

EXTENSION Y LIMITES DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Eloy Lares Martínez

*Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Central de Venezuela*

El ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución confiere al Presidente de la República la facultad de dictar, en Consejo de Ministros, medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial.

Esta disposición se inserta en nuestra Carta Fundamental en la reforma parcial de 5 de mayo de 1945, y se reproduce con variantes meramente formales en el texto constitucional de 1947 y en la Constitución actualmente en vigor.

La referida norma fue tomada del numeral 12, artículo 76 de la Constitución de la República de Colombia, que autoriza al Congreso para "revestir *pro tempore*, al Presidente de la República, de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen".

Aun cuando la norma constitucional venezolana ofrece mayor amplitud que la colombiana, la doctrina venezolana, e igualmente la práctica legislativa en nuestro país han reconocido la necesidad de que la ley que confiera facultades extraordinarias señale el término para el ejercicio de dichas facultades y la indicación exacta de las materias que podrán ser objeto de las mismas. Queda entendido que la temporalidad se refiere en este caso, a la limitación del tiempo durante el cual el Poder Ejecutivo podrá ejercer las facultades extraordinarias, no a las medidas que fueren acordadas en uso de dichas facultades, porque tales medidas podrán tener carácter permanente.

Es lo cierto que en ejercicio de las facultades extraordinarias que le sean conferidas en materia económica o financiera, el Presidente de la República podrá dictar medidas de aplicación general, es decir, actos que tengan el valor de ley.

La expresión "medidas extraordinarias" evidentemente que es la antítesis de las medidas ordinarias que normalmente puede adoptar el Poder Ejecutivo en el ejercicio de las atribuciones que le confieren la Constitución y las Leyes. En situaciones críticas, excepcionales e imprevistas, surge la necesidad de medidas igualmente excepcionales y de normas jurídicas que las regulen. En tal situación, como lo ha expresado con acierto el Dr. José Guillermo Andueza, "el constituyente ha facultado al Congreso para que, en lugar de hácerlo él mismo, pues se trata de asuntos no previstos por la Constitución y las leyes, autorice al Presidente de la República para dictar esas "medidas extraordinarias". (J. G. Andueza. "Las Potestades Normativas del Presidente de la República". *Estudios sobre la Constitución*, p. 2064).

Toda la doctrina venezolana acepta que las medidas extraordinarias pueden consistir, no sólo en actos singulares sin contenido normativo, sino también en normas, esto es, en reglas de derecho creadoras de situaciones jurídicas generales, unipersonales y objetivas. De igual modo razona el publicista suizo Jean François Aubert. al escribir: "Si la Constitución autoriza al gobierno para establecer las reglas conforme a las cuales debe tomarlas" (Jean François Aubert. *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, tomo II, p. 146).

La práctica de los decretos leyes se inicia en Francia a partir de 1926. Ante los problemas urgentes que plantea la situación económica, que exigen soluciones rápidas, y en razón de la lentitud propia de la actividad legislativa, el Parlamento francés,

fuera de toda previsión constitucional, optó por dictar leyes de plenos poderes, en virtud de las cuales confería al gobierno, por un tiempo determinado, la potestad de realizar mediante decretos las modificaciones a las leyes en vigor que reclamase la necesidad del momento. Las leyes de plenos poderes, al ampliar de ese modo las potestades normales del Poder Ejecutivo, encerraban esa ampliación en lapsos relativamente breves, determinaban el objeto por alcanzar, establecían el requisito de la consideración en Consejo de Ministros y, en fin, pautaban la obligación de someter esos decretos a las Cámaras, para su notificación. Los decretos entraban a regir desde la fecha de su publicación. Estos decretos con valor de ley recibieron el nombre de decretos-leyes.

En Italia se establece la distinción entre los decretos-legislativos y los decretos-leyes, unos y otros dictados por el Presidente de la República, y dotados de la fuerza de ley. Conforme al artículo 76 de la Constitución italiana, el ejercicio de la función legislativa no puede ser delegado en el gobierno sino con determinación de principios y criterios de dirección, y solamente por tiempo determinado y para objetos definidos. No está, pues, permitido el otorgamiento de plenos poderes al gobierno. Los actos que dicte el gobierno en ejercicio de la delegación legislativa se denominan en Italia "decretos-legislativos". En cambio, en ese país se denominan "decretos-leyes", las decisiones adoptadas por el gobierno sin previa delegación del parlamento. En efecto, conforme al artículo 77 de la referida Constitución, "cuando en casos extraordinarios de necesidad y urgencia el gobierno adopta bajo su responsabilidad, providencias con fuerza de ley, ese mismo día debe remitirlas, para su conversión de ley, a las Cámaras, que aunque cerradas, son expresamente convocadas y se deben reunir dentro de cinco días. Los decretos pierden su fuerza de ley si no son convertidos en ley dentro de los sesenta días de su publicación".

En la doctrina venezolana han surgido dos opiniones acerca de la naturaleza jurídica de la decisión del Congreso, de autorizar al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera.

A juicio de algunos expositores, se trata solamente de un procedimiento de legitimación para actuar, en tanto que otros sostienen que se trata en realidad de una delegación legislativa.

El distinguido profesor doctor Antonio Moles Caubet, sostiene que los poderes del Presidente de la República no derivan en el caso examinado, de ningún acto legal constitutivo, como la atribución o la delegación, sino que por el contrario esos poderes derivan directamente de la Constitución, sometidos en su ejercicio a una autorización. En este caso, la autorización presta el consentimiento para ejercer el poder, pero no lo crea ni lo trasmite. La doctrina del Dr. Moles se concreta en los siguientes párrafos:

"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". (Moles Caubet. *Dogmática de los Decretos-leyes*. Cursos 1974).

En el mismo sentido se pronuncia el Dr. José Guillermo Andueza, rectificando su anterior posición. En efecto, en el estudio precedentemente citado afirma Andueza que "la facultad para dictar estas medidas es una potestad propia del Presidente de la República cuyo ejercicio está condicionado a la autorización que le concedan las Cámaras legislativas. No se trata, pues, del ejercicio de una potestad ajena que el Ejecutivo Nacional ejerce en nombre propio en virtud de una autorización legislativa".

Otros expositores venezolanos han sostenido la tesis de la "delegación".

Así, el profesor Gonzalo Pérez Luciani afirma que la tesis de la autorización tiene su defensa principal en el término que utiliza la misma Constitución, y parece convincente por el efecto que produce la autorización para "legitimar" el ejercicio de un poder, esto es, de actuar como *acte condition*, según la terminología francesa. Añade Pérez Luciani: "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 de hechos jurídicos".

También el profesor Allan R. Brewer-Carías ha escrito:

"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" (A. R. Brewer-Carías. *Las Instituciones Fundamentales*, p. 35).

A mi modo de ver, la referida decisión del Congreso constituye, en realidad, un acto de delegación.

Quienes sustentan la tesis de la "legitimación" se han basado en razones meramente formales, a saber: de una parte, como lo observa Pérez Luciani, en el empleo de la palabra "autorizado" en el texto constitucional; de la otra, en el hecho de figurar las medidas extraordinarias en la enumeración de atribuciones del Presidente de la República.

Ahora bien, aun cuando aparezca entre las atribuciones del Presidente de la República, la facultad de dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera no es potestad propia del Jefe del Poder Ejecutivo, la de dictar actos con fuerza de ley. Esta es una potestad propia del Congreso, que en situaciones excepcionales y limitadamente puede trasladarla al Poder Ejecutivo. Se denominan extraordinarias estas medidas precisamente porque no corresponden a la gestión ordinaria del Poder Ejecutivo.

Se trata, en efecto, en este caso, de una delegación parcial del ejercicio de la función legislativa, delegación parcial y temporal que hace el Congreso, sin renunciar por ello a su propia competencia. Según la terminología usada por el ilustre profesor español Eduardo García de Enterría, podrá decirse que se trata de una delegación impropia. Ciertamente, el mencionado autor define la delegación impropia como aquella "en la cual el traslado de la competencia al delegado no supone que el delegante no pueda ejercitar como propia la misma competencia en otros casos o en los mismos en que el delegado ha actuado; no pierde el delegante con ello propiamente la competencia, sino únicamente su exclusividad, su monopolio sobre la misma". (Eduardo García de Enterría. *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*. Madrid, 1970, p. 90).

Por lo demás, son numerosos los casos en que la Constitución somete el ejercicio de atribuciones propias del Poder Ejecutivo a la autorización de los cuerpos legislativos, y en tales situaciones puede afirmarse que la intervención legislativa es un acto-condición, pues es sólo la condición necesaria para regularizar el ejercicio de un poder legal, previamente establecido. Tales son los siguientes casos: las autorizaciones dadas por el Senado al Presidente de la República para el nombramiento del Procurador General de la República y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes (ordinal 7º del art. 150); la autorización dada por el propio Senado al Ejecutivo Nacional, para enajenar inmuebles del dominio privado de la Nación (ord. 2º del art. 150); la autorización dada por las Cámaras en sesión conjunta al Ejecutivo Nacional, para el otorgamiento de concesiones de recursos naturales (art. 126); la autorización dada

al Ejecutivo Nacional por el Congreso para la celebración de operaciones de crédito público (art. 251, *in fine*); la autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, para decretar créditos adicionales al Presupuesto (ordinal 14º del artículo 190); y la autorización de la Comisión Delegada, para la creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o supresión de los existentes (ordinal 11º del artículo 190). En todos estos casos se trata de potestades propias del Poder Ejecutivo para cuyo ejercicio se requiere el previo consentimiento de los órganos legislativos. Ninguno de los actos a que se refieren tales autorizaciones podría ser cumplido por el Congreso ni por ninguna de las Cámaras que lo componen, ni por la Comisión Delegada, pues tratándose de éstas, las Cámaras transmiten al Poder Ejecutivo, en forma limitada, la facultad de legislar, que les es inherente. La única potestad no perteneciente a las Cámaras que puede ser atribuida al Presidente de la República, al serle otorgadas las facultades extraordinarias, es la de poner en vigor desde su publicación, conforme a lo previsto en el aparte único del artículo 226 de la Constitución, la ley que establezca o modifique un impuesto u otra contribución. Pero conviene observar que esta potestad, si es cierto que no corresponde al Congreso, tampoco pertenece, en situación de normalidad, al Poder Ejecutivo.

En relación con la opinión expuesta por el Dr. Brewer-Carías, anteriormente transcrita, conviene formular las siguientes observaciones. Los decretos-leyes que dicte el Presidente de la República en virtud de una ley habilitante estarán limitados con relación a la materia, no sólo en el sentido de que deben estar comprendidos dentro del área económica-financiera, sino también en el sentido de que tales decretos estarán estrictamente enmarcados dentro de los objetos señalados en la ley habilitante. Por otra parte, en cuanto a la limitación de tiempo, se entiende, como antes anoté, que el lapso que pueda ser fijado en la ley habilitante determina la duración de las facultades extraordinarias que hayan sido otorgadas, pero no la duración de las medidas legislativas que acordare el Poder Ejecutivo, las cuales podrán ser permanentes.

Las leyes llamadas habilitantes, sancionadas conforme a lo previsto en el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, autorizan al Presidente de la República para dictar los actos con valor de ley que en Italia se han denominado "decretos legislativos", y que entre nosotros se han llamado "decretos-leyes regulares", para distinguirlos de los decretos-leyes emanados de los regímenes de facto.

Cualquiera que sea la tesis que se sustente acerca de la naturaleza jurídica de la decisión del Congreso en estos casos, es evidente que tiene un carácter excepcional y, por ello, que debe ser precisa en la determinación de las materias cuya regulación encomienda al Poder Ejecutivo. Este último, al ejercer las facultades extraordinarias, está constreñido dentro de los términos y limitaciones que fije el Congreso. En razón de surgir la ley habilitante en situaciones críticas, y de ser un acto de carácter excepcional, es evidente que aquélla no es susceptible de una interpretación extensiva, sino, por el contrario, debe ser objeto de una interpretación restringida.

Si bien es obvio, como queda expuesto, que a la ley habilitante debe dársele una interpretación restringida, por lo cual el Poder Ejecutivo no puede exceder el marco de las limitaciones establecidas en ella, también es claro que la habilitación no constituye, en modo alguno, un mandato u orden impuestos al Presidente de la República por el Congreso. Al hacer uso de los poderes extraordinarios, el Poder Ejecutivo se halla circunscrito dentro de los términos de la ley habilitante; no puede, en las disposiciones que adopte, traspasar los límites de lo ordenado en ella, pero está facultado para expedir normas que cubran un área menor que la abarcada por la ley habilitante.

Cualquiera que sea el criterio que se tenga acerca de la naturaleza jurídica de la ley habilitante, se arriba a la misma conclusión. Si se opina que la ley habilitante contiene sólo una autorización destinada a legitimar el ejercicio de poderes propios del Presidente de la República, habrá que reconocer que el Poder Ejecutivo podrá, según su libre determinación, ejercer o no las facultades extraordinarias o ejercerlas

en forma moderada, vale decir, en espacios más estrechos que los contemplados en la ley habilitante. Si se sustenta la tesis de la delegación, ésta implica la facultad de estatuir como lo haría la autoridad delegante; es decir, el Presidente de la República pasa a ocupar la posición del Congreso en relación con el objeto de la delegación, lo que significa que el Poder Ejecutivo queda en capacidad de legislar sobre ese objeto con la misma libertad con que lo haría el Congreso; de donde se concluye que el Poder Ejecutivo podrá flexiblemente proveer, sin estar rígidamente ligado a los términos de la ley habilitante.