

LAS HABILITACIONES LEGISLATIVAS Y EL POPULISMO EN VENEZUELA

HUMBERTO J. LA ROCHE

Jefe de la cátedra de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho, Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.

I. Introducción

Losque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie a la puissance exécutive, il n'y a point de liberté.

Montesquien, *De l'esprit des Lois*, liv. XI, chap. VI.

El propósito de este trabajo consiste en expresar algunas ideas en relación con la institución jurídica conocida con el nombre de “habilitaciones legislativas”, realizando su aplicación en Venezuela y, particularmente, en conexión con el fenómeno sociológico del populismo.

Aun cuando, *prima facies* tal combinación pudiera parecer cierto híbrido injertado en un evento sobre derecho constitucional, el examen más a fondo debe llevar a desmentir esa idea. En efecto, el mismo nombre del congreso “Derecho y realidad constitucional en América Latina”, vinculado al número 1, “El predominio del poder ejecutivo en América Latina”, sugiere la conveniencia de insertar ciertos elementos de esa categoría en enfoques jurídicos, a los efectos de que éstos no se pierdan en el llamado “nominalismo estéril”, como especie de rémora dentro de la serie de transformaciones operadas en nuestro régimen jurídico institucional.

De allí que la teoría del derecho público busque formulaciones que no constituyan como “camisa de fuerza” para resolver las nuevas situaciones que se plantean, sino más bien un conjunto de normas que, sin quebrantar las exigencias del Estado de Derecho, posean la flexibilidad de adaptación indispensable a la problemática social y capturar para su articulado los mensajes que fluyen del proceso político y social de cada país.

En esta línea de pensamiento es suficientemente conocida, al lado de las ideologías, de los grupos de presión visibles e invisibles, la influencia de los factores sociales y políticos. Como atinadamente sostuvo el pro-

fesor belga W. J. Ganshof Van Der Meerchs, en el VIIe Congreso Internacional de Derecho Comparado, celebrado en Uppsala en agosto de 1966,¹ refiriéndose a esta materia de la preeminencia del ejecutivo:

No se trata de un Derecho independiente de la realidad sociológica o política, que favorece el predominio del Ejecutivo; es la realidad sociológica que, irresistiblemente lleva al Derecho Público cada vez más asociado a la Ciencia Política en la vía de una preeminencia del Poder Ejecutivo.

Uno de los principios fundamentales del derecho constitucional, surgidos a raíz de los movimientos que fundan el Estado de Derecho liberal-burgués, es aquel por el cual el poder, para gobernar, debe encontrarse dividido en tres ramas iguales: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Y aun cuando Montesquieu no utilizó jamás dicha terminología, debemos reconocer su paternidad sobre tal axioma en el derecho público de la época. En efecto, dentro del movimiento social y jurídico que hace añicos al régimen despótico imperante en Francia durante la revolución de 1789 y delinea el régimen constitucional de carácter liberal burgués, la función legislativa se atribuye en forma única y exclusiva al poder legislativo, y el poder ejecutivo sólo puede ejecutar lo dispuesto por las leyes. Como dice el tratadista uruguayo Alberto R. Real:

Tal recelo frente a la acción legislativa del ejecutivo se explica históricamente, pues la limitación del despotismo de las monarquías absolutas y su transformaciones en constitucionales y limitadas se realizó fundamentalmente a través de la creación, junto a las monarquías tradicionales, de Parlamentos representativos del pueblo, a los que se quiso atribuir exclusivamente la regulación general de los derechos individuales y en particular lo relativo a la privación de la libertad y de la propiedad.²

No obstante, dichos poderes no pueden considerarse como aislados en compartimientos estancos, sino que es indispensable cierta relación entre ellos. James Madison, el padre de la Constitución americana, consideró esto como algo de primordial importancia para preservar la libertad.

Hay un aforismo latino, el cual es a menudo citado para reforzar el criterio según el cual la separación de poderes debe entenderse en forma absoluta. Dice así: *Delegata potesta non potest delegari* ("El poder delegado no puede ser redelegado"). Algunos han reconocido esta prohibición, pero otros consideran que tal adagio es la corrupción de una frase pro-

¹ Ganshof Van der Meersch, W. J., *La Primauté de l'Exécutif, Rapport Général au VII Congrès International de Droit Comparé*, Uppsala, août 1966, p. 35.

² Real, Alberto R., *Los decretos-leyes*, Montevideo, 1946, pp. 7 y 8.

nunciada por el autor inglés Bracton, y por consiguiente le niegan su importancia y valor.³

En consecuencia, la delegación del poder legislativo es una necesidad absoluta. La misma Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América la ha reconocido. El presidente de dicho tribunal, Taft, expresó que el alcance y carácter de la delegación permisible:

Debe estar fijada conforme al sentido común y las necesidades inherentes a la coordinación del gobierno. En tal sentido la interpretación global de la Constitución americana, y en especial, la referente a la aplicación de los principios generales del derecho adquiere su vigencia, aun en el caso de que no exista cláusula que autorice la habilitación legislativa.⁴

En lo que concierne concretamente a Venezuela, es bien sabido que este país se estructura constitucionalmente bajo una forma predominantemente presidencialista. Como funcionario de elección popular directa,⁵ el presidente de la República, sobre todo últimamente, ha sabido conjugar en su persona, junto con la elección popular, los mecanismos juridicoinstitucionales orientados a asegurarle el más franco y amplio ejercicio del poder.

En tal sentido, las habilitaciones legislativas⁶ envuelven un acto de confianza del congreso hacia el ejecutivo. Es cierto que la llamada Ley de Medidas Económicas de Urgencia, dictada por el presidente Betancourt, el 29 de junio de 1961, produjo malestar, pasiones y diatribas enconadas por su odioso contenido; pero también es verdad que en el caso de las Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera, de 31 de mayo de 1974, la popularidad de las mismas fue indubitable,⁷

³ Jaffe, Louis L., "Delegation of legislative power", *Columbia Law Review*, april, 1947, vol. XLVII, núm. 3, and may 1947, vol. XLVII, núm. 4, p. 561.

⁴ Crosskey, W. W., *Politics and The Constitution in the History of the United States*, Chicago, 1953, pp. 391-393. Como afirma dicho autor, la Corte de ese país se ha visto ante un dilema, el cual ha tratado de resolver mediante tortuosas explicaciones y ficciones legales sentando el principio de "aquello que es delegación de hecho no es delegación de derecho".

⁵ El artículo 183 de la Constitución vigente expresa: "Se proclamará electo al candidato que obtenga mayoría relativa de votos".

⁶ En los treinta años que tiene en vigor la disposición que consagra el instituto de las habilitaciones legislativas en nuestro ordenamiento constitucional, solamente se ha aplicado en dos oportunidades: el 29 de junio de 1961, al dictarse la Ley de Medidas Económicas de Urgencia, y el 31 de mayo de 1974, con la Ley Orgánica de Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera.

⁷ Prueba de ello es que tanto en los medios de comunicación, como en el Congreso Nacional, la proposición de las Medidas Extraordinarias fue apoyada, inclusive por agrupaciones políticas de izquierda marxista, como el MAS, o de derecha, como Cruzada Cívica Nacionalista, llegándose a afirmar por un diputado (Intervención Brito, Pedro, *Diario de Debates, Cámara de Diputados*, tomo rv, vol. 1., 1974, que:

por su sentido y alcance aparentemente beneficioso (aumento de salarios y sueldos, desgravámenes, exenciones en la tributación para las personas con escasa capacidad contributiva, etcétera).

Tal proposición, a nuestro juicio, fue el señuelo utilizado en aquel momento para fortalecer la posición del gobierno y reforzar la figura del presidente, aun cuando parece que, en definitiva, la serie de medidas indicadas en las habilitaciones legislativas no han logrado la exitosa proyección que se esperaba.⁸

Finalmente, todo análisis que se haga de las Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera, de 31 de mayo de 1974, revela en las mismas cierto reformismo conforme con una propia teoría del desarrollo, divorciada de todo alcance revolucionario y con sus raíces afincadas en el populismo que ha sido característico de ciertos partidos latinoamericanos.⁹

II. Concepto

El instituto conocido con el nombre de Habilitaciones Legislativas o Legislación Delegada consiste en el otorgamiento de facultades al poder ejecutivo por ministerio de la Constitución, para dictar medidas extraordinarias con fuerza de ley, dentro de los límites que se fijen y sobre las materias contempladas por la ley de delegación.¹⁰

El derecho público venezolano, de estirpe romanística, establece una distinción entre el poder legislativo que el Congreso ejerce, y el poder reglamentario considerado como propio del poder ejecutivo.

La capacidad que tiene la administración para dictar normas jurídicas adopta dos modalidades diferentes:

“En Venezuela está planteada la revolución iniciada por Carlos Andrés Pérez”, página 428.

⁸ En discurso que el presidente de la República, Dr. Carlos Andrés Pérez, pronunció ante el Congreso de Venezuela, con el objeto de rendir cuenta de los resultados de las medidas extraordinarias en materia económica y financiera, señaló: “Puede decirse sí, como verdad indiscutible, que no se han resuelto aún las graves dificultades que padece la economía nacional” (ver la revista *Resumen*, núm. 84, de 15 de junio de 1975, p. 51).

⁹ Entre dichos partidos pueden mencionarse: APRA en el Perú, PRI en México, MNR en Bolivia, AD en Venezuela. Los principios filosóficos del populismo latinoamericano han sido expuestos principalmente por Haya de la Torre, Rómulo Betancourt, Venustiano Carranza y otros. Como dice Víctor Alba (*Nationalism Without Nations*, New York, 1968, p. 64): “Los populistas no han querido preservar las viejas estructuras sino una nueva que represente la agregación de la clase media, el proletariado y el campesinado, más bien que la burguesía sola.”

¹⁰ Liderdale, D. W. S., “Le Parlement Francais”. Traducción del inglés del libro *The Parliament of France*, París, 1954, p. 56.

1. La *potestad reglamentaria*, se ha definido como el poder que tiene la Administración para dictar medidas unilaterales de carácter general.¹¹ Es verdad que desde un punto de vista constitucional y, sobre todo, tomando en cuenta la posición de la democracia en la escala de valores, tal privilegio debiera corresponder al poder legislativo, pero éste no puede monopolizar la potestad de estatuir reglas generales por las siguientes razones: primero, porque la obra que se va a cumplir es de una extensión extraordinaria y el poder legislativo no puede intervenir en todas las materias; segundo, porque aun en aquellos aspectos en los cuales el órgano legislativo ha formulado la regla general, ésta es demasiado general para que pueda obtener su aplicación a la vida práctica sin la intervención de otras reglas generales que se orienten a precisarla.¹² Como se sabe, entre la formulación de la norma general y su aplicación a casos individuales, hay toda una gama de situaciones que vienen a constituir los llamados grados de la generalidad.

2. *Funciones Legislativas ejercidas por la administración.* Aquí se trata de normas jurídicas que provienen también de la administración, pero cuya naturaleza jurídica permite equipararlas a las leyes formales, puesto que tienen el mismo alcance y eficacia de éstas¹³ y difieren de la administración no sólo en lo que respecta al órgano que las dicta, sino también por cuanto pueden, como dice Gómez Acebo, contener disposiciones *contra-legem* llamadas a derogar las propias leyes. Como puntualiza el mismo Gómez Acebo, en este tipo de normatividad “la administración sustituye efectivamente al Poder Legislativo en su misión característica: elaborar y aprobar leyes”.¹⁴

El ejercicio de la función legislativa por el poder ejecutivo es un fenómeno que, a pesar de todas las resistencias opuestas, ha penetrado en la “tradicción constitucional republicana”.

También ha desempeñado un papel relevante en la modernización de

¹¹ De Laubadere, André. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris 1953, p. 188.

¹² Debbasch, Charles, *Droit Administratif*, Paris, 1969, p. 299.

¹³ La distinción entre ley material y ley formal ha sido vivamente controvertida, aun cuando no deja de revestir significación conceptual. Por ley material se entiende cualquier disposición jurídica de carácter general, independientemente de que provenga de los órganos legislativos o administrativos. La ley formal apunta hacia toda disposición general o especial que dicten los órganos a los que constitucionalmente corresponda el poder legislativo. Conforme a este criterio, los actos reglamentarios son leyes en sentido material, pero no formal. Ver. J. Gascón y Marín, “Jerarquía de las Fuentes del Derecho Administrativo”, en *Estudios Jurídicos*, núm. 2 octubre, 1941, pp. 111 a 131. Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, 3ª edición, Madrid, p. 75.

¹⁴ Gómez Acebo, Ricardo, “El ejercicio de la función legislativa por el gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, año xi núm. 60. Madrid, 1951, p. 70.

la legislación.¹⁵ Lamentablemente, cuando se aspira a lograr una identificación de los actos integrantes del *package* procedente de dicha actividad, se plantea lo que un constitucionalista panameño ha llamado “anarquía terminológica”.¹⁶ En efecto, en ese piélago de términos diferentes que el derecho comparado aporta, habría que distinguir dentro de la presente catalogación, los decretos-leyes, decretos con fuerza de ley, legislación de cuadros y legislación contingente.¹⁷

Decretos-leyes. Como técnica legislativa de excepción, el decreto-ley tiene una significación capital. Podemos clasificarlo en tres categorías perfectamente definidas:

a) “Aquellos actos del poder ejecutivo sobre materias reservadas al poder legislativo por el ordenamiento constitucional, a los que se ha recurrido como consecuencia de la instalación de gobiernos *de facto*.”¹⁸ Como se ve, constituyen una herramienta que puede ser perfectamente utilizada por los gobiernos *de facto*, justificados por la necesidad de tutelar la seguridad jurídica y conservar el régimen de los derechos fundamentales de la vida civil.

Según Bielsa, los decretos-leyes difieren de los simples decretos en que “los primeros se someten expresamente a la aprobación del Congreso, y los segundos se dictan como si fuesen válidos por sí, incurriéndose en este caso en una violación constitucional”.¹⁹

b) Decretos-leyes producidos por un gobierno constitucional. Podrían dictarse por un error de interpretación cuando el ejecutivo estima que una materia dada no es de las que requieren ley para ser reglada. En la historia se han dado casos famosos de esta categoría. El más notable y conocido de todos es el que dictó Disraeli siendo ministro de la reina Victoria, en que, atribuyéndose facultades legales de que carecía, y aun violando leyes, efectuó un acto ilegal que trajo positivos beneficios. Disraeli compró todas las acciones del canal de Suez para Inglaterra, y después ante el Parlamento de ese país para pedir el clásico *Bill of indemnity* que, lógicamente le fue concedido.²⁰

¹⁵ Donnedieu de Vabres, Jacques, “L'article 13 et les décrets-lois”, en *Chronique Dalloz*, xxv, *Recueil Dalloz*, 1953, p. 40.

¹⁶ Quintero, César, *Derecho constitucional*, t. 1. Panamá, 1967, p. 589.

¹⁷ En Chile, Argentina y otros países sudamericanos se da el nombre de Decretos-leyes a los actos con valor de ley que emite el ejecutivo sin la autorización del Congreso. Y los que dicta sin tal autorización se conocen con el nombre de decretos con fuerza de ley. En otros países se utiliza la expresión legislación delegada para denominar lo que en aquéllos se conoce con el nombre de decretos-leyes.

¹⁸ Bacigalupe, Enrique, “Validez de las normas del gobierno *de facto* después de la elección de las autoridades constitucionales”, *El derecho*, t. 48, núm. 3231, p. 1.

¹⁹ Bielsa, Rafael, *Derecho constitucional*. Buenos Aires, 1954, p. 537.

²⁰ Andrade Geywitz, Carlos, *Derecho constitucional chileno*. Santiago, 1963, p. 63.

c) También se da en algunas constituciones para casos determinados, como catástrofes, epidemias, quebrantos económicos, en que el ejecutivo pueda acudir al expediente de la emergencia (que no es propiamente el estado de sitio), para dictar decretos-leyes, siempre y cuando sea expresamente autorizado por el poder legislativo dentro de los límites que al efecto se establezcan.²¹

Estos son los actos que los brasileros llaman *decretos-leyes com forza de lei*, por cuanto la facultad legislativa del ejecutivo arranca de delegación contenida en una ley fundamental y superior que es la misma Constitución.

Legislación de cuadros y ley que otorga plenos poderes. La ley cuadro, al igual que la ley de plenos poderes es una delegación mediante la cual el Parlamento autoriza al gobierno para modificar por simples decretos las leyes en vigor. Sin embargo, desde el punto de vista teórico, la delegación del poder legislativo consentida por la ley cuadro sería menos amplia que la ley de plenos poderes.²² En efecto, la delegación del poder legislativo en la legislación de cuadros no actúa sino sobre materias que tradicionalmente caben en la llamada potestad reglamentaria y que el Congreso ha regulado equivocadamente. Al contrario, las delegaciones del poder legislativo cumplidas por las leyes de plenos poderes intervienen en materias abiertamente legislativas y en las cuales el Congreso legisla correctamente. En una palabra, la ley-cuadro va más allá de la ley de plenos poderes y consiente para el gobierno una delegación más importante que en el otro caso. Esto obedece a la circunstancia con arreglo a la cual la ley de plenos poderes subordina la delegación de legislar a una condición de tiempo; al contrario, en la ley-cuadro, esta condición desaparece y queda remplazada por una condición de materia: el gobierno queda habilitado para legislar a título permanente, pero únicamente sobre determinados asuntos.

La legislación de cuadros se aplicó en Francia durante la III República. La primera ley-cuadro que se dictó en ese país, con fecha 17 de agosto

²¹ El concepto de "emergencia" se encuentra íntimamente ligado al de "estado de sitio" o como también se le llama "suspensión de garantías constitucionales", pero no puede confundirse con éstos. En efecto, la emergencia es más amplia que el "estado de sitio" o "suspensión de garantías constitucionales". Como dice la Exposición de Motivos al Proyecto de Constitución Nacional de 1961 en Venezuela; "El estado de emergencia no presupone necesariamente restricción o suspensión de garantías constitucionales, pero es una de las razones suficientes para justificar esa extraordinaria medida." *Exposición de Motivos al proyecto de Constitución*, Imprenta Nacional, 1961, p. 19.

²² Fabre, Michel-Henry, *Principes Républicains de Droit Constitutionnel*, Paris, 1970, p. 167.

de 1948, se orientó al mejoramiento económico y financiero.²³ En cuanto a las leyes que otorgan plenos poderes podemos citar el caso de Francia, en donde la primera ley sobre la materia se dictó el 22 de marzo de 1924, y fue incorporada esta técnica a la legislación orgánica por toda la duración de la guerra y en virtud de la ley de 8 de diciembre de 1939.²⁴

Legislación contingente. Consiste en un tipo especial de delegación, no para hacer reglas o llenar detalles (potestad reglamentaria) sino que se trata de una delegación de autoridad para determinar hechos, los cuales tienen el efecto de suspender la legislación, o alternativamente, ponerla en ejecución. Este tipo de normatividad jurídica se ha utilizado sobre todo en los Estados Unidos. Así, por ejemplo, el Congreso de ese país aprobó un acto que prohibía la importación de artículos de ciertos Estados vecinos, pero autorizó al presidente para investigar y declarar que aquellos países no estaban interfiriendo el ejercicio del comercio marítimo dentro de los límites del mar territorial de los Estados Unidos.

De otra parte, la Corte Suprema de los Estados Unidos ha sostenido una serie de fallos, que esta fórmula para delegación del poder legislativo, como la delegación del poder para llenar detalles (*to fill in the details*) no viola criterios constitucionales (*constitutional standards*).²⁵

La llamada “tarifa Mc. Kinley” ilustra en forma clara este tipo de legislación llamada contingente. Conforme a la misma se puede autorizar la admisión de determinados artículos libres de derecho o aforos de aduanas, pero si el país extranjero impone derechos aduaneros sobre los mismos artículos, los cuales, a juicio del presidente, son desiguales y no razonables, dicho funcionario tiene el derecho de suspender la exoneración de los procedentes del extranjero y establecer derechos en el mismo nivel en que los productos americanos son gravados en el exterior.²⁶

Otras medidas diversas. Como dice Martins²⁷ “el poder jurídico previsto en la constitución, puede comportar, sin necesidad de suspender las

²³ Esta ley fue propuesta por el ministro de Finanzas y de Asuntos Económicos durante esa época, M. Paul Reynaud, en el gobierno de M. André Marie. Contra este método, que apelaba a la técnica de los decretos-leyes, muchos parlamentarios protestaron invocando el artículo 13 de la Constitución de 27 de octubre de 1946, conforme al cual “l’Assemblée Nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit”, ver Burdeau, Georges, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Les Cours de Droit, 1956-57, París, p. 550.

²⁴ Fabre, *Ibidem*, p. 166.

²⁵ J. W. Hampton, Jr. & Co. V. *United States*, 276 U. S. 394, 48 S. Ct. 348, 72 L. Ed. 624 (1928).

²⁶ Pritchett C., Herman, *The American Constitución*, New York, 1959, p. 176. La llamada tarifa Mc. Kinley de 1890, es una clara ilustración de los tipos alternativos de legislación contingente.

²⁷ Martins, Daniel Hugo, *La Protección de los Derechos Humanos frente a la Suspensión de Garantías o Estado de Sitio*, informe preparado para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Unión Panamericana, Washington, D. C. 1964, p. 11.

garantías constitucionales, la adopción de ciertas medidas extraordinarias de índole policial y, en algunos casos, también militar, financiera o legislativa”.

Como ejemplo de las primeras podemos citar las llamadas *medidas de alta policía*, inscritas en el artículo 244 de la Constitución venezolana, las cuales no llevan consigo la suspensión de garantías constitucionales, pero las dicta:

El presidente de la República en Consejo de Ministros como *medidas indispensables* para evitar inminentes trastornos al orden público. Dichas medidas se limitarán a la detención o confinamiento de los indiciados y deberán ser sometidas a la consideración del Congreso o de la Comisión Delegada dentro de los 10 días siguientes a su adopción. Si dicho cuerpo las declare no justificadas, cesarán de inmediato; en caso contrario, se las podrá mantener hasta por un límite no mayor de noventa días. Se agrega que la Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad.²⁸

Las medidas militares consisten, por ejemplo, en el aumento del número de tropas, el llamado bajo bandera, la ley marcial en tiempo de guerra, la extensión de la jurisdicción de los tribunales militares, así como la ejecución de acciones bélicas. Estas medidas se dictan generalmente bajo el estado de sitio o previo decreto del estado de emergencia. Debe observarse, por ejemplo, que en algunos países la ley marcial se considera al margen de la Constitución, aun cuando en determinadas oportunidades haya podido decretarse.²⁹

Las medidas financieras extraordinarias consisten en decretos que adelantan, por ejemplo, el pago de impuestos y contribuciones, conciertan empréstitos extraordinarios, etcétera.³⁰

III. *Justificación de las habilitaciones legislativas*

Es evidente que dentro de la actual coyuntura, ningún régimen puede sustraerse a tomar ciertas medidas, quizá impopulares, como ocurrió con la Ley de Medidas Económicas de Urgencia, de 29 de junio de 1961, en Venezuela, pero indispensables, al considerar los daños irreparables

²⁸ Esta disposición sólo se aplicó en Venezuela en el año de 1962 por el presidente Betancourt.

²⁹ El llamado bando de 5 de febrero de 1931, en Argentina, que impuso la ley marcial fue considerado inconstitucional, ver Sánchez Viamonte, *Ley marcial y estado de sitio*. Buenos Aires, 1957, p. 91.

³⁰ Por ejemplo, el ordinal 2º del artículo 1º de la Ley Orgánica que autoriza al presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, introduce la posibilidad de modificar el principio de la unidad del tesoro.

que se causarían al resto de la nación si las mismas no se tomaran. Este fenómeno se presenta con ciertas modificaciones en la época presente, aun cuando, como sostiene Biscaretti di Ruffia,³¹ sus causas son variadas y múltiples; no obstante, la principal consiste en la genérica insuficiencia demostrada por los órganos legislativos contemporáneos para resolver completamente las innumerables exigencias normativas del Estado, por su procedimiento demasiado lento, por la frecuente ausencia entre sus miembros de personas competentes en cuestiones técnicas y, en particular, por la atención dirigida preferentemente a la socorrida función del control político al gobierno.

Por otra parte, si bien es cierto que los congresistas pueden alcanzar éxito en la tarea de formular programas generales, carecen del tiempo suficiente para obtener la información necesaria y la colaboración de expertos, con miras a prescribir la metodología conveniente. Más aún, toda pieza de legislación una vez que se ha dictado, es muy difícil de enmendar, mientras el problema o asunto para el cual la legislación se propone, puede estar cambiando constantemente. Estas limitaciones de tipo legislativo han aumentado en forma obvia con la expansión de la intervención gubernamental en la dirección de la economía y con la situación de *emergencia*³² que deriva de los periodos de guerra, epidemia, terremotos, etcétera, o sea que la presión sobre el Congreso para autorizar amplias delegaciones de sus poderes al ejecutivo es especialmente extensa. Finalmente, el Congreso puede utilizar la llamada delegación técnica cuando el problema existe, pero es difícil la forma de manejarlo. En ese caso, por delegación *the hot potato can be passed on to other hands* (la papa caliente puede pasar a otras manos).

Como consecuencia de las habilitaciones legislativas, una gran cantidad de reglas administrativas y regulaciones llenan muchos volúmenes en la legislación de cada país.

Concretamente, en Venezuela, la autorización acordada por el Congreso al poder ejecutivo, mediante la Ley Orgánica de 30 de mayo de 1974, produjo en el lapso de un año que fue el límite de tiempo acordado, la expedición de cuarenta decretos con fuerza de ley sobre diferentes aspectos de la economía y finanzas de la nación.

³¹ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Diritto Costituzionale*. Napoli, 1969, p. 479.

³² Conforme a lo dispuesto en el artículo 240 de la Constitución venezolana, en caso de emergencia (conflicto interior o exterior) o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran, de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias sociales, el presidente de la República (en consejo de ministros) podrá restringir o suspender las garantías constitucionales, o algunas de ellas, con excepción de las consagradas en el artículo 58 y en los ordinales 3º y 7º del artículo 60 de la misma Constitución: inviolabilidad de la vida, prohibición de incomunicación, de torturas, penas perpetuas o infamantes, penas superiores a 30 años.

La experiencia demuestra que las delegaciones de poderes por el Congreso son necesarias. En diferentes países³³ se han esgrimido infinidad de razones que impelen al Parlamento a delegar parte de su tarea legislativa. Dentro de las mismas habría que citar el progreso técnico de la sociedad industrial, el aumento constante de la población y los cambios en las estructuras económicas y sociales. Como decía un parlamentario en el debate de 20 de mayo de 1974, al discutirse la delegación de poderes al ejecutivo en Venezuela:

Entre los entendidos es cosa que no se discute hoy, porque, por una parte, constituye denominador común de las Constituciones del siglo xx (aunque desde luego, no en todas con igual medida) y porque las exigencias de la vida moderna, con sus complicaciones de carácter económico y financiero, envoltentes de variaciones y adaptaciones de un orden mucho más extenso, han venido imponiendo a la organización estatal la adopción de fórmulas conciliatorias de respeto a la incolumidad jurídica tradicional con la salvaguarda de los altos intereses generales, siempre en juego cuando se trata de salvar el derecho que se tiene a supervivir en medio de un mundo convulsionado por las más inesperadas implicaciones de la electrónica y de todos los otros recursos tecnológicos al servicio del ser humano para ganarle en velocidad al tiempo.³⁴

Es evidente que todos estos factores determinan la obligación por el Estado, de intervenir en sectores que hasta el presente fueron exclusivamente, o por lo menos, en su mayor parte, de orden privado. La acumulación de las tareas que el Parlamento ha tenido, notablemente en las dos últimas décadas, adquirió tal carácter que el poder legislativo fue incapaz de regular por la vía ordinaria todo el conjunto de problemas que se encontraban en suspenso. Se trata, en consecuencia, de un fenómeno universal que se manifiesta en casi todos los Estados contemporáneos. En una palabra, las materias que se han de regular por el poder legislativo son complicadas y superan a menudo sus capacidades, al menos en lo que concierne a asuntos especializados y técnicos.

De allí que el constituyente venezolano en los últimos años haya tratado de legalizar este fenómeno, estableciendo la habilitación como atribución

³³ La exposición de motivos a la Ley Orgánica que autoriza al presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, dice que tal institución de derecho público tiene antecedente en muchos países. Al efecto cita el artículo 76 de la Constitución italiana y el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución de Colombia. Véase Exp. de Motivos, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, t. iv, vol. 1, p. 348.

³⁴ Intervención, Dip. David Morales Bello, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, t. iv, vol. 1, p. 419.

del poder ejecutivo, el cual debe lograr, mediante un procedimiento rápido y expedito, la actuación conformadora del orden económico y financiero con los preceptos que al efecto se dicten.³⁵

Según Mortati,³⁶ la delegación de la potestad legislativa comporta: por una parte, la existencia de la ley de delegación que emana del Congreso o Parlamento, como si se atribuyese al gobierno el poder de emitir normas jurídicas; por la otra, la ley delegada que deriva del poder ejecutivo y que puede asumir el nombre de decreto legislativo, decreto con fuerza de ley, autorización legislativa, ordenanza o en fin, ley habilitante.³⁷

Es evidente que dentro de un sistema constitucional de tipo rígido como el venezolano, el legislador no puede considerarse habilitado para conferir delegación de su poder, que le pertenece por ministerio de la misma Constitución, a otro órgano, si el texto fundamental no lo consiente expresamente, en razón del orden de la competencia constitucional del órgano especializado. De allí la afirmación de Bidart Campos orientada a sostener que “la administración tiene carácter sublegal”.³⁸

IV. Naturaleza jurídica de la habilitación legislativa

Si bien es cierto que la Constitución de Venezuela prevé la institución de la delegación legislativa, ello no elimina el problema de su naturaleza jurídica, el cual está considerado por la doctrina como típico de transferencia potestativa; o, en otras palabras, como delegación, no de la titularidad del poder, el cual, institucionalmente hablando, permanece consustancial al Congreso, sino de su ejercicio. Debe observarse, sin embargo, que este deslinde entre titularidad y ejercicio, es admisible en el ámbito del derecho privado, pero es forzoso conciliarlo con los principios doctrinarios que inspiran al derecho público y, en particular, al derecho constitucional, dentro del cual el poder se atribuye siempre en función de su concreta posibilidad de ejercicio, de suerte que es difícil e ilógico atisbar entre ambos aspectos (abstracta titularidad y concreta actuación) alguna posibilidad de distinción. En otros términos, en el ámbito de competencia del derecho público, no es posible deslindar entre un poder público in-

³⁵ Barbe-Pérez, Héctor, “Adecuación de la administración conformadora del orden económico y social a las exigencias del estado de derecho”, en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, t. v. Madrid, 1969, p. 23.

³⁶ Mortati, Costantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Padua, 1969, t. II, p. 718.

³⁷ En Venezuela no existe determinada terminología en cuanto a la denominación de este instituto, aun cuando parece que la más utilizada es la que se refiere a *autorización de medidas*, ver voto salvado de la fracción parlamentaria del Partido Social Cristiano Copey, en relación con la “Ley Orgánica de medidas extraordinarias en materia económica y financiera”, revista *Nueva Política*, enero-marzo 74, p. 192.

³⁸ Bidart Campos, Germán J., *El derecho constitucional del poder*. Buenos Aires, 1967, p. 355.

tegral y un mero poder de ejercicio, así como no se puede establecer diferencia alguna entre capacidad jurídica y capacidad de actuar, por cuanto se trata de preconcepciones institucionales, de manera que donde se encuentra una, está también la otra.

¿Puede hablarse de delegación o transferencia de competencia en el actual ordenamiento constitucional venezolano? Por el contrario, se trata de disposiciones legislativas que pierden su naturaleza de tal para ingresar en el ámbito de la competencia administrativa, o como lo plantea Chapus ¿“la ley de habilitación es una ley descalificada, resultado de una simple delegación de competencia”?; más claro aún: “en virtud de tal ley, ¿el poder ejecutivo sigue actuando en su calidad de autoridad administrativa o actúa como autoridad legislativa”?³⁹

Es decir, que en el planteamiento anterior hay dos opciones que interesa anotar. La primera, no resiste el escarpelo del análisis. Como dice dicho autor,⁴⁰ es una tesis inaceptable por cuanto no se complace con la idea misma de *délégation* (delegación de delegación). Y, Lavagna, que “ni siquiera podría invocarse a propósito de la delegación legislativa el principio de *delegatus delegare non potest*, tratándose de una sustitución que nace del concepto de delegación como transferencia de poder o de ejercicio del poder”.⁴¹

Más lógica para otros es la segunda opción de la alternativa, con arreglo a la cual “desde el momento en que el gobierno puede modificar o abrogar leyes queda habilitado para dictar reglas que tienen la misma fuerza jurídica que la ley. Es decir, que ejerce una especie de poder legislativo. “Es el mismo Parlamento el que decide la delegación sobre el poder Ejecutivo, o para expresarlo en términos más precisos, el Parlamento delega una parte de su poder legislativo en el gobierno a fin de que éste haga un ejercicio temporal”⁴² A pesar de la fortuna que esta tesis alcanzó en Francia, hay una jurisprudencia del consejo de Estado en virtud de la cual *jusqu'à leur ratification par le Parlement, on considère les décrets-lois comme des actes administratifs*.⁴³

Dicha jurisprudencia conduce a una especie de dilema planteado así: o bien el decreto abroga o modifica la ley porque ésta ha perdido su valor de acto legislativo, o bien el decreto abroga o modifica la ley porque tiene el valor de ley.

³⁹ Chapus, René, “La Loi de Habilitation du 11 Juillet 1953”, en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, octubre-diciembre, 1953, núm. 4, p. 987.

⁴⁰ Chapus, René, *ibidem*, 989.

⁴¹ Lavagna, Carlo, *Istituzione di Diritto Pubblico*. Roma, 1966, p. 616.

⁴² Dickschat, Siegfried, “L'Article 38 de la Constitution et la Loi d'Habilitation du 22 Juin 1967”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, 1968, p. 848.

⁴³ Ver la decisión del *Conseil d'État* de 7 de marzo de 1947, en el caso *Société d'entreprises Jaulard et Ci, Rec.*, p. 103.

En la primera parte del dilema la explicación reposa sobre una operación, la cual con todos los recursos de la técnica jurídica no puede disimular su carácter irreal; en la segunda parte se trata de una solución antagónica a la jurisprudencia, la cual tampoco responde a la situación del derecho positivo.

De allí que, ensayando posiciones eminentemente de derecho positivo, se haya ideado la doctrina de la jerarquía de los actos jurídicos, conforme a la cual la explicación de la habilitación legislativa viene del derecho positivo. Es decir, la *abrogation* o modificación de una ley mediante decreto, y la manera más simple de explicar jurídicamente este hecho debe considerarse como un fracaso de la tesis de jerarquía de los actos jurídicos.⁴⁴

Por ello se debe sostener que la ley de habilitación suspende en forma objetiva, en beneficio del gobierno, el principio de la *jerarquía de los actos jurídicos* en las relaciones entre decreto y ley, y ello en las materias que se definen y por una duración que generalmente se precisa. No se trata de determinar si la calidad jurídica del decreto o de la ley ante los cuales estamos en presencia, cambia: la ley queda ley y el decreto queda decreto; es el principio de la sumisión del decreto a la ley el que experimenta alteraciones.

No debe sorprendernos que la aplicación del principio de la *jerarquía de los actos jurídicos* sea así, en condiciones precisas, suspendida por el Parlamento. Ello sería olvidar que la jurisprudencia administrativa ha consagrado tal posibilidad en las hipótesis y la acción gubernamental no ha sido autorizada por la misma ley. Si el derecho positivo admite que los decretos pueden derogar con toda regularidad a las leyes en vigor, sin intervención especial del Congreso, debe admitirse tal posibilidad cuando la acción del gobierno ha sido objeto de una previa autorización legislativa.

De todas estas teorías llamadas a legitimar la calidad jurídica de la habilitación, consideramos que la más conforme al sistema venezolano es la de la autorización expedida mediante ley habilitante por el Congreso, al poder ejecutivo. Es verdad que nuestro ordenamiento constitucional consagra el principio de separación de funciones, pero tal principio se encuentra mitigado por otras disposiciones que deben considerarse al lado de la separación de funciones dentro de un esquema interpretativo orientado a vencer toda rigurosidad; en efecto, con la mutua penetración en todos los dominios, la separación es tal como ella se presenta en su historicidad y tal como se ha desarrollado en el transcurso del tiempo.

Por otra parte, la misma Constitución atribuye al presidente de la República, en Consejo de Ministros, la facultad de *dictar medidas extraordinarias*, con lo cual se subsana la objeción expresada por Lavagna, al

⁴⁴ Berthelemy H. y Rivero J., *Cinq ans de réformes administratives*. París, 1938, pp. 8-10.

sostener este autor que “conforme al artículo 70 de la Constitución italiana la facultad de legislar pertenece al Parlamento, sin que otro órgano pueda arrogarse ese derecho”.⁴⁵ De allí que a nuestro juicio la autorización, como se dijo anteriormente (ver página 20) es la terminología más correcta aplicada a nuestro derecho positivo y una esencial condición de validez que le imprime consistencia jurídica a dicha institución en el derecho público venezolano.

V. Antecedentes en Venezuela

Las normas jurídicas en materia de habilitaciones legislativas aparecieron en la Reforma Constitucional de 1945, al siguiente tenor:

a) Entre las atribuciones del Congreso se expresó lo siguiente:

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 cuando la necesidad o la conveniencia pública lo requieran (artículo 78, ordinal 23).

b) En concordancia con esta disposición, se agregó otra novedad, entre las atribuciones del presidente de la República en Consejo de Ministros:

Ejercer en los términos que fije el Congreso la facultad de dictar medidas extraordinarias destinadas a proteger la vida económica y financiera de la Nación, cuando la necesidad o la conveniencia pública lo requieran (artículo 104, ordinal 29).

La exposición de motivos a dicha Reforma Constitucional⁴⁶ propuesta por el presidente Medina Angarita al Partido Democrático Venezolano en 1943 y acogida por dicha organización política, la cual se encargó de defenderla en el Congreso y asambleas legislativas de los Estados, sostiene que hasta ese momento las medidas extraordinarias eran acordadas por el presidente de la República en Consejo de Ministros, Constitución de 1936:

En ese proceso no ha tenido intervención alguna el Poder Legislativo, sino para juzgarlo como acto ejecutivo. La acción del Congreso Nacional ha estado en cierto modo al margen de su formación y desarrollo. Es evidente que las características de apremio e imprevisibilidad propias de las situaciones confrontadas por las medidas extraordinarias y la frecuencia y rapidez con que se modifican y transforman no admiten la

⁴⁵ Lavagna, *ibidem*, p. 616.

⁴⁶ Diario de Debates Cámara del Senado, núm. 13, 27 de mayo de 1944, mes II, p. 7.

posibilidad práctica de que el Poder Legislativo sea el que directamente asuma la función de resolverlos; pero sí acepta que este Poder, en forma habilitante, tenga una oportuna y necesaria intervención.

Las características de las facultades extraordinarias que se conceden en la reforma de 1945 al poder ejecutivo están previstas en el artículo 78, ordinal 23 y artículo 104, ordinal 29 de dicha reforma, pero las condiciones de ejercicio que comportan limitaciones son las siguientes:

- 1º La autorización debe ser de carácter temporal.
- 2º Las facultades que se conceden serán determinadas y precisas.
- 3º Solamente se otorgarán para proteger la vida económica y financiera de la nación.
- 4º El Congreso Nacional sólo podrá otorgarlas cuando la necesidad o la conveniencia política lo requieran.

En los debates que precedieron la sanción a esta enmienda constitucional, fueron muy contadas las intervenciones sobre el tema concreto de la autorización legislativa para facultades extraordinarias al presidente de la República. En su contra se dijo que con la reforma eran “abrumadoras las facultades del presidente de la República.”⁴⁷ En favor se sostuvo que: “El artículo que se refiere al Poder Legislativo permite que éste y determinadas facultades extraordinarias para que pueda acudir en salvaguarda de la vida económica y financiera de la Nación”, agregándose que el otro artículo, el que se refiere a las atribuciones del presidente de la república, le faculta para ejercer esas facultades extraordinarias, pero en los términos contenidos en la ley sancionada por el poder legislativo.⁴⁸

También se justificó en el Congreso la institución que se estudia afirmando que:

Estas atribuciones, lejos de fortalecer al Poder Ejecutivo, más bien están destinadas a crear un medio mucho más moderado que el que la presente Constitución pone en manos del Gobierno con la supresión de las garantías constitucionales en casos de emergencia.⁴⁹

La Constitución de 1947, producto del constituyente que siguió al llamado movimiento revolucionario de 18 de octubre de 1945, estampó en

⁴⁷ Ver Intervención diputado Blanco, Andrés Eloy, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* núm. 30, mes III. Caracas, 6 de julio de 1944, p. 10.

⁴⁸ Intervención diputado Gutiérrez Alfaro, Tito, *Diario de Debates de la Cámara* núm. 30, mes III. Caracas, 6 de julio de 1944, p. 14.

⁴⁹ Intervención senador Villalba, Jovito, *Diario de Debates del Congreso Nacional*, núm. 3, sesión del 23 de abril de 1945, p. 20.

su articulado el mismo texto contenido en la reforma de 1945. Y aun cuando el tratadista venezolano Ambrosio Oropeza, considera que nada se decía en ésta (se refiere a la Constitución de 1947) acerca de una facultad que se consignaba desde 1945, por virtud de la cual el presidente podría dictar medidas extraordinarias destinadas a proteger la vida económica y financiera de la nación en los términos que fijare el Congreso nacional,⁵⁰ es bien cierto que en 1947 se repiten casi textualmente, como se verá a continuación, los términos de la Constitución de 45:

Artículo 162. Las Cámaras Legislativas, como Cuerpos Colegisladores, tienen las siguientes atribuciones: 9ª 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 cuando la necesidad o la conveniencia pública lo requieran; Artículo 198. Son atribuciones y deberes del Presidente de la República, ordinal 30, ejercer, en los términos que fije el Congreso, las facultades extraordinarias a que se refiere el ordinal 9º del artículo 162 de esta Constitución.

En realidad estas disposiciones no tuvieron mayor repercusión en la constituyente de 1947,⁵¹ y por la efímera vida de dicha Carta, no existió tampoco ningún caso concreto en que fuera aplicada.

Dentro de un esquema comparativo entre las constituciones de 1945 y de 1947, no existen diferencias de fondo, en lo que concierne a las limitaciones establecidas por el ordenamiento constitucional, aun cuando sí es conveniente señalar las siguientes diferencias:

- a) Mientras en la Constitución de 1945, las medidas extraordinarias, las confiere el *Congreso* (es decir, el órgano legislativo), en la de 1947 se trata de atribuciones comunes a *ambas Cámaras como cuerpos colegisladores*.
- b) En lo concerniente a las atribuciones del presidente de la República, la Constitución de 1945 las confiere a éste en Consejo de Ministros; en cambio, la de 1947, se las da por sí; es decir, sin la colaboración del Consejo de Ministros o de un ministro cualquiera.

La Constitución de 1953 omite en su texto lo referente a habilitaciones legislativas. El proyecto de Constitución establecía entre el título referente a los deberes y atribuciones del presidente de la República un numeral redactado al siguiente tenor:

⁵⁰ Oropeza, Ambrosio, *La Nueva Constitución Venezolana*. Caracas, 1969, p. 453.

⁵¹ Debe observarse, sin embargo, que el proyecto, tal como fue redactado, experimentó beneficiosas modificaciones que le imprimieron nueva textura, tal como se ha señalado en los artículos 162 y 168. Ver Intervención diputado Suárez Romero y Caldera. *Diario de Debates Asamblea Nacional Constituyente* núm. 49. Caracas, 31 mayo 1947, pp. 15 y 16.

Ejercer la facultad de dictar medidas extraordinarias destinadas a proteger la vida social, económica y financiera de la Nación cuando la necesidad o la conveniencia lo requiera, conforme a lo previsto en esta Constitución.

Al someterse a discusión esta disposición del proyecto, se aprobó su modificación en esta forma:⁵²

Dictar las medidas que juzgue convenientes para preservar en toda forma la seguridad de la Nación, para la conservación de la paz social y el mantenimiento del orden público.

Pero en la tercera discusión fue aprobada una moción del representante Montes Santander pidiendo la eliminación de esa norma. Al efecto sostuvo dicho representante que:

Dejar tal atribución en la forma definitiva de la Carta Fundamental, tan amplia y precisa, está en contradicción con el espíritu de la Constitución, que se ha caracterizado, precisamente, por su precisión y su claridad taxativa. Además —agrega— se prestaría a que la suspicacia de los que siempre andan a caza de los aspectos negativos que estamos elaborando con espíritu democrático nos la enrostrarán como una contradicción.

Alegó dicho diputado que esa materia debe ser objeto de una ley especial que la reglamente, y mientras se elabore dicha ley, se incluya la materia en una disposición transitoria que podría estar inserta en la parte final de la Constitución.⁵³

No obstante que esta proposición fue aprobada, no se incluyó la disposición transitoria a que se refería el orador.

VI. De las condiciones previstas en la Constitución

El artículo 190 del texto fundamental venezolano expresa que son atribuciones del presidente de la República en Consejo de Ministros:

8º Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial.

Es conveniente determinar el alcance de esta disposición. Para ello analizaremos las diferentes acepciones contenidas en los términos de la norma.

⁵² Proposición diputado Valecillo Añez, *Diario de Debates Asamblea Nacional Constituyente de los EE. UU. de Venezuela*, mes III, núm. 44, Caracas, 17 de marzo de 1957, p. 801.

⁵³ Ver. *Diario de Debates, cit.*, p. 973.

No obstante, debe advertirse que la omisión de uno cualquiera de los presupuestos indicados, puede llegar a infectar de nulidad el acto de que se trate, independientemente de las otras consecuencias que dicha nulidad entraña.

1. *Atribución del presidente de la República en consejo de ministros*

Cuando la norma constitucional se refiere a una atribución del presidente de la República en Consejo de Ministros, se está concediendo al jefe del Estado una potestad, un poder. No se le reconoce un derecho, por cuanto el ejercicio de dicha potestad no es anterior a la Constitución sino que nace de la misma disposición que se contempla.

Debe observarse, sin embargo, que el órgano llamado a decidir si los poderes extraordinarios se solicitan, es el Consejo de Ministros. Si dicho cuerpo, por mayoría absoluta, niega la proposición del presidente de la República en el sentido indicado, la petición no procedería, aun cuando debe advertirse que queda en manos del presidente remover a aquellos ministros que no votaron en favor de su proposición y designar otros que la apoyen en todas y cada una de sus partes.

2. *Motivos del poder legislativo para autorizar las medidas extraordinarias*

En ese sentido el Congreso está dotado de cierta discrecionalidad, aun cuando ello no significa que el cuerpo autorizante, pueda otorgar habilitaciones legislativas al margen de lo dispuesto en la misma Constitución.

Existe una diferencia fundamental entre la reforma constitucional de 1945, ratificada en 1947 y la Constitución vigente, sancionada el 23 de enero de 1961. Dicha diferencia consiste en que la nombrada en último lugar exige para que se concedan al presidente de la República las medidas extraordinarias pautadas en el contexto de dicha norma. Cuando se debatió la materia en el seno de la Comisión de Reforma Constitucional, la tesis que prevaleció estaba orientada en el sentido de considerar que dada la gravedad de la materia, se imponía la necesidad de prever que la misma fuese considerada mediante expedición de una ley especial.⁵⁴

Este aspecto limita en el fondo la disposición anotada. Si no existiera la obligación de dictar ley especial, el poder ejecutivo hubiera podido recurrir válidamente a otro expediente (emergencia, suspensión de garantías) sin necesidad de las facultades extraordinarias autorizadas por el

⁵⁴ Debe observarse que la comisión de reforma constitucional también discutió una disposición del proyecto de Constitución, en la cual se consideraba esta materia como atribución del poder legislativo. Ver *Actas de la comisión de reforma constitucional*, t. 1, vol. 1, p. 190.

Congreso. Como se expuso en la Cámara de Diputados,⁵⁵ éste sería un camino mucho más peligroso porque ello escaparía totalmente al control del Congreso.

A la luz del análisis del ordinal 8º, artículo 190 de la Constitución, se requiere lo siguiente: 1) que las medidas extraordinarias versen sobre materia económica o financiera; 2) que el interés público lo requiera; 3) que la autorización conste en ley especial. Desde el punto de vista de la teoría del derecho constitucional se exige también: a) que la autorización se otorgue por tiempo determinado;⁵⁶ b) que sólo se conceda para ejercer determinadas y precisas facultades.

La apreciación de la procedencia de estas condiciones queda en manos del órgano soberano. En esa línea de pensamiento algunos autores señalan que en razón de la urgencia de las medidas por tomar, o en razón de la impopularidad de las mismas o, en fin, de la situación extraordinaria que desde el punto de vista económico y financiero exista, se exige la intervención del gobierno dotado de un aparato dinámico y eficaz para resolver dicha situación.

La normativa constitucional —afirma el Dr. José Muci-Abraham— parte de la idea de que en un momento dado la situación económica o financiera de la nación puede presentar ciertas características que se apartan de lo común y que la hacen mutable, cambiante o variable en alto grado, al punto de que no es posible hacerle frente con reglas que se pretendan permanentes o duraderas.⁵⁷

En cuanto a la determinación de los límites de este poder de delegación, toda exégesis que al efecto se haga, lleva consigo una tarea difícil y compleja; las normas contenidas en la Constitución han admitido interpretaciones que van más allá de lo expresado; la doctrina, en lugar de sentar principios generalmente reconocidos sobre la materia, refleja divergencias fundamentales conforme a diversos criterios que no arrojan luz sobre el punto, e inducen a confusión y contradicciones que pueden parecer irreconciliables; la jurisprudencia, en fin, se cuida de emitir juicios sobre problemas de base, difíciles de modificar, y se limita a pronunciamientos de tipo marginal.

A pesar de ello, el análisis de la materia revela que en los dos únicos precedentes que sobre la materia existen en ese país, ha privado el criterio con arreglo al cual, además de las condiciones exigidas por la Consti-

⁵⁵ Ver Intervención diputado Rafael Caldera, *Diario de Debates Cámara de Diputados* núm. 34, 3 de junio de 1961, p. 1020.

⁵⁶ La Constitución colombiana establece que las facultades extraordinarias deben concederse *pro-tempore* y en los dos casos en que se han otorgado estas facultades en Venezuela siempre se ha estipulado una duración determinada (un año).

⁵⁷ Muci Abraham, José, "El proyecto de medidas extraordinarias", *El Nacional*. Caracas, 27 de mayo de 1974.

tución, es necesario que se cumplan los otros presupuestos indicados más arriba.

Otro punto interesante consiste en analizar si procede la acción de inconstitucionalidad total o parcial de la ley que autorice al poder ejecutivo para dictar medidas extraordinarias. En el derecho constitucional venezolano, es incuestionable la tesis según la cual estas disposiciones se someten al control jurisdiccional de la constitucionalidad. Es cierto que el poder legislativo posee cierto poder discrecional en la apreciación de las circunstancias que justifican la sanción de la ley autorizante, la cual escapa al control jurisdiccional de la constitucionalidad, pero también es verdad que la ley por dictarse, debe someterse a las prescripciones constitucionales que rigen al efecto.

En esa línea de pensamiento el Proyecto de Ley de Medidas Económicas de Urgencia de 1961 fue atacada en la Cámara de Diputados, sosteniéndose su presunta inconstitucionalidad.⁵⁸

Los argumentos que al efecto se esgrimieron fueron en líneas generales los siguientes:

a) Conforme al texto del proyecto, las facultades extraordinarias a que se refiere el mismo no tienen limitación alguna y su interpretación debe ser de carácter restrictivo.

b) La ley en discusión violaría el artículo 226 de la Constitución, que textualmente dice:

La Ley que establezca o modifique un impuesto u otra contribución, deberá fijar un término previo a su aplicación. Si no lo hiciere, no podrá aplicarse sino sesenta días después de haber sido promulgada. Esta disposición no limita las facultades extraordinarias que se acuerden al Ejecutivo Nacional en los casos previstos por esta Constitución.

En las modificaciones de tipo impositivo a que se contrae el proyecto de ley referido, según se dijo, no se tomó en consideración la *vacatio legis* a que se refiere el nombrado artículo 226. Es más, si dicha norma rige para el poder legislativo, con sobra de razones debe imperar para el ejecutivo.

c) El presidente de la República en Consejo de Ministros no puede crear nuevos impuestos, aun en el caso de habilitaciones legislativas. Tal facultad se reserva única y exclusivamente al Congreso. Sólo el poder reglamentario compete al poder ejecutivo.

d) La ley en discusión violaría en sus aspectos impositivos, sobre todo en aquello concerniente a las modificaciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta, el artículo 223 de la Constitución que establece:

⁵⁸ Ver Intervención diputados Ignacio Luis Arcaya y Domingo Alberto Rangel en *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, cit., pp. 976 y s.

El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad así como la protección de la economía nacional y elevación del nivel de vida del pueblo.

La violación radicaría en que se discrimina en favor de las compañías petroleras, las cuales, según el proyecto, no quedarían afectadas por la reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

La Ley de Medidas Económicas de Urgencia fue sancionada sin tomar en cuenta las observaciones formuladas sobre su presunta inconstitucionalidad y, posteriormente, no se hizo ninguna impugnación al respecto ante la Corte Suprema de Justicia.

Distinto fue el caso de la Ley Orgánica de Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera de 1974, la cual no sólo fue atacada en la Cámara de Diputados⁵⁹ y en ciertos artículos de prensa⁶⁰ por la imprecisión contenida en algunas de sus disposiciones, sino también mediante demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia,⁶¹ alegándose en favor de su inconstitucionalidad lo siguiente:

Dicha Ley Orgánica viola el ordinal 8º Artículo 190 de la Constitución, por cuanto que la misma no se limita a autorizar al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias, sino que lo autoriza para reformar leyes, o aun más, le atribuye al Presidente de la República la facultad de legislar, lo cual es muy distinto de la de dictar medidas extraordinarias.

Hasta la fecha, la Corte Suprema de Justicia no ha decidido sobre dicha impugnación, en la cual como punto interesante se sostiene la absoluta constitucionalidad de la Ley de Medidas Económicas de Urgencia a que nos referimos anteriormente, y establece una interesante comparación entre ambas, insistiendo en la inconstitucionalidad total de la Ley Orgánica de Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera.

V. Conclusiones

De lo expuesto pueden derivarse las siguientes conclusiones:

1. No se puede prescindir de la realidad latinoamericana en los análisis que se hagan sobre los fenómenos jurídicos de dicho continente. En

⁵⁹ Ver. Intervención diputado Fernández, Vivas Terán y otros en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, cit.

⁶⁰ Ver el artículo del Dr. Muci Abraham, ya citado.

⁶¹ Ver el texto completo de dicha demanda en el diario *El Universal* de Caracas, del 19 de junio de 1974, pp. 1-20.

Venezuela, tal realidad ha influido poderosamente en la estructuración de las instituciones constitucionales, particularmente en lo que concierne al poder ejecutivo.

2. Existe en ese país la institución conocida con el nombre de habilitaciones legislativas, la cual consiste en la concesión de facultades al poder ejecutivo, por ministerio de la Constitución, para dictar medidas extraordinarias con fuerza de ley, dentro de los límites que se fijen y sobre las materias contempladas por la ley autorizante.

3. En el deslinde necesario que se haga de la institución se distinguen estos dos aspectos: *a*) la existencia de la ley de delegación que emana del Congreso, como si se atribuyese al gobierno el poder de emitir normas jurídicas, y *b*) la ley delegada que deriva del poder ejecutivo y que puede asumir el nombre de decreto legislativo, decreto con fuerza de ley, medida extraordinaria, etcétera.

4. Las medidas extraordinarias son de diferentes categorías, existiendo una verdadera *anarquía terminológica* al respecto. El criterio que al efecto priva es el de llamar ley autorizante al acto que habilita al poder ejecutivo, y medidas extraordinarias a los actos de éste.

5. Las medidas extraordinarias se han justificado en Venezuela por el progreso técnico de la sociedad industrial, el aumento constante de la población y los cambios constantes en las estructuras económicas y sociales.

6. Los antecedentes de la institución se remontan en Venezuela a la Constitución de 1945, consagrándose entre las atribuciones del poder legislativo y también entre las facultades del presidente de la República, con estas características: *a*) la autorización debe ser de carácter temporal; *b*) las facultades que se conceden serán determinadas y precisas; *c*) solamente se otorgarán para proteger la vida económica y financiera de la nación; *d*) el Congreso Nacional sólo podrá otorgarlas cuando la necesidad o la conveniencia política lo requieran.

7. En la reforma de 1947 se ratificaron los requerimientos señalados y en 1961 se estableció la institución en esta forma:

Atribuciones del Presidente de la República en Consejo de Ministros;
8º Dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por la ley especial.

Conforme a la letra de la Constitución se exigen las condiciones pautadas en la citada disposición, pero siguiendo los antecedentes, el derecho comparado y la doctrina jurídica, los dos únicos casos existentes en la

historia constitucional de Venezuela (Ley de Medidas Económicas de Urgencia de 1961 y Ley Orgánica de Medidas Extraordinarias de 1974) han tratado de ceñirse además de lo expresado por la vigente Constitución a estos presupuestos: temporalidad y facultades determinadas y precisas.

8. Hay una diferencia crucial entre la Constitución de 1961 y los textos anteriores sobre la materia. Radica en que mientras la primera lleva consigo la necesidad de que las cámaras legislativas promulguen una ley autorizante, los otros omiten tal circunstancia, lo cual le imprime cierta superioridad jurídica a la Carta sancionada el 23 de enero de 1961.

9. La determinación del alcance y limitaciones contenidas en el instituto de las habilitaciones legislativas es difícil y compleja, pero en todo caso, a pesar de todos los problemas que al efecto se plantean, la interpretación constitucional debe recurrir no sólo al texto constitucional, sino también a las fuentes y al derecho comparado.

10. Es incuestionable la posibilidad de considerar esta materia como recurrible de inconstitucionalidad mediante el control jurisdiccional. Verdad es que la apreciación de las circunstancias que justifican el llamado interés público por la voluntad soberana del Congreso, tienen carácter discrecional y escapan al control de constitucionalidad; pero toda discrepancia, no sólo de la ley autorizante, sino también de las medidas extraordinarias con la propia Constitución, debe ser declarada de nulidad por la Corte Suprema de Justicia.

11. El texto de las medidas extraordinarias de 1974, como las disposiciones dictadas al amparo de la Ley de Medidas Económicas de Urgencia, tienen carácter reformista, sin que ello envuelva cambios de estructuras, debiendo colocarse dentro de las tendencias populistas que existen en América Latina.