

LA LEGISLACION DELEGADA EN LA
CONSTITUCION PERUANA DE 1979:
ALGUNOS PROBLEMAS Y EXPERIENCIAS
DEL PERIODO 1980- 1985

Francisco José Eguiguren

Uno de los rasgos predominantes en el constitucionalismo moderno, es la tendencia acentuada hacia el fortalecimiento del órgano Ejecutivo, quien ha visto notoriamente incrementadas sus atribuciones y funciones, asumiendo o compartiendo –según los casos– tareas que tradicionalmente fueron potestad exclusiva del Parlamento. El monopolio que detentaba el Parlamento en la elaboración de las leyes y en el desempeño de la labor legislativa –verdadero cimiento sobre el que se levantó buena parte de la estructura de la teoría constitucional– ha sufrido una limitación considerable, a consecuencia de la presencia cada vez más activa del Gobierno en el campo de la producción normativa.

Resulta fácilmente constatable que la función normativa del Gobierno ya no se restringe actualmente a la reglamentación de las leyes, a la dación de disposiciones administrativas o a la formulación de la mayor cantidad de propuestas legislativas que llegan al Parlamento, tareas que de por sí cumple de manera intensa. La realidad existente en los principales ordenamientos constitucionales, muestra la tendencia a delimitar el ámbito de la ley parlamentaria, reservándola sólo para aspectos considerados de especial trascendencia política, social o económica. Muchas materias que otrora se regulaban por ley del Parlamento –recargando y acentuando la conocida lentitud y burocratismo de los parlamentos– han pasado a ser directamente normadas por el Gobierno mediante disposiciones con fuerza de ley.

Pero esta creciente participación del Gobierno en la función legislativa no queda allí. La mayoría de las Constituciones son proclives a posibilitar que el Parlamento pueda delegar al Ejecutivo la facultad de dictar normas con fuerza de ley (ordenan-

zas, decretos legislativos) para regular materias reservadas a normación legislativa. Del mismo modo, se tiende a generalizar el admitir que el Gobierno pueda dictar medidas extraordinarias con rango legal, sin necesidad de requerir autorización previa del Parlamento y para afrontar situaciones de especial urgencia o necesidad.

La Constitución Peruana de 1979 ha tenido el acierto de acoger estas tendencias innovadoras, contemplando tanto la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo (arts. 188 y 211 inc. 10^o) como las medidas extraordinarias de urgencia o necesidad (art. 211, inc. 20^o). Lamentablemente, la experiencia del período 1980-1985 ha servido para poner al descubierto algunas serias deficiencias técnicas y sistemáticas en que ha incurrido nuestra Constitución al normar (insuficiente o inadecuadamente) estas instituciones. Algunas de estas limitaciones se han visto acentuadas por el uso verdaderamente frecuente dado a ambas instituciones y por el predominio de interpretaciones del Parlamento y el Gobierno que han desnaturalizado la legislación delegada o las medidas extraordinarias, vulnerando la Constitución.

Somos conscientes que un Gobierno debe contar con los instrumentos normativos que le permitan ejercer adecuadamente las funciones legislativas que todo Estado Moderno demanda, sobre todo en realidades como la peruana, que requiere de medidas urgentes y cambios profundos. Pero también estamos convencidos de lo perentorio e irrenunciable que resulta el contribuir al afianzamiento de nuestra Constitución y de su supremacía. Es dentro de estas perspectivas que nos animamos a elaborar y ofrecer este trabajo sobre la legislación delegada, el mismo que se inscribe dentro de una preocupación más amplia a la cual nos encontramos abocados, en relación al fortalecimiento de las funciones legislativas del Ejecutivo en el Perú actual y a sus efectos en la estructura tradicional (ya ciertamente confusa y desarticulada) del ordenamiento normativo jurídico-constitucional peruano. Por evidentes razones de espacio, dejamos para una nueva ocasión el ofrecer un trabajo similar en torno a las medidas extraordinarias o decretos de urgencia.

Para desarrollar el tema propuesto, se ha considerado conveniente empezar presentando una visión general de las nuevas tendencias en la relación Constitución-ley-legislación delegada, im-

perantes en ordenamientos que han inspirado la labor de nuestros constituyentes en la materia, especialmente la normatividad constitucional francesa, española e italiana. Posteriormente realizamos un breve análisis de la forma concreta en que la Constitución Peruana de 1979 acogió la legislación delegada, para luego precisar algunos de los problemas fundamentales surgidos de su aplicación en el período 1980-1985. En este último aspecto, se privilegia el tratamiento de los casos de la delegación en materia de leyes orgánicas y legislación tributaria, así como las características y alcances del control parlamentario a los decretos legislativos dictados por el Gobierno en virtud de una habilitación del Congreso.

1. LEY Y DELEGACION DE FACULTADES LEGISLATIVAS AL GOBIERNO EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO

1.1 *El Modelo Francés*

La potestad de dar leyes fue siempre reconocida como una atribución propia del Parlamento. No obstante, señala Burdeau (1), la idea de reservar al Parlamento ciertas cuestiones, descargándole de las que son menos importantes, venía siendo postulada por algunos especialistas del Derecho Público, como una forma adecuada de responder a la creciente necesidad de reglamentación que demanda todo Estado moderno. La fórmula propuesta consistía en establecer un listado de materias legislativas que permanecerían encargadas al Parlamento, mientras que los otros aspectos pasarían a ser normados directamente por el Gobierno por vía de reglamentos.

Resulta normalmente aceptado considerar que la ley, atendiendo a su contenido, se caracteriza por la generalidad, impersonalidad y permanencia. Sin embargo, al lado de esta concepción, existen quienes privilegian la forma en que se dicta la norma, considerando como ley a aquella que es votada y aprobada por el Parlamento, abstracción hecha de su contenido. De donde resultaría, también siguiendo a Burdeau (2), que para esta segunda con-

(1) BURDEAU, Georges: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*; Editora Nacional. Madrid, 1981. pág. 743.

(2) BURDEAU, Georges: Op. cit. pág. 739.

cepción no existirían materias estrictamente reservadas al campo de la ley; sería más bien el legislador quien imprimiría el carácter de ley a todas aquellas normas que dicta con forma de ley. Habría entonces normas que son leyes tanto por el fondo y contenido (normas generales) y por su forma (dictadas por el Parlamento), mientras que otras serían leyes en razón del órgano que las dicta (Parlamento) independientemente de su contenido.

Consciente de la inconveniencia de proseguir con el monopolio del Parlamento en la tarea legislativa, pero también de la supremacía jerárquica de la ley con respecto al reglamento, la Constitución Francesa de 1958 intentó zanjar estas dificultades. Y así estableció, en su artículo 34^o, un reparto de materias legislativas, entre el Parlamento y el Gobierno. En primer lugar, precisa que necesariamente serán normadas por leyes del Parlamento las materias referidas a: a) derechos y garantías de los ciudadanos, b) la nacionalidad, capacidad y estado de las personas, los regímenes matrimoniales y sucesorios, c) la determinación de los crímenes, delitos y penas (Derecho Penal) y la jurisdicción, d) la base tributaria, la tasa y modalidad de los impuestos, la emisión de la moneda, e) el régimen electoral de las asambleas parlamentarias y locales; f) la creación de categorías de establecimientos públicos, g) las garantías concedidas a los funcionarios civiles y militares del Estado, h) las nacionalizaciones de empresas y las transferencias de propiedad de empresas del sector público hacia el sector privado.

En segundo lugar, dicho artículo señala las materias en las cuales el Parlamento expedirá leyes que establezcan solamente los principios fundamentales, referidas a la organización general de la defensa nacional, la libre administración de las colectividades locales, a la enseñanza; al régimen de la propiedad en los derechos reales, las obligaciones civiles y mercantiles; al derecho del trabajo, sindicalización y seguridad social. En realidad, se trata de las denominadas “leyes marco” o “leyes de base” aprobadas por el Parlamento, las mismas que luego serán desarrolladas reglamentariamente por el Gobierno. En consecuencia, todas las materias legislativas distintas a aquellas en que el Parlamento las regula directamente o en las que fija los principios y marcos fundamentales (además de las leyes financieras y las que norman la acción social y económica del Estado) serán legisladas por el Gobierno a través de reglamentos (artículo 37^o).

Tenemos así que el Gobierno cuenta tanto con una función reglamentaria clásica, desarrollando las leyes-marco del Parlamento, como con una atribución reglamentaria autónoma, que le permite dictar decretos reglamentarios de carácter legislativo (pese a no tener forma de ley) para normar directamente aquellas materias que no están reservadas a ley del Parlamento. Pero además, fortaleciendo su tarea legislativa, el Gobierno cuenta con la facultad (art. 38^o) de solicitar al Parlamento autorización para regular mediante “ordenanzas” (parecidas a nuestros decretos legislativos) y por un tiempo determinado, materias reservadas a la esfera de la ley parlamentaria.

Para que el gobierno pueda dictar ordenanzas referidas a materias propias de la ley parlamentaria, el artículo 38 establece los siguientes requisitos:

- El Gobierno debe —por propia iniciativa— acudir al Parlamento para solicitar y obtener una autorización de éste. El Parlamento no puede, entonces, aprobar una ley de delegación si ello no le ha sido pedido; tampoco puede modificar los términos de la autorización una vez conferida, ni regular dichos aspectos mientras la habilitación legislativa se encuentra vigente.
- El Parlamento debe definir el programa que el Gobierno quedará encargado de normar mediante ordenanza, pero la extensión y delimitación de la delegación queda sometida a discreción del Parlamento.
- La autorización debe señalar el plazo por el que se asigna la delegación al Gobierno, tanto para la promulgación de las ordenanzas como para la presentación al Parlamento del proyecto de ley ratificatoria. Y es que si bien las ordenanzas que expide el Gobierno son adoptadas por el Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Estado (Tribunal Administrativo) y entran en vigor el mismo día de su publicación, pueden caducar y perder vigencia si el Gobierno no cumple con presentar —dentro del plazo previsto en la ley de habilitación— el proyecto de ley ratificatoria ante el Parlamento, para que éste convalide o derogue la ordenanza.

Cabe por ello precisar que luego de publicada la ordenanza y hasta antes que expire el plazo autorizado, dicha norma puede modificar, derogar o reemplazar leyes vigentes, e inclusive dictar nuevas normas; sin embargo, mientras no sean ratificadas por el Parlamento carecen de fuerza de ley, siendo sólo actos administrativos. Si el Gobierno no cumple con presentar al Parlamento el proyecto ratificatorio de la ley, dentro del plazo establecido, la ordenanza caduca dejando de producir efecto. Lo mismo sucede en el caso de que el Parlamento se niegue a ratificar el proyecto presentado. Más bien, si el Parlamento ratifica el proyecto, entonces la ordenanza adquiere fuerza de ley.

1.2 *El Modelo Español*

Aunque la Constitución Española de 1978 reserva para las Cortes Generales (Parlamento) un rol preponderante en las atribuciones legislativas, no por ello deja de contener disposiciones concretas (art. 82) que facultan expresamente a que se pueda delegar al Gobierno la dación de normas (decretos legislativos), según el art. 85, dotadas con fuerza de ley.

Montero Gibert y García Morillo (3) señalan que “se trata de un mecanismo previsto para resolver legislativamente una situación normativa compleja, caracterizada ya por las dificultades específicas que presenta la normación de una materia acusadamente técnica, ya por la existencia de una pluralidad de fuentes normativas dispersas e incluso contradictorias, que se hace preciso unificar en un mismo cuerpo legal. En tales casos, se considera que la Administración está en una mejor situación para realizar la parte más técnica de la labor legislativa y se delega en ella a este respecto, imponiéndole unas directrices a seguir y unos límites, materiales y temporales, para su actuación”.

El propio artículo 82º de la Constitución Española, establece diversos requisitos y límites para la delegación de facultades legislativas al Gobierno y la utilización de las mismas. En primer lugar, la ley de delegación tiene que señalar —en forma expresa—

(3) MONTERO GIBERT J.R. y GARCIA MORILLO J. *El Control Parlamentario*. Editorial Tecnos, Madrid 1984; pág. 109.

la materia concreta y el plazo específico por los que se otorga la autorización. En segundo lugar, la delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno, mediante la publicación de la norma correspondiente. En consecuencia, la autorización no puede entenderse concedida de manera implícita ni por tiempo indeterminado; tampoco está facultado el Gobierno para modificar (dentro del plazo) las propias normas ya dictadas, ni para subdelegar a su vez dichas atribuciones en otras autoridades.

Cabe agregar que, a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos constitucionales, el modelo español confiere a las Cortes Generales un papel significativo y gravitante en el control parlamentario a la legislación delegada. Este control abarca tanto la indicación de los criterios básicos que desarrollarán y a los que deberán sujetarse los decretos legislativos a dictarse, como también la ulterior verificación de que la legislación expedida se adecúe a los términos de la delegación autorizada por las Cortes.

Cuando la delegación tiene por finalidad facultad al Gobierno para dictar o crear nuevas normas, será indispensable que la autorización de las Cortes se sustente en una “ley de bases” (ley-marco) que fije los criterios fundamentales a desarrollar por el decreto legislativo; así, existe una relativa injerencia parlamentaria en el contenido concreto de la futura legislación gubernativa. La constitución es clara en señalar que “las leyes de bases determinarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio” (art. 82.4). Asimismo que la ley de bases no podrá, en ningún caso, autorizar a la modificación de la propia ley de bases por la vía delegada, ni a dictar leyes con carácter retroactivo.

Por el contrario, cuando la delegación no tiene por objeto que el Gobierno elabore nuevas normas, sino tan sólo que proceda a refundir varios textos legales en uno solo, la autorización de las Cortes será aprobada por una ley ordinaria. No obstante, dicha autorización deberá precisar si se refiere a la mera formulación de un texto único, o si también faculta a regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

Pero al lado de estas disposiciones constitucionales, que permiten a las Cortes establecer criterios y límites a que tendrá que sujetarse el Gobierno en el ejercicio de la habilitación legislativa

recibida, existen otras que están orientadas a garantizar un efectivo control parlamentario de los decretos legislativos dictados. Así, el art. 82.6 de la Constitución Española señala que "sin perjuicio de la competencia propia de los tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control". Precisar los alcances de este control parlamentario y el carácter de estas "fórmulas adicionales de control" reviste importancia medular, sobre todo para dilucidar lo referente al momento en que entran en vigor los decretos legislativos.

Pensamos que, de acuerdo a la Constitución Española, la legislación delegada dictada por el Gobierno es perfecta y entra en vigencia desde el mismo momento que es publicada por mandato de éste. Cabe preguntarse entonces por la constitucionalidad de una disposición contenida en la ley autorizativa, que impusiera como condición para la vigencia de un decreto legislativo su revisión o aprobación previa por las Cortes. Nos inclinamos a considerar que tal exigencia sería posible y plenamente admisible, pues se trata precisamente de una fórmula adicional de control, que puede ser usada discrecionalmente por el Parlamento en virtud de la norma constitucional. Naturalmente que a falta de este tipo de estipulaciones, la legislación delegada surtirá efecto desde su publicación, sólo pudiendo ser modificada por una ley parlamentaria propia de la función legislativa ordinaria de las Cortes y ya no en vía de control.

Es corriente que un mecanismo adicional de control parlamentario de la legislación delegada, sea el procedimiento establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados, cuya modalidad se asemeja bastante a la "resolución negativa" del sistema británico. Este procedimiento consiste en que una vez que el Gobierno elabora los decretos legislativos, debe remitirlos y depositarlos en el parlamento para su ulterior publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. Se abre luego un plazo de un mes, para que diputados o grupos parlamentarios puedan formular objeciones a la utilización gubernamental de la delegación. De transcurrir el plazo sin que se planteen observaciones, el uso de la delegación se considera correcto; por el contrario, de haber objeciones éstas se tramitan dentro de la comisión parlamentaria respectiva, cuyo dictamen será debatido y votado por las Cámaras. Obviamente, este procedimiento adicional de control sólo rige a falta de que la ley autorizativa señale otro mecanismo específico.

Coincidimos con Montero Gibert y García Morillo en la conveniencia de que la ley autorizativa establezca la intervención parlamentaria antes de la publicación y entrada en vigencia de la legislación delegada, lo que impediría que ésta rija si las Cortes encuentran que el uso dado por el Gobierno a las facultades recibidas es contrario a los límites impuestos por la delegación. Compartimos también su parecer acerca de que nada se opondría a que las Cortes, disconformes con el texto aprobado por el Gobierno, puedan devolvérselo con las indicaciones de los aspectos a modificar para que el nuevo texto se adecúe a la voluntad legislativa delegada (4).

1.3 *El Modelo Italiano*

Si bien la Constitución Italiana de 1947 reserva para el Parlamento la titularidad de la función legislativa, en su artículo 76^o permite expresamente que se pueda delegar esta facultad en el Gobierno, pero siempre que la autorización cumpla con especificar los principios y criterios directrices, así como que la delegación esté únicamente referida a un plazo limitado y para objetos determinados.

Destacando la importancia de la legislación delegada para afrontar el tecnicismo que demanda la elaboración normativa en ciertas materias, así como su indiscutible sustento constitucional, Biscaretti di Ruffia (5) señala lo adecuado que resulta haber establecido ciertos límites y requisitos que impidan un uso excesivo de la delegación. Así, encuentra hasta cinco limitaciones a las cuales tendrá que ceñirse la autorización legislativa que el Parlamento confiera al Gobierno:

- a) La materia delegada debe ser sustancialmente legislativa, excluyendo por tanto aspectos de índole constitucional o administrativo.
- b) El destinatario de la delegación debe ser el Gobierno, entendido como el conjunto de ministros reunidos en Consejo de

(4) MONTERO GIBERT J.R. y GARCIA MORILLO J., op. cit. pág. 120.

(5) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos. Madrid 1973. págs. 488-489.

Ministros y no alguno de ellos en particular, ni órganos o entes distintos en el Estado.

- c) La forma a que se sujetarán las leyes-delegadas a dictarse, será la de los decretos presidenciales, dotados con fuerza de ley, que provienen de la deliberación y aprobación en el Consejo de Ministros y se someten a una formalidad de publicación similar a las leyes.
- d) El contenido de la ley de delegación deberá contemplar “objetos definidos”, lo que excluye el otorgamiento de “plenos poderes” (excepción hecha del caso en que se declara el estado de guerra) teniendo a su vez que establecer “los principios y criterios directrices” que el Gobierno está obligado a seguir y desarrollar en la elaboración de las normas. Se trata de las denominadas “leyes-cuadro” para la delegación, emparentadas con las leyes-marco y leyes de base ya referidas.
- e) El tiempo que dure la delegación será necesariamente limitado.

El propio Biscaretti (6) anota que dentro de los distintos objetos que pueden involucrar las leyes de delegación, existen dos tipos de autorización especialmente características y frecuentes en la tradición constitucional italiana: las delegaciones legislativas para redactar textos únicos y las para elaborar códigos. Con la denominación “textos únicos” (señala el autor citado) se indican aquellos actos del Gobierno encaminados a recoger y ordenar las normas legislativas (y a veces también reglamentarias) que se han ido dando en una materia determinada, eliminando las que se han visto derogadas o resultan innecesarias en virtud de la cambiante legislación positiva. Por ello se asume que esta tarea (similar a la de refundir textos del modelo español) no tendría un carácter innovador o creador de nuevas normas, aunque es frecuente que la ley autorizativa faculte expresamente al Gobierno para armonizar, modificar, completar y coordinar las normas a refundir, con el propósito razonable de lograr finalmente un texto legal verdaderamente coherente y articulado.

(6) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: op. cit., pág. 490.

Cuando se ha tratado de elaborar códigos, ha sido práctica continua en Italia delegar al Gobierno las facultades legislativas que lo habiliten para desarrollar esta tarea. Y ello porque se asume que las Cámaras no son competentes ni están configuradas para afrontar una labor legislativa tan extensa, minuciosa y técnica como la preparación de un código. Se opta entonces por encargar al Gobierno el desempeño de esta labor, para lo cual conforma comisiones de estudio y de trabajo integradas por juristas y magistrados especialistas en la materia.

1.4 *El Sistema Británico*

Conocida es la influencia que tuvo Inglaterra en el surgimiento de la teoría de la separación o división de poderes, al punto que la doctrina de la soberanía legislativa del Parlamento es un cimiento de su Constitución. Como refiere Cooper (7) “sólo el Parlamento es capaz de promulgar nuevas leyes generales y de revocar las antiguas, mediante su autoridad derivada de ese fantasma político-jurídico, la Constitución Británica. Los otros órganos estatales y particulares derivan su potestad legislativa del Parlamento (“legislación delegada”) que les permite este ejercicio limitado bajo su licencia”.

Dentro de la categoría “legislación delegada”, los ingleses involucran tanto las normas dictadas por el Gobierno en virtud de una autorización expresa del Parlamento, como aquéllas que provienen de su tarea reglamentaria administrativa ordinaria. Se trata, entonces, de una amplia gama de normas, independientemente de la naturaleza jurídica del organismo que las dicta, ya sean ministerios, funcionarios del Estado, empresas estatales, municipalidades o universidades.

Pero a diferencia de las leyes emanadas del Parlamento, cuya aplicación no puede ser enervada por el poder judicial, ni tampoco ser tildadas de inconstitucionales, la denominada legislación delegada si puede ser eventualmente sometida a control judicial, debido precisamente a su carácter subordinado. En consecuencia, podrá ser declarada judicialmente inválida, en caso de

(7) COOPER, H.H.A.: “La legislación delegada en Inglaterra”; en *Diez ensayos sobre el Common Law*. U.N.M.S.M., Lima 1967; pág. 133.

constatarse que no ha cumplido estrictamente con las indicaciones señaladas por el Parlamento o de no aparecer razonable su contenido, atendiendo a criterios de análisis asentados jurisprudencialmente.

Siendo el Parlamento el titular de la potestad legislativa, es indudable que desempeñe un control sobre estas normas subordinadas, dado que si tiene capacidad para crear, modificar o derogar leyes, con mayor razón puede fiscalizar la legislación delegada, tanto antes de su promulgación como después de su entrada en vigencia. Ciertamente es que ante la gran magnitud de aspectos involucrados en la legislación delegada, fue necesario el perfeccionamiento de sistemas de control y revisión parlamentaria, que garantizaran el cumplimiento de su cometido y corrigieran excesos derivados de la actividad normativa del Gobierno y la Administración.

Una primera delimitación ha estado referida a privilegiar la revisión parlamentaria sólo de ciertas categorías de la legislación delegada, especialmente los decretos o mandatos escritos expedidos por un Ministro o por altos funcionarios de su despacho, actuando en virtud de la autorización de una ley parlamentaria previa ("Statutory Instrument"). Tal precisión ha provenido tras la constatación de que la ley parlamentaria —cada vez más— sólo puede establecer los criterios o principios fundamentales, dejando al Gobierno y a la Administración la tarea de desarrollar y detallar dichas leyes. Entonces, los Statutory Instrument son remitidos para su estudio en el Parlamento, donde existen comités permanentes (en ambas Cámaras) que revisarán las normas y precisarán si algunos aspectos deben llevarse para su discusión en el pleno parlamentario.

Según Cooper (8) se han configurado siete causales por las cuales el contenido de un Statutory Instrument podría ser llevada a su debate en el Parlamento:

- a) Cuando el instrumento proponga una carga sobre los fondos públicos.

(8) COOPER, H.H.A.: op. cit. pág. 137.

- b) Que el instrumento haga un empleo inusitado o imprevisto de los poderes dados por ley especial.
- c) Que el instrumento excluya la jurisdicción de las cortes.
- d) Cuando tenga efecto retroactivo en caso no previsto por la ley principal.
- e) Por haber habido demora no razonable en la publicación del instrumento o en su exhibición ante el Parlamento.
- f) Cuando los requisitos referentes al aviso del Parlamento no hayan sido cumplidos.
- g) Cuando la forma o el contenido del instrumento no están claramente expresados.

Una característica de esta categoría de legislación delegada, es el alto grado de tecnicismo y especialidad que ha alcanzado, al punto que su lenguaje puede resultar incomprensible para quienes no son expertos en la materia tratada por la norma. En los casos que los comités parlamentarios no encuentren objeción alguna a estos instrumentos, ellos adquieren plena vigencia (sistema de convalidación por “resolución negativa”). Por el contrario, si dentro del plazo establecido (usualmente de cuarenta días) se inicia el procedimiento para la anulación de la norma, una vez que se expida la resolución parlamentaria que la anula, el Statutory Instrument tendrá que ser publicado íntegramente de nuevo, pero sin los aspectos observados por el Parlamento.

Pero existen otras amplias e importantes categorías de legislación delegada que, pese a ser dictadas en virtud de autorizaciones expresas conferidas por leyes del Parlamento, no son sometidas a una ulterior revisión o control parlamentario. Es el Poder Judicial quien asume la responsabilidad de invalidar —mediante los procedimientos judiciales suscitados— aquellas normas provenientes de entidades tan variadas como municipalidades, universidades, empresas estatales, instituciones privadas, cuando se encuentra que han sobrepasado o tergiversado la autorización o los criterios establecidos en la ley parlamentaria.

Mención especial dentro de este tipo de legislación delegada

merecen las denominadas “By-laws”, disposiciones promulgadas por las municipalidades para el gobierno de su región, en aspectos tales como la regulación de la salud pública, limpieza, iluminación, horarios comerciales, actuación policial, etc. Tales normas provienen de delegación expresa de leyes parlamentarias, pudiendo su invalidez ser reclamada por la vía judicial en caso de que alguien considere inadecuado o irracional su contenido en relación a los términos de la autorización recibida.

1.5 *El Sistema de los Estados Unidos*

El régimen político norteamericano ha sido siempre señalado como modelo de aquellos que, interpretando la teoría de la división de poderes, establecen una separación bastante drástica y tajante entre Parlamento y Gobierno, la rigurosa supremacía de la Constitución y el control de la constitucionalidad de las leyes asumido por la Suprema Corte. La posibilidad de que el Gobierno dicte normas con fuerza de ley, por autorización delegada del Parlamento, parecería a simple vista poco probable.

Sin embargo, el desarrollo del Estado Moderno, las crecientes necesidades en materia de una legislación cada vez más técnica y urgente, fueron cimentando las bases para que la delegación de facultades legislativas al Gobierno, pese a no estar prevista en la Constitución de los Estados Unidos (e incluso a ser su tradición constitucional reacia a esta posibilidad) empezara a instaurarse como algo relativamente inevitable. Claro está que estos factores determinan que la legislación delegada mantenga en el sistema norteamericano un carácter ciertamente excepcional y un uso no excesivamente frecuente, lo que aún así resulta importante si atendemos a los reparos que el constitucionalismo estadounidense podría ofrecer a esta institución.

El fortalecimiento indudable del poder del Presidente de los Estados Unidos y de su liderazgo político, pueden también haber contribuido al surgimiento de la delegación legislativa. Por efecto de prácticas parlamentarias y, especialmente, por el rol trascendental que cumple la jurisprudencia de la Suprema Corte, diversos autores destacan el establecimiento de ciertos criterios y requisitos rigurosos a que tendrá que someterse una (eventual y excepcional) autorización para que el Gobierno dicte normas con fuerza de ley:

- a) El objeto de delegación debe ser claro y terminantemente definido.
- b) La autorización deberá sentar y definir una política definida que tendrá que ser cumplida por la ley a dictarse.
- c) La ley autorizativa establecerá criterios que guíen y limiten la acción discrecional del Gobierno en la ejecución de las atribuciones recibidas.
- d) No puede autorizarse al Gobierno a crear o imponer sanciones penales.
- e) La delegación debe ser necesariamente temporal, pudiendo el Congreso reasumir su potestad legislativa, sobre la materia autorizada, en cualquier momento y pese a que esté vigente la delegación.

El ejercicio que hace el Gobierno de las facultades legislativas recibidas, ha dado lugar al desarrollo de diversos mecanismos de control al correcto uso de estas atribuciones, tanto en la vía judicial como en la parlamentaria. Merece destacarse el surgimiento —relativamente reciente— de una suerte de veto parlamentario (especie de correlato al veto presidencial) que le permite oponerse a la entrada en vigencia o lograr la derogación de aquellas normas dictadas en virtud de una delegación, por considerar que vulneran la constitución o los límites de la autorización conferida.

2. *LA LEGISLACION DELEGADA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL PERUANO ACTUAL*

2.1 *Antecedentes*

La Constitución Peruana de 1933 no contenía ninguna disposición que permitiera expresamente al Parlamento delegar facultades legislativas en el Gobierno (“Poder Ejecutivo”). Pero la realidad cotidiana evidenciaba el creciente fortalecimiento del Ejecutivo, situación que, por efecto de las recurrentes dictaduras civiles o militares y por el afianzamiento del caudillismo presidencial, fue llevando a un rol cada vez más activo del Gobierno en la elaboración legislativa (principalmente a través de decretos-leyes).

Fue en las postrimerías del gobierno de Oscar R. Benavides, que se convoca a un plebiscito (por ley 8875 del 18 de abril de 1939) destinado a obtener la aprobación popular para introducir una reforma constitucional que otorgara mayores atribuciones al Presidente de la República. Una de estas atribuciones era, precisamente, la posibilidad de que el Parlamento pudiera delegar (mediante autorización expresa) facultades legislativas al Ejecutivo. Con el veredicto favorable obtenido en dicho plebiscito, cuyo sustento y desenvolvimiento resultan ciertamente cuestionables, se dicta la Ley 8929 (del 24 de junio de 1939) que reforma la Constitución. Para el caso que nos ocupa, se adiciona al artículo 123 constitucional, que regulaba las atribuciones del Congreso, un inciso 24) que autoriza la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, con la exigencia del cumplimiento de tres requisitos: 1) Debía concederse por ley autorizativa aprobada y votada por el Congreso. 2) Debía determinarse la(s) materia(s) objeto de delegación. 3) La delegación debía limitarse en el tiempo a los períodos de receso parlamentario.

Sin embargo, esta modificación constitucional sólo tuvo vigencia durante el primer gobierno de Manuel Prado (1939-1945) ya que, a poco de iniciado el mandato de José Luis Bustamante y Rivero, mediante ley 10334 (del 6.11.45) el Congreso aprobó la derogación de esta reforma. Conviene anotar que la ley derogatoria fue promulgada directamente por el propio Parlamentario, pues el Presidente Bustamante se opuso a hacerlo por considerar necesarias tales atribuciones del Ejecutivo.

No obstante a que, por dicha derogación, la Constitución del 33 volvió a quedar sin norma que autorizara la delegación legislativa al Ejecutivo, durante el primer gobierno del Presidente Fernando Belaúnde (1963-1968) se produjeron algunos casos en que se hizo uso de esta institución. Puede señalarse, por ejemplo, la ley 16403 (del 4.2.66) que autorizó al Gobierno a poner en vigencia –con fuerza de ley– los proyectos de Código Tributario y Código de Aduanas. Igualmente el caso de la ley 17044 (del 20. 6.68) que autorizó al Ejecutivo a dictar leyes de carácter extraordinario, para solucionar el equilibrio de las finanzas públicas y el fortalecimiento de la balanza de pagos, frenar el alza del costo de vida y establecer sanciones para quienes especulen con los precios. Al amparo de esta norma, el gobierno realizó una verdadera reforma tributaria, de donde surgieron disposiciones como el

famoso decreto supremo 287-68-HC del Impuesto a la Renta que, con algunas modificaciones, mantuvo vigencia durante buena parte del gobierno militar.

Merece especial referencia la argumentación esbozada por el Congreso de entonces, en su intento por justificar la constitucionalidad de las autorizaciones conferidas al Gobierno. Se interpretó que el inciso 23^o del artículo 123 de la Constitución —referido a las atribuciones del Parlamento— al establecer que éste podía “ejercer las demás atribuciones esenciales a la potestad legislativa”, dejaba abierta la posibilidad para que se delegaran tales atributos al Ejecutivo. Argumento de una base constitucional ciertamente deleznable, es verdad, pues resulta poco serio considerar que se está cumpliendo con ejercer aspectos esenciales de la función legislativa del Congreso, precisamente cuando se opta por delegar estas funciones al Gobierno. Pero la magnitud de la crisis que atravesaba el país y la ausencia de normas constitucionales que contemplaran expresamente la legislación delegada, llevaron a estas “salidas” poco consistentes, surgidas inclusive de un Parlamento controlado por la oposición al régimen belaudista, que había obstaculizado muy significativamente sus iniciativas legislativas.

Seguramente estas experiencias, así como la constatada necesidad de dotar al Ejecutivo de mayores funciones en el desempeño de la tarea legislativa (por delegación expresa del Parlamento, claro está) llevaron a los constituyentes a acoger dentro de nuestra nueva Constitución a la legislación delegada.

2.2 *La Constitución de 1979*

Aunque la actual Constitución prosigue reafirmando a la función legislativa como una prerrogativa propia del Parlamento (art. 186, inc. 1^o) ha tenido el acierto de considerar expresamente la posibilidad de que puedan ser delegadas facultades legislativas al Ejecutivo. La elaboración de las leyes constituye así una atribución (irrenunciable) del Congreso, siendo más bien la delegación legislativa al Ejecutivo una facultad del Parlamento, que éste puede o no usar discrecionalmente.

El art. 188^o de la Constitución establece que “el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, median-

te decretos legislativos, sobre las materias y por el término que especifique la ley autorizativa”. Dichos decretos legislativos tienen fuerza y rango de ley, estando sometidos para su promulgación, publicación, vigencia y efectos a las mismas normas aplicables a éstas. Por mandato expreso del inciso 10^o del art. 211 constitucional, el Presidente de la República está obligado a “dar cuenta al Congreso” del uso dado a las facultades legislativas delegadas y de las normas dictadas en virtud de la autorización recibida.

De la forma en que nuestra Constitución regula la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, cabría deducir algunas características y delimitaciones importantes:

- a) La delegación debe ser expresa y provenir de una ley autorizativa específica aprobada por el Parlamento. No cabrían —en ningún caso— delegaciones implícitas o tácitas. Pensamos, inclusive, que tampoco sería correcto conferir autorización legislativa mediante algunos artículos contenidos dentro de una ley que norma aspectos generales.
- b) La ley autorizativa debe precisar expresa, clara y necesariamente la materia o materias legislativas objeto de la delegación. La delimitación específica de la materia delegada es esencial, no considerando suficiente la mera referencia a “materia civil” o “legislación tributaria”, toda vez que éstas son verdaderas ramas o ámbitos legislativos extremadamente amplios. Lo adecuado sería mencionar, por ejemplo, legislación sobre el Impuesto a la Renta, dación del Código Civil, ley de Sociedades Mercantiles, legislación de promoción a la industria pesquera, etc., pues sólo así la materia delegada adquiere auténtica delimitación.
- c) La autorización debe conferirse necesariamente por un plazo o término determinado, dentro del cual tendrán que dictarse las normas objeto de la delegación. No cabe, por tanto, una delegación por tiempo indefinido o que omita precisar el término por el que se otorga.
- d) El Presidente de la República debe “dar cuenta al Congreso” del ejercicio de las facultades delegadas y de las normas dic-

tadas a su amparo (control parlamentario de la legislación delegada).

- e) La autorización que delega facultades legislativas al Ejecutivo, no tiene, en el caso peruano, un carácter extraordinario o excepcional. Ello quiere decir que puede ser conferida por el Parlamento cada vez que lo considere conveniente, sometiéndose —claro está— al cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitucional. Por esta misma razón, la ley autorizativa es realmente una “ley ordinaria”, cuya aprobación no requiere de mayorías calificadas ni procedimientos especiales; solamente su contenido tendrá que consignar las estipulaciones de materia y término que manda la Constitución.
- f) La delegación al Ejecutivo es plena, pues no existe imperativo constitucional de que tenga que dictarse una ley de bases del Parlamento. No existiría, sin embargo, impedimento alguno para que el propio Parlamento, cuando lo juzge pertinente, dictara una ley de bases que establezca los criterios o directrices fundamentales que orienten y circunscriban la legislación que elaborará el Gobierno.
- g) La Constitución no establece, dentro de la norma que regula la autorización parlamentaria para la legislación delegada, las materias que podrían ser objeto de delegación, de lo cual algunos deducen que cualquier materia reservada a su normación por ley sería delegable, criterio que —como veremos más adelante— consideramos equivocado.

Pero de esta enumeración de características, requisitos y delimitaciones a que queda sujeto la autorización y el ejercicio de la legislación delegada, se suscitan diversas interrogantes sobre aspectos ciertamente medulares: ¿Cabe delegar facultades legislativas para normar cualquier materia reservada a ley? ¿Existirían algunas materias indelegables? ¿En qué consiste y cuáles son los efectos del “dar cuenta al Congreso” de la legislación delegada dictada por el Gobierno?

3. LA LEGISLACION DELEGADA EN EL PERIODO 1980-1985 (9)

Durante estos cinco años hemos asistido a la utilización verdaderamente frecuente de la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo. Unos 350 decretos legislativos han sido dictados al amparo de la legislación delegada, pero su elevado número no es el aspecto más relevante. En realidad, resulta fácil constatar como por esta vía se han normado materias cuya importancia y significación, dentro del ordenamiento jurídico vigente, superan —en mucho— a la temática tratada en buena parte de las leyes aprobadas por el Parlamento. Puede ser ilustrativo señalar que a través de decretos legislativos se han normado —entre otras— las siguientes materias:

- a) Leyes orgánicas referidas al Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y las Municipalidades (esta última luego sustituida por una nueva ley).
- b) Ley del Poder Ejecutivo (una verdadera ley orgánica) así como las leyes de organización (impropiamente denominadas orgánicas por parte importante de los decretos legislativos) referentes a todos o casi todos los Ministerios.
- c) Legislación normativa de la actividad empresarial del Estado, así como leyes de organización (también denominadas orgánicas por error) y de cambio de régimen legal de numerosas empresas estatales.
- d) Normas que regulan la organización, función y actividad de la banca de fomento y promoción (Banco Industrial, Agrario, etc.)
- e) Dación del nuevo Código Civil y modificaciones en los Códigos de Procedimientos Civiles y Penales, Código Tributario, Ley de Sociedades Mercantiles, etc.

(9) Para un análisis más detallado de la legislación delegada expedida en el período y su adecuación constitucional, puede revisarse el informe "Normas contrarias a la Constitución o la ley", FRANCISCO EGUI-GUREN P., en *Revista del Foro*, Año LXXI, 1984-No. 1, Colegio de Abogados de Lima, 1984, págs. 87 a 109.

- f) Nuevas leyes o modificaciones en ámbitos sectoriales de actividades productivas y económicas, como minería, telecomunicaciones, agropecuarias, pesquería, exportaciones, etc.
- g) Materia tributaria, con una auténtica alteración de la normatividad pre-existente en este campo, mediante la dación de nuevas leyes, establecimiento de modificaciones, exoneraciones y derogaciones, en impuestos como Renta Predial, Patrimonio Empresarial, Remuneraciones, Ventas, Mejoras, Alcabala y otros.
- h) Aprobación por decreto legislativo de la ley general de Endeudamiento, otorgamiento de delegación al Ejecutivo dentro del articulado de las leyes de Financiamiento y Presupuesto, así como autorización por decreto legislativo de transferencias de partidas y modificaciones presupuestales.
- i) Legislación aplicable a los órganos de prensa escrita diaria, empresas de radio y televisión.
- j) Legislación penal, como la tipificación del delito de terrorismo, Tráfico Ilícito de Drogas y otras.

Si consideramos que esta enumeración no es exhaustiva, constataremos con toda certeza la importancia de la legislación delegada en este período. Pero, lamentablemente, comprobaremos también los no pocos abusos cometidos por el Ejecutivo, al momento de dictar los decretos legislativos, y por el Parlamento, ante la reiterada delegación legislativa y la falta de control a las normas dictadas, todo ello en flagrante transgresión, de la Constitución o de principios constitucionales. En efecto, se han normado por decretos legislativos materias constitucionalmente reservadas a su regulación por ley parlamentaria, se han otorgado delegaciones que determinan de manera genérica e imprecisa las materias, el Ejecutivo ha procedido a modificar (dentro del plazo de delegación) los propios decretos legislativos dictados, el Parlamento ha dejado de fiscalizar el contenido de las normas expedidas y el uso de las facultades conferidas.

Dado que estas prácticas han contribuido a desnaturalizar y extender injustificadamente el uso de la delegación delegada, contradiciendo o burlando muchas veces lo dispuesto por la

Constitución, creemos conveniente analizar algunos de los problemas suscitados, priorizando aquellos de mayor relevancia y repercusión para nuestro ordenamiento constitucional.

3.1 *Delegación en materias "indelegables"*

Dijimos anteriormente que si nos supeditáramos a una interpretación literal del art. 188º de la Constitución, daría la impresión que la delegación de facultades legislativas otorgadas al Gobierno podría estar referida a cualquier materia susceptible de normarse por ley. Sin embargo, pensamos que tal interpretación sería equivocada, pues un análisis sistemático del texto constitucional lleva a la certeza de que existen materias verdaderamente indelegables. Se trata, por ejemplo, de la reforma de la Constitución (art. 306) la aprobación de la Ley del Presupuesto (art. 197) y la ley de Financiamiento (art. 199, seg. párrafo) las transferencias y créditos suplementarios del Presupuesto (art. 199) o la aprobación de tratados internacionales (art. 102) materias que tienen que ser normadas necesariamente por ley parlamentaria, atendiendo a los procedimientos especiales o mayorías cualificadas que la Constitución exige, en cada uno de estos casos, para su aprobación.

Pero al lado de estas materias, de ostensible carácter indelegable, existen otras a las cuales también consideramos incursas en prohibiciones absolutas o relativas (según las precisiones particulares de cada caso) para su regulación por vía distinta a la ley parlamentaria. Se trata de las leyes orgánicas, la legislación tributaria y la penal, materias generalmente indelegables en el constitucionalismo comparado. Dado que en el período 1980-1985 el Parlamento autorizó al Ejecutivo a normar mediante decretos legislativos estas materias, generando un importante debate acerca de la constitucionalidad de dicha habilitación, creemos oportuno abocarnos —dentro de las naturales limitaciones de este trabajo— a algunos de los principales temas involucrados en esta problemática.

3.1.1 *Las Leyes Orgánicas*

Nuestra Constitución establece expresamente que en los casos de las Fuerzas Armadas (arts. 274--277) Fuerzas Policiales

(art. 277) Ministerio Público (art. 251) Municipalidades (art. 258) Poder Judicial (disposiciones generales y transitorias décimoprimera y décimotercera) creación de Regiones (disposición general y transitoria novena) Tribunal de Garantías Constitucionales (art. 303) y de los Organos del Sector Público (art. 140), su estructura y funcionamiento específico serán regulados necesariamente por leyes orgánicas. Sin embargo, no define qué son las leyes orgánicas, limitándose a enumerar los casos en que se requerirá de esta clase de normas, así como a establecer que su aprobación requerirá de una mayoría cualificada (art. 194) compuesta por el voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros de cada Cámara.

a) *Concepto y alcances de las leyes orgánicas:* Puede decirse que un antecedente de las denominadas leyes orgánicas, se encuentra en las recomendaciones que sobre este punto formuló el jurista Michel Decré, recogidas en la Constitución Francesa de 1958. Desde allí, la categoría “leyes orgánicas” ha sido acogida por constituciones como la española e italiana, siguiendo el ejemplo francés de no definir el concepto o carácter de estas normas. La actual Constitución Peruana, inspirada en dichos textos constitucionales, asume un comportamiento similar en este punto. Es por ello que cuando se busca definir las leyes orgánicas, resulta virtualmente inevitable acudir a la doctrina constitucional, no sin constatar que en ésta se encuentran opciones contrapuestas en torno a aspectos como las materias susceptibles de regularse mediante ley orgánica, el rango de dichas normas en la jerarquía del ordenamiento jurídico o su situación frente a las leyes ordinarias.

Se aprecia relativa uniformidad, dentro de la doctrina constitucional, en considerar como leyes orgánicas a aquellas que por mandato (expreso o tácito) de la propia Constitución, están destinados a desarrollar o concretizar algunos de sus preceptos o enunciados. Son leyes que pretenden dar aplicación inmediata a determinadas normas contenidas en el texto constitucional, cuya regulación por esta vía se reserva para materias de especial importancia (reserva absoluta de ley orgánica) imponiendo para su aprobación procedimientos que requieren de mayores formalidades y exigencias (mayorías cualificadas, dictamen previo de órganos de control constitucional, etc.)

b) *Ambito material de las leyes orgánicas*: Si nos atenemos a su propia denominación, las leyes orgánicas estarían destinadas a desarrollar preceptos contenidos en la parte orgánica de la Constitución, referidos a la estructura y funcionamiento de los órganos del Estado (Parlamento, Gobierno, Jurisdiccional) a órganos constitucionales autónomos (tribunales constitucionales, cortes electorales, etc.) a órganos de gobierno Regional y Municipal, a las Fuerzas Armadas y otros similares. Sin embargo, algunos textos constitucionales (como el español, por ejemplo) y un sector de la doctrina, admiten leyes orgánicas para desarrollar preceptos de la parte dogmática de la constitución, referidos a derechos fundamentales del ciudadano, libertades públicas, derechos y estatutos electorales.

Si nos remitimos al modelo Francés, Prelot y Boulouis (10) sostienen que el ámbito material reservado a las leyes orgánicas en la Constitución Francesa de 1958, abarca los campos siguientes: a) Modalidades de la elección del Presidente de la República (art. 6). b) Reemplazo de mandatos, funciones y empleos incompatibles de los miembros del Gobierno (art. 13). c) Régimen de las Asambleas (art. 25). d) Delegación de voto de los miembros del Parlamento (art. 27). e) Dominio de la ley (art. 34). f) Voto de leyes financieras (art. 47). g) Consejo Constitucional (art. 63). h) Estatuto de los Magistrados (art. 64). i) Designación de miembros del Consejo Superior de la Magistratura (art. 65). j) Consulta a dicho Consejo sobre el derecho de gracia (art. 65). k) Organización, funcionamiento y procedimiento de la Alta Corte de Justicia (art. 67). l) Composición y funcionamiento del Consejo Económico y Social (art. 71). Se trata pues tan sólo de doce materias que, atendiendo a su vinculación constitucional, tienen carácter indelegable.

El artículo 46 de la Constitución Francesa establece un procedimiento especial para la aprobación de las leyes orgánicas, requiriendo que luego de su presentación al Parlamento transcurra

(10) PRELOT y BOULOUIS, en "*Institutions politiques et Droit Constitutionnel*", sexta ed. 1972, págs. 593-594; citado por GARRORENA MORALES ANGEL, "Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica", en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 13, Enero-Febrero, Madrid, 1980, págs. 169 a 207.

un plazo de espera (reflexión) de 15 días antes de ser puestas al debate; que las leyes orgánicas referentes al Senado sean votadas en los mismos términos por ambas Cámaras (una suerte de veto en favor del Senado en esta materia); que en caso de que haya sido necesario recurrir a una comisión mixta, la ley sea aprobada por el voto favorable de la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional; y que para entrar en vigencia haya obtenido la aprobación previa del Consejo Constitucional en cuanto a su constitucionalidad.

Las leyes orgánicas aparecen dotadas de racionalidad dentro del modelo francés. Y es que al haberse delimitado constitucionalmente el ámbito material de la ley parlamentaria y conferido amplias facultades legislativas al Gobierno (por vía reglamentaria, por el desarrollo de leyes-marco o por legislación delegada) se busca que las materias con reserva de ley orgánica sean dictadas necesariamente por el Parlamento, sometiéndose a un procedimiento especial y riguroso. Además, por estar referidas a materias estrechamente vinculadas a la Constitución, asemejándose a las leyes constitucionales, se exige la intervención confirmatoria del Consejo Constitucional para que la norma aprobada adquiera vigencia.

Asumiendo el uso excepcional y restringido que el modelo francés reserva para las leyes orgánicas, autores como Angel Garrarena cuestionan —con severidad y agudeza— la transposición mecánica y distorsionada de esta institución a la Constitución Española del 78. Se critica la profusa utilización de leyes orgánicas, para regular una amplia e indiscriminada variedad de materias, que van desde una veintena expresamente exigidas por el texto constitucional (en los casos del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, suspensión de garantías y estados excepcionales, etc.) hasta el mandato del art. 81 que otorga carácter y requisitos de leyes orgánicas a todas aquellas destinadas a desarrollar los derechos fundamentales, las libertades públicas, los estatutos regionales y electorales. Con ello el número de leyes orgánicas potenciales crece inusitadamente, cuestionándose a su vez que se haya prescindido del control previo de constitucionalidad impuesto por el sistema francés.

La Constitución Peruana, como ya hemos referido, señala

expresamente un conjunto de materias reservadas a su regulación por ley orgánica. Podría colegirse que sólo estas materias, todas ellas relacionadas con órganos del Estado y organismos constitucionales autónomos, requieren de leyes orgánicas. Para los otros casos, donde el texto constitucional manda que sus preceptos estén sometidos al desarrollo a través de “la ley” (situación de numerosos derechos constitucionales) se trataría tan sólo de leyes ordinarias en su forma, aunque dotadas de indiscutible contenido material constitucional.

No deseo terminar este punto, sin expresar mi discrepancia con la forma insuficiente y asistemática en que nuestra Constitución ha tratado las materias reservadas a su regulación mediante ley orgánica. Si nos sujetamos a una interpretación literal —acabamos de decirlo— sólo allí donde la Constitución dice “ley orgánica” cabría exigir su dación. ¿Pero cuál es la razón para normar la organización y funciones del Poder Judicial por ley orgánica y no haber previsto expresamente una exigencia similar para el caso del Poder Ejecutivo (aunque el D. Legislativo 217 tiene esa vocación) o para los reglamentos (que tienen fuerza de ley) que norman a las Cámaras del Parlamento? ¿Por qué —con razón— se plantean leyes orgánicas para órganos constitucionales autónomos, como el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura o el Tribunal de Garantías Constitucionales, y no se sigue similar criterio por otros órganos de aparente jerarquía equivalente, como el Banco Central de Reserva, la Contraloría o el Jurado Nacional de Elecciones?

Ya sea que se trate de omisiones derivadas del apresuramiento con que se elaboró la norma constitucional, o (lo que resultaría mucho más grave) por la existencia de consideraciones no explicitadas que sustenten este trato diferenciado, lo cierto es que el resultado es una regulación constitucional incoherente y asistemática en cuanto a las materias que se reservan a leyes orgánicas. Ello aporta poco a clarificar la naturaleza y el ámbito material de esta importante institución en nuestra Constitución.

c) *Jerarquía de las leyes orgánicas*: Atendiendo a que el contenido material de las leyes orgánicas se encuentra estrechamente vinculado a la Constitución (al desarrollar preceptos de ésta) y a las mayores formalidades que se suelen exigir para la aproba-

ción de estas normas, se ha afianzado dentro de la doctrina constitucional la tendencia a considerarlas como una categoría especial y autónoma dentro de las leyes. De ello han pretendido deducir algunos autores que las leyes orgánicas ocuparían una suerte de escalón intermedio dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, ubicándolas inmediatamente después de la Constitución pero por encima de las leyes ordinarias.

Somos conscientes del carácter especial que asiste a las leyes orgánicas, pero encontramos equivocado atribuirles por esta particularidad un rango superior a las leyes ordinarias. Como acertadamente señalan Angel Garrorena (11) y Enrique Alvarez Conde (12), existen diferencias de *competencia* y de *forma o procedimiento* entre las leyes orgánicas y las ordinarias, pero su jerarquía es similar: ambas son leyes y tienen dicho rango. En razón a la competencia, la Constitución reserva ciertas materias para su desarrollo y regulación a través de las leyes orgánicas; cualquier intromisión de leyes ordinarias en estos campos, devendría en inconstitucional por vulnerar dicha competencia. En cuanto a las diferencias formales, las leyes orgánicas tienen que someterse en su elaboración y aprobación a procedimientos especiales o a mayorías cualificadas, que demandan mayores niveles de consenso entre los parlamentos. En este punto, guardan alguna semejanza con las "leyes reforzadas" surgidas de la práctica constitucional italiana.

Acudiendo a la Constitución Peruana, el art. 194 dispone que las leyes orgánicas (si bien se tramitarán como cualquier ley) requerirán para su aprobación (léase también modificación y derogación) el voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros de cada Cámara parlamentaria. Se trata pues de una mayoría cualificada, orientada dentro de las diferencias formales

-
- (11) Evidentes limitaciones de espacio impiden abocarse con mayor detalle a este debate verdaderamente importante y, a la vez, tan poco desarrollado entre nosotros. Por ello sugerimos consultar dos rigurosos trabajos de ANGEL GARRORENA MORALES: el artículo ya citado en la nota 10 y su libro "*El lugar de la ley en la Constitución Española*". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1980.
- (12) ALVAREZ CONDE, Enrique: "*El régimen político español*". Editorial Tecnos, Madrid 1983, págs. 191 a 199.

ya aludidas, que busca que las leyes orgánicas cuenten con un refuerzo (mayor consenso) legislativo, en atención a la importancia y articulación constitucional de las materias para las que se establece una reserva de competencia para ser normadas mediante este tipo de leyes.

Más allá de esta reserva de competencia impuesta a ciertas materias y del imperativo que las leyes orgánicas cumplan con requisitos adicionales de orden formal para su aprobación, no existe dentro de la Constitución ningún precepto que permita atribuir a esta categoría especial de leyes una jerarquía superior frente a las leyes ordinarias. Una revisión de los arts. 87 y 194 por ejemplo, nos lleva a la certeza de que las diversas normas con rango de ley comparten un escalón similar dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

d) *La indelegabilidad de las leyes orgánicas:* No resulta casual que los ordenamientos constitucionales de Francia, España o Italia (inspiradores de la actual Constitución Peruana) coincidan en reservar para el Parlamento la dación de las leyes orgánicas y prohíban su delegación al Gobierno. La racionalidad que sustenta esta atinada decisión, es lograr que normas de indudable contenido constitucional surjan de la acción legislativa de los representantes elegidos por el pueblo, imponiendo inclusive mayores niveles de acuerdo para alcanzar su aprobación. Se busca también impedir que el Gobierno tenga injerencia en la regulación de aspectos vinculados a la organización y funciones de otros órganos del Estado o del desarrollo de los derechos fundamentales. Todos estos objetivos se verían frustrados si el Ejecutivo asumiera el dictado de leyes orgánicas.

En la Constitución Peruana no aparece disposición expresa que prohíba la delegación legislativa al Gobierno en materia de leyes orgánicas; sin embargo, un análisis conceptual y sistemático nos lleva a la convicción de que estas normas son indelegables en el Perú. La naturaleza de las leyes orgánicas, el tratamiento que reciben en los ordenamientos constitucionales de los cuales han sido tomadas por nuestra Constitución, así como la exigencia de una mayoría cualificada (art. 194) de los miembros del Parlamento para su aprobación, son argumentos que sustentarían su carácter de ley especial necesariamente parlamentaria.

Durante el período 1980-1985 la Ley 23230 (que otorgó delegación legislativa al Gobierno en numerosas materias) autorizó al Ejecutivo a dictar las leyes orgánicas del Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura y las Municipalidades. La mayoría oficialista que controlaba el Parlamento, argumentó que el artículo 188 de la Constitución no impedía esta delegación. Además, que se daba cumplimiento al artículo 194 si la ley autorizativa, en el numeral referido a las leyes orgánicas, era votada y aprobada con el acuerdo de la mayoría cualificada impuesta constitucionalmente para la materia.

No podemos sino expresar nuestra discrepancia de esta argumentación, a la par de poner en evidencia su carácter inconstitucional. Y es que resulta poco serio pretender que se cumple la racionalidad de una norma, cuya finalidad primordial es que el contenido de las leyes orgánicas surja del amplio consenso y la mayoría cualificada del número de parlamentarios, cuando se supedita el sometimiento a ésta formalidad simplemente para aprobar la ley de delegación más no para la ley orgánica misma. Por esta vía, ha sido el Gobierno quien determina el contenido de las leyes orgánicas referidas, renunciando el Parlamento a ejercer una atribución para la cual tiene competencia exclusiva. Aún en el supuesto negado de que se quisiera “salvar” la constitucionalidad de esta delegación, aduciendo que la ulterior revisión que hace el Congreso de los decretos legislativos dictados por el Gobierno, conlleva una intervención parlamentaria en el contenido de las leyes orgánicas, ésto tampoco sucede en el caso peruano. Ello porque (como veremos más adelante) hasta ahora no se ha otorgado carácter ratificadorio al control parlamentario de la legislación delegada.

De modo que la delegación concedida en materia de leyes orgánicas deviene en inconstitucional. Pero también ha contribuido a acrecentar la confusión que ya existe sobre el carácter de estas normas, surgida inicialmente por la forma insuficiente e inadecuada en que las ha regulado nuestra Constitución. Adicionalmente, el uso indiscriminado que el Gobierno ha hecho de la denominación “leyes orgánicas”, atribuyendo inapropiadamente esta naturaleza a verdaderas leyes de organización dictadas en más de treinta decretos legislativos referidos a ministerios y organismos públicos, sólo ha contribuido a desnaturalizar esta importante y necesaria institución que son las leyes orgánicas.

3.1.2. *Legislación Tributaria*

El surgimiento de los parlamentos se encuentra íntimamente vinculado al desempeño de funciones de tipo económico, al punto que sólo a partir de éstas pudieron luego acceder a detentar el monopolio de la atribución legislativa. Ya desde la lejana tradición británica y de algunos reinos europeos medievales, las asambleas parlamentarias eran reunidas por los monarcas para obtener recursos económicos. De allí hasta nuestros días, los parlamentos conquistaron como una de sus potestades primordiales el control de la aprobación del presupuesto público y de las medidas destinadas a generar tributos. Principios como el célebre “there are not taxes without representations”, siguen siendo asumidos por la mayor parte de parlamentos modernos, reservando para este órgano —integrado por los representantes elegidos por el pueblo— la adopción de disposiciones que crean o modifican impuestos.

Aunque nuestra tradición constitucional se enmarca dentro de esta tendencia, la actual Constitución no menciona expresamente dentro de las atribuciones del Congreso (art. 186) su titularidad exclusiva en materia tributaria, a diferencia de la reserva explícita que se hace para la aprobación parlamentaria del Presupuesto y la Cuenta General (art. 186, inc. 4o., concordado con los arts. 197 a 200). Sin embargo, el art. 139 dispone que “sólo por ley expresa se crean, modifican o suprimen tributos y se conceden exoneraciones y otros beneficios tributarios”, agregando luego el citado artículo que el *principio de legalidad* es uno de los que rige la tributación.

Apoyándose en lo dispuesto por el Art. 139 de la Constitución, en la titularidad legislativa que ostenta el Congreso (art. 186, inc. 1º) y en la tradición constitucional extranjera y peruana, algunos analistas nacionales señalan enfáticamente el carácter indelegable de la materia tributaria y su reserva exclusiva para la normación por ley parlamentaria. En la orilla opuesta, otras posiciones sostienen que cuando el art. 139 alude a “ley expresa” para regular la materia tributaria, debe entenderse tanto ley como otra norma con rango similar (decreto legislativo, por ejemplo) siempre que se trate —en ambos casos— de disposiciones cuyo objeto específico está referido a lo tributario.

Durante el período 1980-1985, un elevado porcentaje (cuando no el mayoritario) de los decretos legislativos dictados por el Gobierno, en virtud de autorización del Congreso, estuvo dedicado a crear, modificar o derogar tributos, así como a conceder o variar exoneraciones en este campo. Ello ha tenido importante incidencia en lo referente a los impuestos a la renta, a las ventas, predial, remuneraciones, vehículos, etc.; produciéndose una verdadera alteración de la legislación tributaria anteriormente vigente. Frente a esta situación, cabrían aparentemente tres opciones distintas:

a) Quienes postulan la indelegabilidad de la materia tributaria, tendrán que considerar como inconstitucional la multitud de normas dictadas en este período bajo la forma de decretos legislativos. Esta solución, “principista” y tradicionalista, pareciera devenir en insuficiente ante las constatadas limitaciones del conjunto de parlamentos modernos para normar, con la celeridad y tecnicismo deseables, los aspectos tributarios. Asimismo, perdería alguna solidez ante la propia realidad, donde priman la tendencia al fortalecimiento del órgano Ejecutivo; las indudables potestades que nuestra nueva Constitución le confiere en el manejo y conducción de las actividades económicas y financieras del Estado, así como en lo referente al gasto público, con clara disminución de las atribuciones tradicionales del parlamento en estas materias (elaboración del Presupuesto y de la Ley de Financiamiento por el Ejecutivo, aprobación del Presupuesto por decreto legislativo si el parlamento no lo hace en el plazo respectivo, supresión de la iniciativa de los representantes en materia de generación de gasto público, etc.)

b) Quienes admiten la delegación en materia tributaria, si bien considerarán constitucionalmente válidas las autorizaciones otorgadas, no pueden prescindir de un análisis particular de las habilitaciones conferidas por el parlamento, para apreciar si en cada caso se cumplió con las estipulaciones en materia de delegación legislativa. Y es allí donde cabe anotar la manera tan poco riguroso e inconstitucional (dicho sea de paso) en que Parlamento y Gobierno han manejado este aspecto. Es el caso de la Ley 23230, por ejemplo, cuyo segundo párrafo del art. 1º delegó para dictar simplemente “legislación tributaria”, denominación amplísima e inaceptable a cuyo amparo se expidieron decretos que configuran una real reforma tributaria, que está lejos de cumplir el imperativo

constitucional de que se delimite clara y precisamente la materia objeto de la delegación.

c) Existiría una tercera posición, en la cual nos ubicamos, que —antes que pretender una cómoda ubicación intermedia entre las dos primeras— persigue garantizar el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la Constitución en materia tributaria, pero necesariamente adecuados a nuestra realidad concreta y sus posibilidades de aplicación. En tal sentido, forzoso es reconocer la exigencia constitucional de que las disposiciones que crean, modifican o supriman tributos, provengan de la aprobación del Parlamento. Y ello como protección a la ciudadanía y los contribuyentes, frente a la tentación (a menudo frecuente) de los gobiernos de cubrir con impuestos sus necesidades fiscales, lo cual no enerva la iniciativa del Ejecutivo para promover este tipo de medidas, pero si la somete a la aprobación de los representantes parlamentarios de las plurales opiniones del pueblo.

A la par de reservar al Parlamento la normación por ley de la materia tributaria, obligado es reconocer también las imposibilidades materiales y técnicas de dicho órgano para dictar leyes coherentes, adecuadas y prontas en el campo de la tributación. Por ello creemos que la “ley expresa” de que habla la Constitución, surgida necesariamente del Parlamento, sólo debe limitarse a establecer los principios y criterios fundamentales del tributo en cuestión (objeto, hecho imponible, sujetos obligados, exoneraciones, etc.) dejando a que el Gobierno, por delegación legislativa, expida los decretos que desarrollen esta ley de bases. Cabe recalcar que nada impide constitucionalmente que el Parlamento delegue dictando una ley de bases, situación que además se ha verificado, por ejemplo, en la vigente Ley de Municipalidades que al transferir el impuesto de alcabala a estos órganos, señaló sus aspectos centrales y delegó al Ejecutivo la expedición del decreto legislativo 303 que los norma y desarrolla.

3.2 *El control parlamentario de la legislación delegada*

Siguiendo la constante establecida por los diversos ordenamientos constitucionales, la Constitución Peruana —en el inciso

10^o del art. 211 – dispone que se debe “dar cuenta al Congreso” de los decretos legislativos dictados por el Ejecutivo. La racionalidad de esta exigencia resulta evidente, pues se busca que el Parlamento (titular de la atribución legislativa) cuente con mecanismos de control de la legislación delegada, no sólo a través de los términos y límites previos impuestos por la ley autorizativa o de una ley de bases, sino sobre todo mediante la verificación ulterior del uso dado por el Gobernante a las facultades recibidas.

Pero lamentablemente nuestra Constitución no dice en qué consiste o cuáles son los efectos derivados de esta intervención del Congreso. Dijimos al empezar este trabajo, que en la mayor parte de ordenamientos constitucionales el control parlamentario de la legislación delegada conlleva un efecto revisor o ratificador de las normas dictadas por el Gobierno. En unos casos, si el Parlamento considera que el Ejecutivo ha transgredido los términos de la autorización, tiene por esta vía el camino expedito para dejar sin efecto la norma dictada; en otros casos, se trate de una convalidación (expresa o tácita) del Parlamento, a efectuarse dentro del plazo fijado para hacer uso de su derecho al control de la legislación delegada.

Durante el período 1980-1985, nuestro Parlamento consideró que la obligación gubernamental de darle cuenta de los decretos legislativos dictados, consistía tan sólo en la remisión de un informe que hiciera referencia de éstos. Una suerte de comunicación directa, destinada a transmitir a los parlamentarios lo que luego conocerían por el diario oficial cuando se publicaran las normas. Discrepamos profundamente de este criterio, pues desnaturaliza y atenta contra el principio esencial del control parlamentario de la legislación delegada. Por esta vía, el propio Parlamento ha optado por incumplir la tarea que le compete para verificar el adecuado uso de las facultades legislativas que otorga.

Cierto es que esta desafortunada e inconveniente interpretación, se ha visto facilitada por la ausencia de un mayor detalle constitucional en la materia, a la par de la carencia de normas expresas en los Reglamentos de las Cámaras que regulen dichos pro-

cedimientos. Ello, sin embargo, no exonera de responsabilidad al Parlamento, por haber hecho prevalecer un criterio que esperamos sea definitivamente modificado en el futuro. Para lograr este cambio, cabrían diversos caminos por los cuales se establecería el auténtico sentido del control parlamentario de la legislación delegada:

- a) Una vía, quizás definitiva pero también poco inmediata por tediosa, sería introducir una reforma constitucional que detalle los aspectos centrales y alcances del “dar cuenta al Congreso”.
- b) Otra vía, muy eficaz, sería incluir dentro de los Reglamentos de las Cámaras (que tienen rango de ley) las normas que regulen este procedimiento de control y sus efectos.
- c) Mientras tanto, una tercera vía —la más expeditiva y sencilla— consiste en que el Parlamento señale la misma ley de delegación legislativa la necesidad de que los decretos a dictarse se someten a una ulterior revisión confirmatoria del Congreso. Nada impide en nuestra Constitución que el Parlamento siga este criterio y estipule dicha exigencia.

En cualquier caso, de lo que se trate es que el Parlamento cuente efectivamente con un mecanismo de control de la legislación delegada dictada por el Gobierno, mediante una revisión o confirmación (expresa o tácita) de los decretos legislativos dentro de un plazo pre-establecido. Todo ello puede ser previsto en la propia ley autorizativa o en los Reglamentos de las Cámaras.

COMENTARIOS FINALES

Consideramos positiva la incorporación de la legislación delegada en nuestro ordenamiento constitucional, no sólo porque recoge el predominio real que ostenta el órgano Ejecutivo en la conducción y decisión de las grandes políticas nacionales, sino además porque el desempeño de mayores funciones legislativas por el Gobierno puede servir, si se usan adecuadamente, para solucionar algunos de los serios impases que hoy encuentra la producción de las leyes en el Perú. Nuestro país requiere de normas téc-

nica y socialmente coherentes, pero, sobre todo, urgentes y oportunas, aspectos que podrían hallar cierta mejoría a través de decretos legislativos elaborados por el Gobierno, de acuerdo a los lineamientos y control impuestos por el Parlamento.

Lamentablemente, la forma en que la actual Constitución regula lo referente a la delegación legislativa adolece de diversas insuficiencias, algunas de orden sistemático y otras derivadas de una excesiva generalidad. Estas limitaciones se han evidenciado durante el período 1980-1985, acentuadas por las prácticas políticas impuestas por el Gobierno, contando con el respaldo de la mayoría parlamentaria que controlaba el Congreso. No sólo hemos asistido a una utilización injustificadamente frecuente de los decretos legislativos; lo más grave es que muchos de éstos han sido dictados con contenidos que contradicen la Constitución. Esta situación ha sido propiciada por defectuosas o imprecisas autorizaciones parlamentarias, por un órgano Ejecutivo que siempre estuvo dispuesto a sobrepasar los marcos de la habilitación, por un Congreso que toleró, con pasividad inexcusable, estas transgresiones de la norma constitucional.

Es a la luz de estas experiencias y de los problemas suscitados, que deben proponerse las alternativas e introducirse los cambios que posibiliten una utilización nacional, adecuada y positiva de la legislación delegada, preservando especialmente la supremacía de la Constitución. En esta perspectiva, nos animamos a formular algunas sugerencias:

a) Existe una acentuada confusión y un verdadero desborde en cuanto a las categorías jurídicas que conforman nuestro ordenamiento jurídico y su estructura jerárquica. La otrora sólida pirámide normativa Kelseniana y el principio establecido en el Artículo 87 de la Constitución, se ven del todo revasadas por los conflictos e indefiniciones suscitados entre leyes, leyes orgánicas, decretos supremos reglamentarios, resoluciones de órganos constitucionales autónomos, etc.

Por ello, estamos convencidos que las precisiones que se imponen en el caso de la legislación delegada (si bien urgentes y nece-

sarias) resultarán insuficientes si no forman parte de una redefinición integral del lugar, ámbito de competencia material y rango jerárquico de las normas al interior de nuestro sistema jurídico.

b) Dentro de la necesaria revisión del ámbito material (excesivamente amplio a nuestro entender) que la Constitución reserva para la ley, consideramos indispensable avanzar hacia una delimitación restrictiva de aquellos aspectos que, atendiendo a su importancia y repercusión, deben permanecer bajo la potestad legislativa específica del Parlamento. Inclusive algunas de estas materias podrían ser reguladas por leyes de base o leyes-marco del Congreso, luego desarrolladas por decretos legislativos del Gobierno. Finalmente, habría que ampliar las atribuciones reglamentarias del Ejecutivo, transfiriéndole competencia para normar algunas materias que actualmente corresponden a la ley parlamentaria.

Naturalmente que el adecuado funcionamiento de esta propuesta, tiene como correlato un efectivo y riguroso control parlamentario de la legislación delegada, a la par de un control jurisdiccional que vele por el respeto a los principios de constitucionalidad y legalidad. Conviene dejar en claro que no se está proponiendo algo muy alejado de lo que viene ocurriendo en la realidad. Por el contrario, se trata de reordenar, dar coherencia sistemática y racionalidad a la creciente función legislativa que ya ejerce el Gobierno evitando la informalidad y el desorden que vienen caracterizando a esta labor.

Esta redefinición de las funciones legislativas, puede permitir un uso racional de la legislación delegada, evitando la utilización exagerada que ha primado en estos últimos años. A la vez deberá velarse porque las autorizaciones que confiera el Parlamento cumplan rigurosamente los requisitos que le impone la Constitución en cuanto a la precisión de la materia y el plazo objeto de delegación.

c) En relación al funcionamiento de la legislación delegada, resulta perentorio que se establezca (sea en el propio texto constitucional, en leyes interpretativas o en la práctica parlamentaria) el carácter indelegable de algunas materias, dentro de las cuales tiene que considerarse a las *leyes orgánicas*, siendo éstas exclusivamente normables por ley parlamentaria.

En el caso de la *materia tributaria*, debe y tiene que ser regulada (en sus aspectos básicos) por ley parlamentaria, siendo recomendable la utilización de leyes de bases (perfectamente admisibles por nuestra Constitución) que luego sean desarrolladas por el Gobierno mediante decretos legislativos. Con ello se estará preservando el principio de legalidad que debe regir la tributación, pero a la vez se crearán mecanismos para la dación de normas técnica y sistemática satisfactorias, así como oportunas.

No puede alcanzarse un adecuado desarrollo de la legislación delegada, sin un efectivo y riguroso *control parlamentario*. Los decretos legislativos dictados por el Gobierno deben ser sometidos (dentro de un plazo previsto y razonable) a una revisión convalidatoria (expresa o tácita) del Parlamento, para garantizar el cumplimiento de las atribuciones conferidas y su adecuación a la Constitución.

Finalmente, conviene tener presente que en el período constitucional 1985-1990, que recién se inicia, nuevamente el partido de gobierno contará con mayoría parlamentaria (inclusive más amplia a la del régimen precedente). Ello determina que las prácticas Ejecutivo-Parlamento en materia de delegación legislativa, que hemos cuestionado, podrían perfectamente repetirse de no mediar una actuación seria, ponderada y respetuosa de la Constitución por parte de los representantes elegidos por el pueblo. Esperamos sinceramente que estas situaciones no se repitan y que, más bien, se introduzcan las precisiones y cambios que permitan el adecuado uso de la legislación delegada. De no ser así, seguiremos asistiendo a esta cotidiana y preocupante transgresión de nuestra aún incipiente institucionalidad constitucional.