativo del Estado y restringían o eliminaban la actividad normativa del Ejecutivo, haciendo de esta actividad una manifestación excepcional. De modo que, el legislador tenía el monopolio de la normación primaria y, con bastante frecuencia, la garantía de ese monopolio, en la prohibición constitucional de delegar sus potestades normativas.

De allí, que a comienzos de siglo, la escuela vienesa postulara, como una de sus enseñanzas, la falsedad de que los poderes del Estado fueran iguales o estuvieran colocados en el mismo rango o nivel, o que se tratara de poderes coordinados. El análisis de las constituciones positivas, conducía a muy diversos resultados: los poderes son tales, en cuanto puedan ser determinados como funciones del Estado, y estas funciones son fundamentalmente dos y no tres: la de creación del derecho y la de ejecución o aplicación de la ley. Además, estas funciones no son iguales, ni están coordinadas, sino que la actividad cumplida por la legislación, se encuentra supraindicada a la actividad de ejecución⁷.

Esta posición de preeminencia formal y material de los parlamentos obedecía, fundamentalmente, a la forma o manera de componerse el cuerpo legislativo y a su extracción. El parlamento representaba al pueblo, o mejor, era el pueblo presente en las personas de sus representantes. Este origen y esta formación, se colocaban frente al monarca, cuyo poder y cuyo origen eran diferentes. La fuerza de la nueva clase se imponía a la fuerza de la tradición.

5. Cfr. Massimo Severo GIANNINI, *Diritto Amministrativo*. Milano, 1970; Vol. I; págs. 63 y sigs.

6. Massimo Severo GIANNINI, *Ibidem*.

7. Hans Kelsen, op. cit., págs. 319 y sigs. Adolfo MERKL, *Teoría General del Derecho Administrativo*. (Traduc. española). Madrid, 1935; págs. 30 y sigs.

Durante el curso del siglo XIX, se inician en Europa movimientos que paulatinamente van a acentuar los perfiles de las estructuras de los regímenes parlamentarios de las monarquías constitucionales, y que en el presente siglo, terminarán por precisar las guerras mundiales.

Uno de los cambios fundamentales va a operarse respecto de la titularidad del llamado Poder Ejecutivo. El monarca es desplazado o arrinconado hacia funciones nominales o desaparece de la escena política, para ser sustituido por un jefe de Estado con poderes tan nominales como los del monarca que lo antecedía. Toma lugar preponderante en el Gobierno y la Administración, el Primer Ministro, que viene a ser un reflejo y una resultante de las fuerzas operantes en el Parlamento.

En la base social, correlativamente, se va a operar un fenómeno inverso. El ejercicio de los derechos políticos, que en un principio es reservado sólo a determinados grupos sociales, sobre bases censitarias o de niveles de instrucción, tiende a ampliarse bajo la presión de las nuevas clases de trabajadores, conduciendo progresivamente a la extensión de tales derechos políticos, a la universalidad de los habitantes que pasan así a ser ciudadanos.

Las diferencias de matices que aparecían en las constituciones formales, entre la composición y formación del poder legislativo y ejecutivo, tienden a desaparecer para llegar, en algunos casos, a una idéntica forma de selección del Jefe del Ejecutivo y de los miembros del Legislativo, por el voto popular directo, e inclusive, coincidiendo temporalmente tales selecciones y presentándose una correspondencia temporal en el mandato de ambos.

Se produce así, una homogeneidad de origen, de fundamento, de justificación y de legitimación del poder, tanto en el legislativo, como en el ejecutivo, de modo que, ambos se sienten ungidos con la representación popular y ambos se consideran y son considerados como verdaderos gobernantes por la voluntad soberana del pueblo.

El resultado práctico es el legislativo y el ejecutivo, más que poderes antagonistas, se presentan en la actualidad como colaboradores uno del otro. Desde un punto de vista funcional, se opera también, un cambio en el sentido de la ley, que no trata ahora de limitar o refrenar la acción del Ejecutivo cuanto la de servir, como el instrumento más eficaz, a la acción del gobierno.

Otra de las consecuencias o resultados de estas mutaciones que han operado, lleva a la conclusión de que la reserva y el monopolio de la normación primaria en manos del legislativo, ya no obedece a razones fundamentales para la vida del Estado o de garantía de la libertad del ciudadano. Así, se permitirá, primero excepcionalmente, y luego institucionalmente, el ejercicio de potestades normativas al Ejecutivo, iguales a las del Legislativo, en cuanto a fuerza y valor; y, también, se operará consecuentemente, una ampliación de las potestades de normación secundaria o reglamentaria, que en sus comienzos habían aparecido como desusadas y anómalas. El resultado de este fenómeno es el que hemos tenido la intención de someter a estudio en estas breves charlas.

Por último, la más feliz de las consecuencias para los amantes de la libertad, es que el llamado "principio de la legalidad" de la acción administrativa, que aparecía como un corolario del principio de la separación de poderes, sufre un traslado y de

ser un resultado, o, cuanto más, un medio o instrumento de este último principio, se erige como un presupuesto necesario e indispensable de la libertad de los ciudadanos.

La evolución de este "*principio de legalidad*" y la consagración de los principios hermanos de responsabilidad de la Administración y de la posibilidad para el ciudadano de accionar contra la Administración, constituyen el fundamento y la base de lo que hoy conocemos como "*Estado de Derecho*".

2. Desarrollo de la Potestad Reglamentaria en Venezuela

Hasta el día de hoy, no he conocido un tratadista venezolano que haya hecho mención acerca del origen de la potestad o poder reglamentario del Ejecutivo en Venezuela. Esta circunstancia, es un elemento que nos revela lo descuidado y lagunoso que ha sido el estudio de esta materia.

Un examen de nuestras Constituciones nos lleva a establecer diversas etapas, así:

A) Respecto de la normación secundaria o propiamente reglamentaria, puede apreciarse la siguiente evolución:

a) En el primer período, comprendido entre los años de 1830 y 1892, las Constituciones venezolanas señalaban como atribuciones del Ejecutivo, las de mandar ejecutar las leyes, decretos y actos del Congreso y cuidar de su ejecución.

b) La segunda etapa se inicia con la Constitución de 1893, en la cual se alude al poder reglamentario, otorgando expresa competencia al Presidente de la Unión, para expedir decretos y reglamentos para la mejor ejecución de las leyes, siempre que la ley lo exija o establezca en su texto y cuidando de no alterar el espíritu y razón de la ley. En otros términos, la potestad reglamentaria estaba limitada exclusivamente a los reglamentos ejecutivos, y dentro de esta categoría a los llamados "*exhortados*", por la doctrina.

c) Es sólo, con la Constitución de 1914, cuando se establece un poder reglamentario en términos amplios como los de: "*expedir los decretos y reglamentos para la mejor ejecución de las leyes, cuidando de no alterar su espíritu, propósito y razón*". Con pocas variantes, esta norma constitucional ha permanecido igual hasta hoy, con pequeñas modificaciones, en algunos casos, haciendo referencia a la reforma de reglamentos anteriores y a las formalidades relativas a la nueva publicación, hasta llegar a la fórmula simplificada que aparece en la Constitución vigente de "*Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón*".

B) Respecto de la normación primaria, emanada de la Administración o Poder Ejecutivo, se pueden señalar dos especies concretas:

a) La primera es la referente a la organización administrativa, o sea, la normación sobre la organización, que viene expresada originalmente con el siguiente texto, en la Constitución de 1925: "*Decretar, en Consejo de Ministros, la creación y dotación de los nuevos servicios públicos que fueren necesarios en receso de las Cámaras Legislativas*".

Esta es una competencia que pudiera decirse alternativa y secundaria, correspondiendo en forma primaria a las Cámaras Legislativas, la creación de los servicios públicos. Apenas hay que anotar, que la expresión de "*servicio público*" debe tomarse

en su sentido formal u orgánico⁸; sin embargo, esta norma constitucional ha sido poco estudiada y precisada, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, quedando siempre en las pocas referencias doctrinales, una marcada ambigüedad respecto de su verdadero sentido.

Esta norma nació al lado de la que en la Constitución de 1901, permitió al Ejecutivo reglamentar el servicio de correos, telégrafos y teléfonos federales, pudiendo crear o suprimir estaciones u oficinas, que reclamen urgentemente estas medidas. Esta norma terminó por desaparecer en la Constitución de 1936, con ligeras variantes.

Todavía hoy, la redacción constitucional hace de los poderes del Ejecutivo una competencia secundaria y alternativa, para ser ejercida en receso de las Cámaras, añadiéndose un acto de control, que se realiza mediante la autorización de la Comisión Delegada.

b) La segunda especie de normación primaria, emanada de la Administración, está calificada por la materia económica y financiera a la cual se refiere.

El origen de la norma se encuentra en la reforma constitucional de 1945, con una formulación doble. A las Cámaras Legislativas se dio competencia para autorizar temporalmente al Presidente de la República, para ejercer determinadas y precisas facultades extraordinarias, destinadas a proteger la vida económica y financiera de la nación. En las atribuciones del Presidente de la República, se incluyó nuevamente la facultad de ejercer tales facultades extraordinarias en los términos que fijara el Congreso. En la redacción del texto constitucional de 1947, se repitió la doble formulación, en términos muy similares a los de la Constitución precedente.

La norma desapareció del texto constitucional en la reforma de 1953, sin haber sido utilizada en ningún momento desde su origen, para reaparecer en la Constitución vigente, señalándose que las medidas extraordinarias quedan reducidas a la materia económica y financiera, siempre que medie una ley que haya autorizado al Presidente para dictar tales medidas.

* * *

Podría parecer que la relación hecha fuera exhaustiva de los poderes normativos del Poder Ejecutivo en Venezuela; sin embargo, existen y están vigentes en el país, un conjunto de normas cuyo fundamento no puede encontrarse en una expresa norma constitucional, y sobre los cuales sería necesario utilizar justificaciones derivadas de cuestiones doctrinales o echar mano de fuentes no escritas, como la costumbre constitucional. Entre las formas de normación del Ejecutivo que pudiéramos llamar anómalas, hay que señalar, principalmente, a los Reglamentos de actos de suspensión o restricción de garantías constitucionales, a los cuales, una parte de la doctrina nacional, llama Reglamentos de Excepción. Es necesario mencionar también, los Reglamentos dictados en base a Tratados Internacionales, como son los innumerables Decretos derivados del Acuerdo de Cartagena, para citar un solo ejemplo. Por último, habría que señalar una innumerable profusión de Reglamentos o Resoluciones Regla-

8. Cfr. Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*. 3era. edición. Caracas, 1975; págs. 238-239.

mentarias, emanadas de los Ministros, a veces, actuando varios de ellos conjuntamente, a veces, actuando aisladamente, que forman el inmenso campo de la reglamentación ministerial.

En el curso de estas conferencias es imposible referirnos a todas estas manifestaciones normativas. Nos detendremos primordialmente en las referentes a la normación primaria, relativa a los llamados Decretos-Leyes y a la normación secundaria o propiamente reglamentaria, pero, sólo en algunos de sus aspectos, y más en forma de problemática, que de simple temática.

II. NORMACION PRIMARIA DE ORIGEN EJECUTIVO

Cuando en la Constitución de 1945 apareció por primera vez, la norma del artículo 28 (ordinal 23) concordante con la del artículo 104 (ordinal 19), la doctrina patria no pareció caer en cuenta de que se estaba en presencia de una nueva fuente del derecho, no conocida hasta entonces en Venezuela.

El distinguido profesor Wolf hacía referencia a la misma, citando casi textualmente la norma constitucional, al escribir que el Ejecutivo podía establecer medidas, mediante Decretos, para proteger la vida económica y financiera de la Nación, sin necesidad de suspender las garantías. Agregaba el tratadista, que para adoptar tales medidas, se requería una autorización especial del Congreso, temporal y transitoria y que constituía una excepción, pues si las medidas fueran permanentes, debían tomarse por la legislación ordinaria y no en forma de Decreto⁹.

Es claro que hoy no se aceptaría una opinión semejante; ni muy probablemente, sea correcta la afirmación de que si las medidas son permanentes deben tomarse por medio de la legislación ordinaria, ya que la forma del Decreto sólo puede utilizarse para medidas transitorias o temporales. Una simple interpretación literal, llevaría a concluir que la "autorización", es temporal, pero que no está sometido a término el resultado o producto derivado de la autorización, esto es, las medidas, porque éstas podían ser permanentes.

El problema creado por la aparición de las nuevas normas constitucionales no suscitó mayor interés, debido a que no fueron nunca puestas en práctica. La razón más aparente por la cual tales normas se quedaron sólo en el papel, es que el Ejecutivo estaba dotado de poderes mucho más amplios, en cualesquiera materias, por la posibilidad de suspender o restringir las garantías ciudadanas.

Algo similar sucedió con las normas que se incorporaron a la Constitución de 1947. El Ejecutivo conservó los poderes que tenía para la suspensión y restricción de las garantías, con la única limitación, más de control teórico que práctico, de someter el Decreto de suspensión o restricción al Congreso Nacional o a la Comisión Delegada, con una finalidad informativa. En estas circunstancias, la elección del procedimiento más rápido y expedito dio preeminencia y prioridad a los Decretos sobre limitación de las garantías, que a los Decretos autorizados por leyes especiales, sobre los cuales no se tenía ninguna experiencia.

9. Ernesto WOLF, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*. Caracas, 1945. Tomo I, pág. 384.

Contribuyó también, a la no aparición de este nuevo tipo de acto fuente, la circunstancia de que la Constitución de 1947, sólo tuvo una vigencia escasamente superior a un año.

Es a partir del año de 1961, con la entrada en vigencia de la Constitución actual, que comenzó a desarrollarse la nueva forma de normación emanada del Ejecutivo.

* * *

En las clases dictadas en la Universidad Central de Venezuela, hacia los años de 1956-1957, oí de mi profesor, el doctor Antonio Moles Caubet, la denominación de DECRETOS LEYES, para distinguir los hipotéticos actos previstos en las Constituciones de 1945 y 1947¹⁰. El mismo profesor Moles, nos enseñó luego la forma de precisar el alcance de estos nuevos actos normativos acudiendo a los derechos extranjeros, particularmente, al derecho francés y al derecho italiano. Una ligera referencia a ambos derechos, nos dará una base de derecho comparado, suficiente para fundar un buen número de conclusiones respecto de la situación venezolana.

En la segunda década del presente siglo, un célebre publicista francés escribía:

“...el poder legislativo y el poder reglamentario difieren profundamente uno del otro. Lo que los hace plenamente diferentes es que el uno es de una esencia más elevada que el otro. El reglamento y la ley son, todos dos, fuentes de derecho, pero el derecho que crean respectivamente no tiene el mismo valor, y, en efecto, ellos no lo crean con la misma fuerza (*puissance*). De una parte, la regla emitida por vía legislativa tiene una fuerza superior que consiste: 1º En que ella supera y por consiguiente, anula todas las reglas preexistentes que puedan estar en oposición con ella; 2º En que ella no puede ser modificada o abrogada sino por una nueva disposición de orden legislativo. A esta superioridad de la regla legislativa corresponde, de otra parte, la subordinación del reglamento a la ley; el reglamento no puede moverse sino dentro de los límites de la ley; además, la actividad reglamentaria no puede ejercitarse sino en ejecución de las leyes, con mayor razón, el reglamento no puede ni contradecir las leyes existentes ni derogarlas; en fin, la regla establecida por un reglamento está a merced de la ley, que puede siempre desconocerla, derogarla, modificarla o abrogarla”¹¹.

No escapa a mis distinguidos oyentes, que el párrafo transcrito es un resumen de las enseñanzas que hace años aprendimos y, después, comunicamos a nuestros alumnos.

Sin embargo, los tratadistas franceses admiten, que para principios de siglo, la jurisprudencia y la doctrina reconocían la existencia de reglamentos llamados *espon-*

10. La referencia a estas lecciones del doctor Antonio MOLES CAUBET, sólo constan en apuntes personales tomados con ocasión de sus clases. El profesor MOLES sabrá disculpar cualquier incorrección o insuficiencia en las citas.

11. R. CARRE DE MALBERG, *Theorie générale de l'Etat*. París, 1920; (réimpression photomecanique). Tomo I, págs. 336 y sigs.

tâneos o *autónomos*, en el sentido de que eran reglamentos que no consistían en la ejecución de una ley anterior, sino que regulaban materias (organización interna de servicios públicos y policía administrativa), sobre las cuales no existía normación legislativa¹².

La crisis de estas nociones claras y precisas, comienza inmediatamente después de la guerra de 1914-1918, ya que las Cámaras legislativas francesas, bajo la presión de los acontecimientos, en especial de los trastornos causados a la economía en la inmediata post-guerra, se vieron obligadas a autorizar al gobierno, por medio de leyes de plenos poderes, para dictar Decretos susceptibles de modificar las leyes en vigencia; y, como tales, dotados de la fuerza de la ley.

A este nuevo procedimiento para la creación de normas, o más bien, al producto de este procedimiento, se le dio el nombre de **DECRETO-LEY**. Es de observar, que estas innovaciones eran evidentemente contrarias a la Constitución francesa de 1875, vigente en aquellos momentos.

Es cierto, que la extensión o ampliación de la competencia del Gobierno no estaba, generalmente, limitada a un período breve de tiempo, así como también, rodeada de una serie de cautelas, como la de que el Decreto fuera deliberado en Consejo de Ministros, o que fuera sometido a las Cámaras para su ratificación, etc., y a pesar de que como acto emanado del Ejecutivo estuviera sujeto a control del Juez, podía tal Decreto modificar o abrogar las leyes. De allí el nombre de **DECRETO-LEY**¹³.

El problema francés se presenta en una segunda etapa de evolución después de la última guerra mundial, dejando aparte el paréntesis ocupado por el régimen de Vichy y el del gobierno provisional de la República.

La Constitución del año 1946, había declarado solemnemente: "*La Asamblea Nacional es la única que vota la ley. Este derecho no puede ser delegado por ella*".

Sin embargo, nuevamente las circunstancias e imperiosas necesidades, obligan a esa Asamblea a utilizar medios ingeniosos y desviados para conseguir delegaciones del poder legislativo. Las técnicas empleadas son dos:

a) La utilización de las llamadas "*leyes de cuadro*", donde sólo son establecidos los principios más generales sobre una determinada materia, dejando todas las precisiones para ser establecidas por vía de Decreto. Si el Parlamento no se opone a tales Decretos, éstos llegan a tener una eficacia definitiva.

b) El procedimiento llamado de extensión o ampliación del poder reglamentario, que se logró mediante la aprobación de una ley que distribuía las diferentes materias entre la Ley y el Reglamento: las materias más importantes se reservaron al Parlamento, quien de todas maneras, podía cambiar esta distribución. Así, el Gobierno, al dictar Decretos sobre las materias que les fueron encomendadas, tenía la posibilidad para modificar las leyes existentes.

A pesar de esta grave alteración de los órdenes de competencia entre los dos poderes: legislativo y ejecutivo, todavía, en los años de 1953 y 1954, a través de leyes de habilitación, se hizo necesario al Gobierno dictar nuevos Decretos-Leyes¹⁴.

12. Cfr. Jean RIVERO, *Droit Administratif*. París, 1971; pág. 56.

13. Jean RIVERO, *Ob. cit.*, pág. 57.

14. El desarrollo de las cuestiones francesas ha sido tomado de André HAURIU, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. París, 1972; págs. 904 y sigs.

Frente a esta situación de anomalía jurídica, la Constitución francesa de 1958, establece una nueva vía hacia la normalidad, reconociendo la imposibilidad o incapacidad del Parlamento para atender a las exigencias normativas de la sociedad de la post-guerra.

La Constitución de 1958 mantiene las diferencias entre la Ley y el Reglamento: la Ley es elaborada por el Parlamento y el Reglamento es el acto realizado en ejercicio del poder reglamentario atribuido al Primer Ministro; solamente, que el nuevo equilibrio establecido entre las Cámaras legislativas y el Ejecutivo, ha variado respecto de los elementos tradicionales, dándose o ampliándose las competencias del Ejecutivo, más allá de la simple ejecución de las leyes, en desmedro de las competencias parlamentarias.

A la Ley se le ha dado como campo de actuación, no un ilimitado número de materias, sino un dominio limitado y circunscrito de materias, pudiendo, en algunos casos, establecer las normas o reglas (derechos cívicos, nacionales, delitos y penas, etc.), y casos en los que pueda establecer o determinar "*los principios fundamentales*" (enseñanza, derecho del trabajo, etc.). El legislador no tiene competencia sobre ninguna otra materia.

Para definir el campo de acción del Reglamento, se utiliza una formulación negativa: son todas aquellas materias que caen fuera del dominio de la ley. De modo que, en principio, toda materia que deba ser objeto de regulación normativa, corresponde al Gobierno o Ejecutivo como materia reglamentaria, salvo que la Constitución la hubiera atribuido de manera especial al Parlamento.

Así, a través del Reglamento, el Ejecutivo estatuye con una competencia incondicionada similar a la del legislador, pero, además, respecto de la materia atribuida por la Constitución al Parlamento, el Ejecutivo puede ejercer sus tradicionales facultades reglamentarias.

Pero, todavía, las situaciones descritas no agotan la materia de la normación emanada del Poder Ejecutivo. Si bien es cierto, que dentro de las materias atribuidas al legislador, el Gobierno sólo puede estatuir por la vía reglamentaria tradicional, esto no impide que el Parlamento pueda emitir leyes de habilitación, autorizándolo a emitir medidas, durante un período determinado, que pertenezcan al dominio de la ley. En otras palabras, se ha institucionalizado la práctica anterior relativa a los Decretos-Leyes, que han recibido el nuevo nombre de Ordenanzas.

Es de anotar, que cuando el Gobierno emana una ordenanza, estatuye y dispone con la misma amplitud con que pudiera haberlo hecho el legislador; y, aún más, durante el período por el cual el Parlamento concede la habilitación al Ejecutivo, se entiende que el Parlamento ha perdido competencia sobre tal materia. Como un requisito formal, por último, es conveniente agregar, que el Gobierno debe solicitar la ratificación de la ordenanza por el Parlamento, dentro de la fecha prevista en la ley de habilitación, so pena de caducidad de aquélla ¹⁵.

* * *

15. Sobre lo expuesto en último lugar, v. Jean RIVERO, *Op. cit.*, págs. 59 y sigs.

La situación en Italia es más sencilla que la compleja situación francesa. La Constitución italiana regula la emanación de normas primarias por parte del Ejecutivo, en dos casos principales:

A) La primera hipótesis de normación primaria emanada del Ejecutivo se tiene a base de una *delegación* que hace el Parlamento en el Gobierno. El caso está expresamente previsto y regulado por normas constitucionales; y, el acto resultante de aquella delegación, es denominado por la doctrina como *ley delegada*.

Las características y circunstancias que rodean esta delegación son, fundamentalmente, las siguientes:

a) El Parlamento no se despoja de su poder normativo o legislativo. El Gobierno adquiere un poder para emanar o emitir las normas, pero no resulta obligado a dictarlas. La jurisprudencia admite que el término para el ejercicio de los poderes objeto de la delegación pueda transcurrir inútilmente.

b) En todo momento el Parlamento puede retomar el poder delegado y ejercerlo, aún, estando pendiente el término de la delegación.

c) La ley mediante la cual se efectúa la delegación, debe definir los objetos de la misma y determinar sus principios y criterios directivos; también debe limitar la delegación en el tiempo.

d) Así como el Poder Legislativo no puede modificar la Constitución, tampoco puede transferir o conferir al Gobierno poderes que aquél no posee.

e) El Gobierno debe ejercitar los poderes derivados de la ley de habilitación, dentro del término establecido por ésta. Así, también, una vez emanada una norma delegada, se extingue el poder del Gobierno para legislar sobre ese punto.

Por regla general, se acude a la delegación en materias muy vastas, o de naturaleza extremadamente técnica o de muchos detalles, esto es, de cuestiones que no se prestan a ser discutidas por una Asamblea Política como es el Parlamento.

B) La segunda modalidad consagrada por la Constitución italiana, para que el Gobierno emita actos con valor de ley, es la que se denomina normación por medio de Decretos-Leyes.

En principio, el Gobierno adopta el Decreto sin que exista una autorización parlamentaria previa, pero sólo puede ser adoptada en *casos extraordinarios de necesidad y de urgencia*. Este acto es emitido para hacer frente a graves inconvenientes que requieren medidas inmediatas: desastres naturales, conmociones civiles, situaciones económicas o financieras de extremado peligro; y, en general, de aquellas medidas cuya eficacia podría frustrarse por las tardanzas del procedimiento parlamentario.

Luego de emitido el Decreto por el Gobierno, éste debe presentarlo al Parlamento para su conversión en ley por la Cámara. Si dentro de los sesenta días de emitido el Decreto, las Cámaras lo rechazan o no alcanzan a aprobarlo, el Decreto pierde eficacia desde su inicio, como si no hubiese sido dictado.

El Decreto-Ley, bien entendido, entra en vigencia y se aplica inmediatamente después de adoptado, y pierde su vigencia, en caso de rechazo o falta de aprobación por el Parlamento.

La necesidad y urgencia son presupuestos exigidos por la Constitución, pero el único que puede juzgar sobre la existencia de tales presupuestos es el Parlamento ¹⁶.

* * *

Es evidente, que la naturaleza de la cuestión a que se refiere el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, es posible asimilarla a los actos que la doctrina francesa denomina *ordenanzas*, y aquellos que son conocidos en Italia como *leyes-delegadas*.

Sin embargo, es necesario introducir algunas precisiones, así:

1. La norma constitucional venezolana utiliza una expresión muy ambigua, como es la de *dictar medidas extraordinarias*. Cabe preguntarse acerca del significado de esta expresión:

El profesor Lares Martínez sostiene que el Congreso tiene facultad para delegar en el Poder Ejecutivo la función de legislar ¹⁷.

Para el doctor Moles Caubet el término *medidas*, implica el término "norma", observando que en otro artículo de la Constitución vigente, (artículo 226 *in fine*), se habla de *facultades extraordinarias* que parecen referirse a la misma cosa ¹⁸.

El profesor Andueza señala que *medidas extraordinarias*, equivale a *legislación extraordinaria* en contraposición a la *legislación ordinaria*, que emana del Congreso ¹⁹.

(Art. 78, Ord. 23) *...ejercer determinadas y precisas facultades extraordinarias...* y en la norma correlativa (Art. 104. Ord. 29), *...ejercer ...la facultad de dictar medidas extraordinarias*.

De todo lo cual parece deducirse, que las *medidas extraordinarias* no son otra cosa, que el resultado del ejercicio de *facultades extraordinarias*.

Ahora bien, si el Presidente, en Consejo de Ministros, puede adoptar medidas de extrema gravedad, como son las de suspender o restringir las garantías ciudadanas, en virtud de las cuales puede dictar normas contrarias a expresos preceptos constitucionales —*contra constitutionem*—, cosa que no puede hacer válida y legítimamente el legislador mismo; y, por otra parte, puede el mismo Presidente, en Consejo de Ministros, emitir Reglamentos, *secundum legem*, es lógico concluir, que las *medidas extraordinarias* deben ocupar un rango intermedio entre esos dos extremos que están dados y prefijados por la propia Constitución, —que no puede ser otro, sino el acto dotado de la *fuera de ley*—. (Aparte las críticas sufridas por el concepto, aceptamos por *fuera de ley*, la particular cualidad de la ley —entendida como ley formal— de innovar en el mundo de las relaciones jurídicas; y, particularmente, en el complejo constituido por el sistema de los actos legislativos y los actos a ellos asimilados) ²⁰.

16. Sobre lo expuesto, cfr. Giuseppino TREVES, *Principi di Diritto Pubblico*. Torino, 1973, págs. 68 y sigs.

17. V. Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*. 3ra. edición. Caracas, 1975; pág. 90.

18. Antonio MOLES CAUBET, *Dogmática de los Decretos Leyes*. Lección inaugural. Curos 1974.

19. José Guillermo ANDUEZA, Cita hecha por Eloy LARES MARTINEZ, en la ob. cit., pág. 90.

20. Aldo SANDULLI, "Legge, forza di legge, valore di legge". *Rivista Trim. Dir. Pubbl.* 1957, pág. 272. Por la crítica de estas expresiones, véase Franco MODUGNO, voz "Legge in generale", en *Enciclopedia del Diritto*; XXIII, págs. 890 y sigs.

Pensamos también, que el término *medidas extraordinarias* no comprende sólo actos normativos, sino que es posible que incluya actos no normativos, o de los meramente formales, en el entendido y sin polemizar, que por normativo se entienda el acto general. Debemos advertir, que esta amplitud que reconocemos al término *medidas extraordinarias*, nunca puede exceder de las medidas que el propio legislador pueda tomar y siempre dentro de los límites señalados por la Constitución con referencia a la materia económica y financiera.

2. Ha sido problema estudiado por la doctrina venezolana, la cuestión acerca de la naturaleza jurídica de la autorización que otorga el Congreso al Presidente de la República, para dictar *medidas extraordinarias*.

En un dictamen de la Procuraduría General de la República del año 1970²¹, se plantea la cuestión de si la norma del ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, contiene una delegación legislativa. Señala el dictamen que la delegación implica que el Poder Legislativo confiere al Poder Ejecutivo, dentro de ciertos límites de tiempo y materia, el ejercicio de la función; y que toda delegación supone un acto de delegación, que recibe el nombre de ley de delegación o ley de habilitación. De allí, que la ley de habilitación confiera al Poder Ejecutivo, una competencia *ratione materiae* y una competencia *ratione temporis*.

Señala el dictamen, que el autor Lignola considera la temporalidad como una característica de la delegación legislativa, aunque no necesariamente deba producirse esta temporalidad por la fijación de un término, pudiendo, también, lograrse esta cualidad mediante una condición resolutoria.

A continuación se advierte que la norma constitucional venezolana, no exige como requisito esencial que la ley que autorice al Presidente deba tener un término, lo que hace pensar —según el autor del dictamen—, que no se trata de una verdadera delegación.

Además, agrega el dictamen, el dispositivo del artículo 226 de la Constitución, el cual señala que las leyes que establezcan un impuesto o contribución, deben fijar un término para su aplicación, aclara y agrega, que esa disposición no limita las facultades extraordinarias que la propia Constitución acuerda al Ejecutivo, de modo, que así el Ejecutivo podría hacer cosas que no podría hacer el legislador²². Todo lo cual confirma que no se trata de una verdadera delegación.

Conforme con esta tesis se muestra el profesor Moles Caubet, el cual señala, que los poderes del Presidente de la República no derivan, en el caso venezolano, de ningún acto legal constitutivo, como la atribución o la delegación, sino que por el contrario, el poder deriva directamente de la Constitución, sometido en su ejercicio a una autorización.

La autorización para el doctor Moles Caubet, es el acto que consiente al titular de los poderes el expeditivo ejercicio de los mismos. Entonces, la autorización

21. V. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*. Caracas, 1971, págs. 307 y sigs. El dictamen aparece firmado por José Guillermo ANDUEZA.

22. En realidad el argumento demuestra demasiado, ya que la norma del artículo 226 de la Constitución puede entenderse como una excepción, que por ser tal, está expresamente prevista.

presta el consentimiento para ejercer el poder, pero, en manera alguna, lo crea ni lo transmite.

Concluye el profesor con estos términos: “El acto autorizante es una ley de autorización que concurre a complementar una capacidad jurídica. En efecto, el titular del poder lo tiene potencialmente, pero para ejercerlo, le falta aquello que no es otra cosa que la legitimación. En una palabra, la autorización juega aquí como lo que se conoce con el nombre de procedimiento de legitimación para actuar”²³.

En Venezuela, otros autores han sostenido que el dispositivo previsto en el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, constituye una delegación.

Así, Lares Martínez expresa que “. . . el Congreso tiene facultad para delegar en el Poder Ejecutivo, la función de legislar en materia económica o financiera”. Luego añade: “Aparte de esa disposición, ninguna otra de la Constitución autoriza la delegación legislativa. No puede, por tanto, el Congreso hacer delegación alguna fuera de la materia económica o financiera”²⁴.

El joven profesor Brewer Carías participa de este mismo criterio, cuando expresa: “Estos actos constituyen lo que la doctrina ha denominado Decretos-Leyes delegados, en que el Congreso, por autorización constitucional, delega al Presidente de la República la potestad legislativa, sin exclusividad y con las limitaciones con relación a la materia: económica y financiera; y al tiempo: mientras lo requiera el interés público”²⁵.

Por último, no conviene pasar por alto una reciente opinión, emanada de la Procuraduría General de la República, que luego de analizar las concepciones contrapuestas, concluye:

“Consideramos que la aplicación de lo previsto en el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, implica, necesariamente, una adición de poderes extraordinarios, no sólo legislativos, sino también ejecutivos, a las atribuciones ordinarias o normales del Presidente de la República, en virtud de que la citada norma constitucional así lo previene al referirse genéricamente a la adopción de “medidas extraordinarias”. En efecto, el ejercicio de las facultades extraordinarias puede conducir a la adopción de medidas de carácter legislativo, como serían aquellos preceptos generales que derogaren normas legales en vigor, o también, a la adopción de medidas de carácter ejecutivo no previstas ni permitidas en la legislación preexistente, las cuales concretarían una ampliación de la esfera de acción del Poder Ejecutivo en el campo económico y financiero, destinada a capacitarlo para afrontar una situación crítica o difícil, cuya solución requiere de mecanismos de mayor celeridad y eficacia inmediata. Esto nos lleva a pensar, que si bien puede el Poder Ejecutivo ejercer facultades de tipo legislativo en la mencionada situación, también puede ejercer poderes que no serían nunca de la competencia del legislador, sino que significarían, en todo caso, un reforzamiento de las facultades ejecutivas ordinarias”²⁶.

23. Antonio MOLES CAUBET, *Op. cit.*, pág. 25.

24. Eloy LARES MARTINEZ, *Op. cit.*, págs. 90 y 91.

25. Allan-Randolph BREWER CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Caracas, 1964, pág. 35.

26. V. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*. Caracas, 1976, págs. 87-88.

En este mismo dictamen, se sostiene que en el caso en estudio, no puede tratarse de una verdadera delegación, ya que esta tesis no explicaría satisfactoriamente, la circunstancia de que la autorización del Congreso puede ser para que el Presidente ejerza mayores poderes que pudieran corresponder al Poder Legislativo, y el delegatario no podría tener mayores poderes que el delegante. Para concluir, señala el dictamen, que se trata de poderes propios del Presidente de la República, sometidos para su ejercicio a la autorización del Congreso, mediante ley especial.

En nuestro criterio, esta última opinión de la Procuraduría General de la República es insostenible. Allí se dice que se trata de una *adición de poderes extraordinarios*, pero no se aclara en qué consisten o puedan consistir esa adición y esos poderes extraordinarios. Los poderes jurídicos existentes en el ordenamiento venezolano, exceptuado el poder constituyente, y considerados como poderes soberanos, son el legislativo, el ejecutivo y el judicial. En Venezuela, podríamos agregar, aunque no con el rango de poderes derivados de la soberanía, el poder de los Estados y el de las Municipalidades. No podemos entender como pueden *adicionarse*, jurídicamente, tales poderes cuando ellos no tienen otro límite que la Constitución y la Ley. Es evidente, que el Presidente podría dictar actos con fuerza de ley, pero, evidentemente, no podría dictar actos superiores a la Ley, porque no existen otros, sino los actos conformadores de la Constitución. El Presidente podría dictar los actos de ejecución de las normas constitucionales o legales, pero aún, con la amplitud que quiera dársele al término *ejecución*, siempre tendrán como límite de validez, el ámbito de las normas constitucionales y legales que ejecute o aplique. Poderes jurídicos no hay sino los que se han nombrado, los demás, sobrepasarían el límite del derecho y sólo conformarían "poderes de hecho".

En mi opinión, hay que rechazar también, la tesis de la *autorización*, sostenida por Moles Caubet y por Andueza. Esta tesis tiene su defensa principal en el término que utiliza la misma Constitución, y parece convincente por el efecto que produce la autorización de "legitimar" el ejercicio de un poder, esto es, de actuar como *acte condition*, según la terminología francesa.

Sin embargo, hay que observar, que no siempre el intérprete puede guiarse por las expresiones textuales de las normas. Es de advertir, también, que el efecto de *legitimar* el ejercicio de un poder, corresponde a diferentes categorías de actos y aún de hechos jurídicos.

Las autorizaciones y procedimientos autorizatorios —según una reputada doctrina—, pueden dividirse en dos grandes categorías: los procedimientos autorizatorios en función de control y los procedimientos autorizatorios en función de programación.

Los procedimientos en función de programación, son instrumentos para ordenar la actividad de ciertos operadores a los preceptos de planos, programas, o diseños ordenativos o distributivos²⁷. Es evidente, que un sentido como el que antecede, no es posible encontrarlo en la norma constitucional venezolana.

27. Massimo Severo GIANNINI, *Diritto Amministrativo*. Milano, 1970. Vol. II, págs. 1099 y 1100. V. también, Serio GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*. Milano, 1963, págs. 80 y sigs.
Contra, v. Luciano SALVI, *Premessa a uno studio sui controlli giuridici*. Milano, 1957, págs. 44 y sigs.

Habría que examinar que se entiende por procedimientos autorizatorios en función de control.

El núcleo del concepto de control es el de un juicio de conformidad con las reglas. Toda acción puede estar sometida a reglas que varían del punto de vista valorativo que se adopte. Si las reglas son jurídicas, el juicio se refiere a la conformidad del acto con las normas, o control de legitimidad; si las reglas son técnicas, el acto sometido a juicio podrá ser más o menos útil, según la disciplina técnica; si las reglas son de oportunidad, el juicio se referirá al mérito o conveniencia administrativa; y, así sucesivamente ²⁸.

Es lógico que antes de emitirse el acto de autorización, exista el acto autorizado; o, por lo menos, un diseño o proyecto de acto, para poder establecer el juicio de conformidad. Ahora bien, frente al mecanismo previsto en la Constitución, es evidente, que no se trata de un acto o procedimiento autorizatorio, porque el mismo no consiste en un juicio de conformidad que emita el Poder Legislativo.

Es más, podría darse el caso de que el Legislativo "autorizara" al Ejecutivo, para dictar medidas extraordinarias, sin que mediase la iniciativa del propio Ejecutivo, y sin que éste emitiera ninguna norma, decreto o medida, todo lo cual contradeciría el fundamento de los actos de autorización, y de control.

Las expresiones más claras sobre la delegación y sobre el convencimiento de que el texto constitucional venezolano prevé una delegación, me permito extraerlas de un insigne profesor italiano, Giovanni Miclé, palabras con las cuales quiero cerrar esta conferencia.

En la delegación hay una atribución de poderes o facultades a un órgano o ente, para actos o materias para las cuales también es reconocido como competente a proveer otro órgano o ente; pero es una atribución en vía derivada; y, es por consiguiente, una competencia de carácter derivado, porque trae su fundamento jurídico de la reconocida competencia del órgano delegado a proveer sobre el objeto de la delegación. Es este carácter derivado el que distingue la atribución de poderes y facultades en la delegación de aquel otro que acontece en otras atribuciones, que, por contraposición, podrían llamarse a título originario.

Caracteres esenciales de la delegación, pueden considerarse los siguientes:

- 1º) Es un acto dispositivo de un sujeto o del órgano de un sujeto;
- 2º) por el cual éste, fundándose en su propia competencia a proveer en orden a un determinado objeto;
- 3º) atribuye a otro sujeto u órgano, los poderes y las facultades que reputa necesarios; para que éste pueda, de manera tan legítima y eficaz como el primero, proveer en orden al mismo objeto, dentro de los límites y según los criterios establecidos en el acto de delegación.

Así, concebida la delegación, es un acto dispositivo, esto es, un acto por el cual el órgano delegante, dispone de la propia competencia a proveer sobre un determinado objeto. No es un acto declarativo, como se ha sostenido, ni tampoco una autorización que remueva el impedimento a una preexistente competencia del

28. Massimo Severo GIANNINI, *Op. cit.*, Vol. I, págs. 309 y sigs.

sujeto u órgano delegado sobre el mismo objeto. Esta opinión si no fuera por su primer sostenedor en Italia (De Valles), podría ser ignorada, y está superada por una visión más exacta que se tiene hoy de la relación entre el acto de delegación y la norma sobre la cual se funda. No es que la competencia del órgano o ente delegado derive directamente de la Ley que consiente la delegación; sino que es la ley la que confiere poder al órgano o ente, competente sobre determinado objeto, para hacer competente a otro órgano o ente respecto al mismo objeto, resultando así, que el efecto de la delegación, es el producto del ejercicio del poder de delegación.

La delegación es también, un acto que presupone en el delegante una competencia propia en orden al objeto de la delegación, ya que sin ésta no se tendría una verdadera delegación sino más bien, una atribución de competencia a título originario.

La delegación, por último, atribuye al delegado los poderes y las facultades necesarias para proveer en orden al objeto de la delegación, y proveer de manera, igualmente, legítima y eficaz, como lo haría la autoridad delegante.

El objeto de la delegación puede estar constituido por la emanación de un determinado acto por una sola vez, o por la emanación de un mismo tipo de acto para todas las veces que ocurra (dentro de los límites de duración de la delegación), o por la emanación de varios tipos de actos o por la competencia a cumplir todos los actos y hechos relativos de una o más materias²⁹.

Esto es lo que ha sucedido en Venezuela. La delegación ha versado, a veces, sobre un acto determinado, como la creación del Fondo de Inversiones de Venezuela; otras veces, por la emanación de un mismo tipo de acto las veces que ocurra, como es el caso de los aumentos de salarios mínimos; o por la emanación de varios tipos de actos, como el de la reserva para el Estado venezolano de la industria del mineral de hierro.

El problema de los Decretos-Leyes y la delegación presenta diferentes e importantes facetas, que se hace imposible tratarlas en el breve marco de una conferencia.

II ACTIVIDAD DE NORMACION SECUNDARIA DE LA ADMINISTRACION

1. *Problema definitorio*

Una de las cuestiones que ha sido sometida a revisión y crítica en la moderna doctrina constitucional y administrativa, ha sido la definición del Reglamento.

Tradicionalmente la naturaleza del Reglamento se ha valorado a través de aspectos subjetivos y formales, como una manifestación típica y exclusivamente administrativa, siempre producto del ejercicio de las competencias ordinarias de la Administración Pública, para integrar la actividad de ejecución de la ley.

De modo, que hoy tiende a tener absoluta prevalencia en la doctrina, la definición del Reglamento equiparándolo a los actos administrativos, por las siguientes razones: a) proveniencia de órganos del aparato ejecutivo; b) forma o apariencia exterior del Reglamento igual a la de otros actos administrativos; c) por tener el Reglamento

29. Giovanni MIELE, Voz "Delega (dir. amm.)", en *Enciclopedia del Diritto*. Vol. XI, págs. 908-909.

idéntico vínculo de dependencia de la ley que cualquier otro acto administrativo. Se diferencia el Reglamento de los demás actos administrativos, por su contenido objetivo o material; de modo, que la nota distintiva viene dada por el contenido general y abstracto.

De esta manera, la generalidad y abstracción del Reglamento no son tanto requisitos de validez, cuanto requisitos de existencia³⁰. Traducidas estas características a una diferente terminología, obtendremos una conocida descripción: el Reglamento es un acto administrativo en sentido formal, pero es una ley en sentido material o sustancial.

Creemos necesario explicar, aunque sea brevemente, las notas de generalidad y abstracción.

La generalidad se entiende como generalidad de destinatarios de la norma, es decir, un número indefinido o indefinible de sujetos a quienes va dirigida la norma, una pluralidad indeterminada. También se ha entendido por generalidad, la posibilidad de aplicación de un precepto o mandato, un número indefinido de veces en el futuro, es decir, una multiplicidad de aplicaciones en el tiempo.

Sin embargo, por abstracción se ha entendido esta última manera de ver la generalidad, aunque no es la tendencia más aceptada. Por abstracción algunos entienden, la previsión de una acción tipo o una clase de acciones, con prescindencia del o de los destinatarios de los preceptos. También por abstracción se suele significar, una prescripción que establece una volición previa que prevé y regula una volición posterior.

Algunos autores además añaden la nota de la novedad o innovación en el ordenamiento jurídico, produciéndose una o unas situaciones jurídicas que no existían antes.

Al parecer, las cuestiones expuestas no tienen apariencia de ser muy complejas, pero, sin embargo, algunas precisiones no dejan de ser dudosas e inciertas. Así, podría decirse, que el contenido material del Reglamento es general y abstracto, aunque a veces también parece que debiera entenderse general o abstracto.

Un joven investigador del Derecho Administrativo francés, se ha planteado como tema de una monografía jurídica, el problema de la distinción entre el acto reglamentario y el acto individual emanados de la Administración³¹. Entre los ejemplos o casos que cita como base para una distinción, señala un *arrêt* del Consejo de Estado Francés, de 18 de diciembre de 1959 (*Société de films Lutetia*), en el cual se decidió sobre un acto realizado por el Alcalde de Niza, que prohibió la proyección de un film cinematográfico, haciendo resaltar algunas conclusiones del Comisario de Gobierno Mayras, entre las cuales señala que *...si la prohibición reviste un carácter individual respecto de los films a que ella se refiere, esa misma prohibición es general e impersonal respecto de los espectadores*³².

A pesar de que la decisión del Consejo de Estado, se pronunciara en el sentido de considerar como individual el acto del Alcalde, no por eso dejó de suscitarse una cuestión doctrinaria. El autor a que nos hemos referido propone sustituir las viejas

30. Enzo CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*. Milano, 1967, págs. 91 y 348.

31. Jean-Marie RAINAUD, *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*. Paris, 1966.

32. Jean-Marie RAINAUD, *Op. cit.*, pág. 7.

definiciones dadas por Duguit, Jéze y Bonnard, para los cuales el Reglamento era el acto que se refería a una situación general e impersonal, por una nueva definición: "El acto reglamentario es aquel que interesa a todos los miembros de una institución", añadiendo que esta institución está formada por todos los individuos en tanto tienen la cualidad de miembro de un medio jurídico. Posteriormente, agrega que la institución puede ser más o menos general, ya que ella es independiente de los individuos que la concretizan y continúa existiendo, aun cuando sus individuos desaparezcan. Ejemplos de instituciones o medios jurídicos son la comunidad estatal, el régimen matrimonial, la Presidencia de la República, etc. Concluye nuestro autor señalando, que el acto individual, por contraposición al Reglamento, debe definirse *a contrario*. Así tenemos entonces, que si el acto reglamentario es el acto administrativo que crea, modifica o extingue una institución, el acto individual no instituye nada ³³.

Por original que nos parezca la doctrina de Raynaud, presenta tantos problemas como los que pretende sustituir y aún mayores. Sólo la hemos traído a colación como ejemplo de las dificultades que en la práctica pueden presentar nociones como las de generalidad e individualidad, donde las diferencias parecen presentarse en términos cuantitativos y no cualitativos, de donde deriva la relatividad de los mismos y las dificultades de diferenciación en los casos límites.

Pero las dificultades no terminan aún. La doctrina europea, particularmente italiana, ha venido planteándose desde hace muchos años, dos cuestiones fundamentales, respecto del tema que nos ocupa, así:

Las normas jurídicas que componen cualquier ordenamiento, no necesitan ser ni generales ni abstractas, pudiendo existir normas individuales y concretas. Entre otros casos, los teóricos y filósofos del derecho, señalan varios ejemplos: la norma que crea un ente o sujeto público o un órgano determinado de la Administración Pública; las normas derogatorias de otras normas, etc.

A estas conclusiones se llega sin echar mano de las teorías de la Escuela de Viena, que según las enseñanzas de Kelsen, toda norma jurídica era constituida por un juicio hipotético, en el cual un supuesto de hecho estaba unido a una consecuencia jurídica por un nexo de *deber ser*, sin que fuera necesario predicar ni la generalidad ni la abstracción para los componentes del juicio: el supuesto de hecho o la consecuencia jurídica.

Se ha sostenido en contrario, que una norma individual contradeciría el principio de la igualdad, el cual no puede lograrse sino por medio de aquélla.

Se ha replicado que algunas normas no tienen ninguna incidencia sobre el principio de igualdad de los sujetos o ciudadanos ante la Ley, como son los ejemplos que se han citado de normas que crean organismos públicos y las normas derogatorias. Se ha dicho también, que una norma que violara el principio de la igualdad ante la Ley, sería una norma injusta o una norma ilegítima, pero siempre sería una norma. De allí, que el filósofo italiano Bobbio haya señalado que la generalidad y la abstracción no son caracteres o elementos de las normas como son, sino de las normas como deben ser ³⁴.

33. *Ibidem*, pág. 12.

34. Norberto BOBBIO, "Per una classificazione delle norme giuridiche", en *Studi per una teoria generale del diritto*. Torino, 1970, pág. 27.

2. *Problemática Especial*

La segunda de las cuestiones que ha planteado la más moderna doctrina europea, es que el Reglamento no puede definirse como acto administrativo de contenido general, o lo que es lo mismo, acto administrativo en la forma y ley material en la substancia. El Reglamento, sostiene la nueva tendencia, tiene que definirse por la nota normativa, la cual puede coincidir o no con el carácter de generalidad. Agrega esta corriente doctrinaria, que el Reglamento es algo diferente y distinto del acto administrativo, y que Reglamento y Acto Administrativo no son dos especies de un mismo género, sino dos géneros diferentes.

El problema que se ha planteado nuevamente, es el de precisar lo que deba entenderse por norma jurídica.

Para llegar a este nuevo concepto, se ha propuesto utilizar la concepción moderna o institucional de ordenamiento jurídico.

Es de advertir, que la doctrina predominante a fines del siglo pasado y aún a comienzos de este siglo, incluyendo escuelas y tendencias como la de Viena y las derivadas de la teoría pura del derecho, señalaba que todo ordenamiento jurídico estaba compuesto de un conjunto de normas jurídicas, relacionadas entre sí por nexos lógicos e identificables como unidad, por formar un sistema.

Al lado de esta concepción de los ordenamientos jurídicos, comienza a desarrollarse otra teoría, cuyos iniciadores fueron Hauriou en Francia y Santi Romano en Italia, y que se conoce con el nombre de teoría de la institución.

Esta teoría define los ordenamientos jurídicos de la siguiente manera: Todo grupo organizado productor de normas propias es un ordenamiento. Descriptivamente puede decirse, que un ordenamiento jurídico es un grupo de sujetos, que por intereses comunes, se organiza, confiriendo poderes a una autoridad y dándose normas que tengan una efectiva vigencia.

De esta manera, puede señalarse que los componentes primarios de todo ordenamiento son: a) la plurisubjetividad o complejo de los componentes o miembros del grupo; b) la organización; y, c) la normación. Adviértase, que la normación por sí sola era considerada como ordenamiento por las anteriores escuelas. Sin embargo, es evidente, que la normación por sí sola es una abstracción, que ni puede existir ni existe sin los otros elementos mencionados.

Estos componentes del ordenamiento no son disociables, haciendo sólo posible su separación con fines teóricos. Ellos se encuentran enlazados por una serie de nexos, relaciones e implicaciones. Así, encontramos, que la normación es normación sobre la plurisubjetividad, esto es, normas sobre las personas físicas, sobre la nacionalidad, sobre la capacidad, sobre la cualidad de electores, etc.; pero también, es normación sobre la organización. Así, sobre el Presidente de la República, las Cámaras Legislativas, número y poderes de los ministerios, etc. Por último, hay que considerar la normación sobre la normación, la cual señala cuáles actos serían los creadores de normas, quién puede emitir las normas jurídicas, cuáles serán los efectos jurídicos de las normas, etc. También existe una organización de la plurisubjetividad, una organización de la normación y una organización de la organización.

Cuando un ordenamiento de un grupo territorial es amplio y con posibilidad efectiva de ocuparse de todos los intereses del grupo mismo, entonces este ordenamiento se dice *ordenamiento general*, como son hoy los Estados. Estos ordenamientos generales son y suelen ser originarios, soberanos y absolutos. *Originarios* porque su existencia proviene de ellos mismos; *soberanos* en el aspecto interno, porque pueden imponer las determinaciones de la autoridad por la fuerza, y en ámbito externo, porque no reconocen superiores. El carácter de *absoluto* significa el poder determinar la relevancia de cualquier otro ordenamiento que pueda operar en su ámbito³⁵.

Retomando el hilo de nuestro desarrollo, la doctrina moderna parece haber llegado al convencimiento de no poder contar todavía con un concepto de norma absolutamente indiscutible: proposición prescriptiva, orden o comando imperativo, juicio hipotético. Estas normas, en todo ordenamiento jurídico, no pueden ser otras que las que el propio ordenamiento considere como tales. Cada ordenamiento elige sobre la base de criterios eminentemente políticos, cuales proposiciones van a constituir el componente denominado normación, de modo, que sólo es posible identificar a las normas de un ordenamiento a través de las normas sobre la normación.

El criterio se revela insuficiente porque parece envolver una petición de principio: las normas que componen un ordenamiento son las previstas en las normas sobre la normación, lo que hace presuponer el conocimiento de cuáles son o qué son las normas sobre la normación.

A pesar de estas dificultades, en Italia se ha abierto un amplio debate sobre una cuestión que tiene muchas implicaciones prácticas y que consiste en lograr una distinción entre los llamados *actos administrativos substancialmente normativos*, y *actos administrativos, substancialmente administrativos, pero con eficacia general*, o dicho más sencillamente, se trata de distinguir entre los Reglamentos como actos normativos y los actos administrativos generales no normativos.

La distinción no es meramente teórica, sino que tiene implicaciones prácticas muy importantes. Así: si un acto es normativo, su violación por mala aplicación o por falta de aplicación, puede servir de fundamento para atacar una sentencia mediante el recurso de casación, o para atacar un acto administrativo mediante el recurso contencioso de anulación, cosas que no podrían alegarse si el acto violado o no aplicado no tuviera el carácter de normativo. Así también, si el acto es normativo no podrían dictarse actos individuales en desacuerdo con la norma, pero si el acto es sólo general y no normativo, nada impediría que pudieran dictarse actos individuales que contrariaran el acto general.

Con algunos ejemplos tendremos la inmensa gama de actos, cuya verdadera naturaleza preocupa a los juristas:

1. Decisiones de la Administración prohibiendo la importación o exportación de ciertas mercancías o sujetando otras a la obtención de licencia; los actos por los cuales las autoridades municipales adoptan las ordenanzas, sobre planos reguladores de las ciudades y ordenanzas de zonificación. Pueden también distinguirse otros grupos de actos: las órdenes generales de policía revocando todos los permisos de porte de armas; la fijación de horario para la apertura y cierre de negocios; la prohi-

35. Para las nociones de ordenamiento jurídico, véase Massimo Severo GIANNINI, *Diritto Amministrativo*. Milano, 1970, Vol. I, págs. 92 y sigs.

bición de vender bebidas alcohólicas fuera de determinadas horas, o en determinados días o en determinados sitios; decisiones que afectan a determinadas categorías de empleados: aumentos a los maestros, condiciones de trabajo para las enfermeras. Otro grupo está formado por las órdenes de policía, referentes al tránsito: límite de velocidad en determinadas vías, o en determinadas zonas o sólo en precisas y concretas circunstancias; las resoluciones mediante las cuales se fijan las épocas de caza o de veda.

Algunas categorías de actos nos afectan con frecuencia a los abogados, como las disposiciones tomadas por algunas administraciones públicas, referentes a modelos o formularios en los cuales deben hacerse solicitudes o declaraciones, como los formularios del Impuesto sobre la Renta, los formatos para matricular vehículos; o, también, las decisiones sobre el número de copias que han de presentarse, los documentos que han de exhibirse; y, así sucesivamente.

Por último, hay veces en que los actos de la Administración contienen un sólo precepto: p.e.: se prorroga el lapso para declarar el Impuesto sobre la Renta, hasta una nueva fecha.

Los primeros intentos para distinguir entre los actos normativos y los actos generales, emanados de la Administración, fueron hechos por De Valles, quien sugirió atender a la norma de competencia, en virtud de la cual se emitía el acto: Si la norma atributiva de competencia aludía al poder reglamentario o a un acto reglamentario, se estaba en presencia de un verdadero acto normativo; caso contrario, sólo se trataba de un acto general sin categoría de acto reglamentario ³⁶.

El criterio podría parecer correcto, pero insuficiente, porque el ordenamiento puede utilizar otras expresiones las cuales sería necesario analizar una por una; p.e.: cuando la competencia del funcionario viene definida como: poder para dictar normas sobre determinada materia o algunas otras similares.

Para el profesor Giannini, la distinción no puede encontrarse sino en los términos tradicionales de los elementos del acto administrativo. Los actos administrativos, incluidos en ellos los generales, tienen por finalidad el cuidado de un interés público concreto y puntual, que constituye el motivo del acto, o la causa o la función, según la expresión que se desee adoptar. En los Reglamentos la finalidad no es el cuidado de un interés público, sino la finalidad de todo acto normativo, o sea, la regulación abstracta de relaciones jurídicas a los fines de constituir el ordenamiento jurídico ³⁷.

Este criterio puede ser científicamente exacto, pero las dificultades aplicativas del mismo son evidentes: la falta de límites precisos de la noción de interés público, ya de por sí sería suficiente para excluirlo como criterio.

Más recientemente, el profesor Sandulli ha revivido el llamado criterio de la novedad o innovación como característica de la norma jurídica, y así señala: Este concepto comporta, que cuando no resulte de otra manera, se niega el carácter normativo a todas aquellas estatuiciones, tomadas en base a poderes discrecionales o no,

36. Arnaldo DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*. Roma, 1917, paraf. 5. Cit. por M. S. GIANNINI.

37. Massimo Severo GIANNINI, "Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali". *Foro italiano*, 1953, III, págs. 19 y 20.

las cuales sean "*aplicativas*" de preceptos contenidos en actos normativos anteriores sin innovar en modo alguno en la substancia del sistema normativo vigente.

Nuevamente, se hace evidente, que el concepto de "*innovación*" como característica de la norma jurídica no es correcto, ya que en realidad cualquier acto o negocio jurídico produce una relación o una situación jurídica nueva que antes no existía. Actos innovativos o no en la "*substancia del sistema normativo*", no resuelve la cuestión, ya que esta substancia es la que se trata de precisar o acotar y la que debe comprender los actos normativos y debe excluir a los actos generales no normativos.

Así, pues, el problema continúa abierto: reglamento como acto administrativo general o reglamento como acto normativo, el cual podría no ser general y que estaría contrapuesto a los actos administrativos generales no normativos.

Otra de las cuestiones que fatiga la atención de los juristas de hoy en día, es la de un tipo de Reglamento ejecutivo, llamado por la doctrina "*Reglamento habilitado*" o "*Reglamento delegado*".

En principio, creemos que ambas expresiones son sinónimas, sólo que el término "*habilitado*" parece ser más cómodo a aquellas personas que sostienen que no puede darse la figura de la delegación, sin una norma expresa que la posibilite como un caso de excepción. Lo único cierto es que los efectos que se producen en el caso del reglamento delegado, no parecen coincidir con los efectos propios de la delegación.

Antes de seguir adelante, debemos precisar algunos elementos de la cuestión. Así se dice en los manuales de derecho, que la normación secundaria ejecutiva consiste en especificar la normación primaria, de suministrar las normas de detalle que permitan o faciliten la aplicación de aquella. Precizando en otros términos, esta noción tan imprecisa, podemos obtener lo siguiente: el Reglamento ejecutivo puede:

1.—Dictar una disciplina ulterior a la materia regulada por la ley, regulando comportamientos diversos de los mismos sujetos o comportamiento de otros sujetos, conexos a los que son objeto de la misma ley. Esto es, lo que podría llamarse normación complementaria.

2.—Dictar una disciplina ulterior, en el sentido de complementar la regulación de la materia que la ley sólo ha cubierto en parte. Esta podría llamarse normación colateral.

3.—Dictar una regulación ulterior, en el sentido de especificar los sujetos, comportamientos o hechos a los cuales se refiere la disciplina cubierta por la ley. Esta normación podría llamarse especificativa³⁸.

Hasta ahora nada hay que se haya salido de los matices y conceptos tradicionales, pero, sin embargo, me voy a permitir citar como ejemplos, dos casos del ordenamiento venezolano, para precisar el problema que queremos plantear:

La Constitución, en su artículo 224, expresa: "*No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley...*". En el artículo 177 también se lee: "*Las leyes sólo se derogan por otras leyes, y podrán ser reformadas total o parcialmente*".

La primera de las normas citadas envuelve un principio que se conoce con el nombre de "*reserva de ley*", esto es, que hay determinadas materias que por su im-

38. Cfr. Giuliano AMATO, *Rapporti fra norme primarie e socondarie*. Milano, 1962, pág. 68 y sigs.

portancia, como es el derecho de propiedad y los impuestos que puedan disminuirla, sólo puede ser regulado por una ley.

Si examinamos la Ley de Aduanas vigente, en ella se establecen los siguientes llamados derechos de aduana, que gravan las importaciones y exportaciones de bienes y mercancías.

Sin embargo, la Ley de Aduanas, sólo se limita a establecer los tipos de impuestos, así: impuesto *ad valorem*, impuesto por peso bruto, por unidad e impuesto mixto, que comprende los dos tipos anteriores. Al referirse al impuesto *ad valorem*, la ley señala que éste puede fluctuar entre un centésimo por ciento (0,01%), hasta el quinientos por ciento (500%) del valor de la mercancía. De igual manera, señala el impuesto sobre el peso bruto estableciendo un máximo y un mínimo.

Dentro de esos límites, el Ejecutivo dicta el Arancel de Aduanas, estableciendo los impuestos para cada mercancía en particular. Pero, aún más, el Ejecutivo puede cambiar en cualquier momento el Arancel que ha fijado para una o varias mercancías, sin necesidad de modificar todo el Arancel o volverlo a publicar y puede también, aumentar o disminuir los aranceles fijados en porcentajes que la ley señala.

Es evidente, que el Arancel que dicta el Ejecutivo es un acto de carácter reglamentario y reglamentario de carácter ejecutivo, porque precisa y complementa normas ya señaladas en la Ley.

En verdad, quien establece el impuesto es el Ejecutivo y lo hace por medio del Reglamento. Hasta hace pocos años, el Arancel de Aduanas era una Ley conocida por ese nombre, pero como tal Ley, presentaba dificultades jurídicas en su modificación, o por lo menos, anomalías jurídicas que hace muchos años habían asombrado al profesor Wolf.

El segundo ejemplo viene dado por la norma de nuestra Constitución, que está distinguida como artículo 230. "*Sólo por Ley, y en conformidad con la Ley orgánica respectiva, podrán crearse Institutos Autónomos*".

Es evidente, que si un Instituto Autónomo sólo puede ser creado por Ley, también sólo por Ley, podrá ser suprimido y modificado, porque habría que derogar la Ley de creación o modificarla.

Sentado este presupuesto, quiero leerles el artículo 1º de una Ley recientemente sancionada (6 de julio de 1977), y que se denomina "Ley de Conversión del Instituto Venezolano de Petroquímica en Sociedad Anónima". La norma dice así:

"El Ejecutivo Nacional, mediante Decreto, procederá a la conversión del Instituto Venezolano de Petroquímica... en una Sociedad Anónima y dará cumplimiento a las formalidades legales correspondientes".

El problema es éste: crear o establecer impuestos o contribuciones es materia de Ley, como también es materia de Ley, crear o suprimir Institutos Autónomos. Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, que ha ocurrido en los casos citados: ¿hay una delegación de la potestad de legislar?

La doctrina no tiene una respuesta clara: para unos, hay evidentemente una delegación; para otros, como en Venezuela el doctor Lares Martínez, el único caso de delegación permitido es el de los Decretos Leyes, previstos en el ordinal 8º del artículo 190 y ninguno más.

Los que hablan de "*habilitación*" señalan que el Poder Legislativo ha hecho uso de su potestad legislativa parcialmente y ha ampliado la potestad reglamentaria del Ejecutivo, permitiéndole regular materia de la reserva legal, dentro de límites precisos, por medio de normas reglamentarias.

De convenir que existe una delegación, las normas emanadas del Ejecutivo tendrían fuerza y valor de Ley; de admitir que existe sólo una habilitación, las normas emanadas conservarían su cualidad de normas reglamentarias.

Nuestra Corte Suprema de Justicia, en sentencia del mes de enero de 1971, parece inclinarse a la tesis de la delegación y de que las normas resultantes tendrían el valor de Ley.

De más está decir, que esta problemática sea exhaustiva. La crítica y el reexamen de muchas instituciones que tratan de realizar la ciencia jurídica actual, nos ha de llevar a nuevas teorías y nuevos conceptos de ese sector del ordenamiento, que se denomina el Derecho Público.