

LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA EN RELACION A LA ATRIBUCION PRESIDENCIAL DE DICTAR MEDIDAS EXTRAORDINARIAS CONTENIDA EN EL INCISO 20 DEL ARTICULO 211 DE LA CONSTITUCION

Francisco José Eguiguren Praeli

El reconocimiento de la atribución del Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando así lo requiere el interés nacional, establecida en el inciso 20 del artículo 211 de la Constitución Peruana de 1979, es una de las interesantes novedades contenidas en el texto constitucional, cuya utilización concreta durante el período 1980-86 ha suscitado amplio debate y controversia en ámbitos jurídicos y políticos. Ubicada dentro de la tendencia al fortalecimiento del Organismo Ejecutivo que caracteriza a la vigente Carta peruana, muy especialmente en el campo de las facultades legislativas del Gobierno (1), puede decirse que dicha norma pasó virtualmente inadvertida para los analistas de la nueva Constitución, adquiriendo luego gran notoriedad sólo a raíz de su empleo profuso y distorsionado tanto en el anterior gobierno como en el actual.

Aunque estas “medidas extraordinarias” (como las denomina nuestra Constitución) lucen notoriamente emparentadas con lo que la doctrina conoce como “decretos u ordenanzas de necesidad y urgencia”, la verdad es que debido a las insuficiencias y deficiencias en que incurrió el constituyente al regularlas, así como por el escaso escrúpulo jurídico evidenciado en el dictado y control de dichas normas en la reciente experiencia peruana, lo cierto es que han surgido diversas interrogantes acerca de su naturaleza y rango jerárquico, de los alcances de su ámbito material de aplicación, de los procedimientos y efectos propios de su control parlamentario y jurisdiccional.

Atendiendo a estas razones, y al hecho de que en los últimos seis años se han dictado más de 700 decretos de urgencia o medidas extraordinarias –pese a que su uso está nominalmente reserva-

do a situaciones excepcionales— es que el presente trabajo intenta contribuir al mejor conocimiento de dicha institución, ofreciendo elementos de análisis y reflexión en torno a los principales problemas e interrogantes planteadas, tratando de aportar a su adecuado esclarecimiento y solución.

1. ANTECEDENTES

La potestad que asiste al órgano de Gobierno para dictar medidas extraordinarias, de naturaleza temporal y fuerza de ley, cuando median graves circunstancias de carácter excepcional y especial urgencia que comprometen la vida del país y sus principales instituciones, ha adquirido amplia aceptación en importantes ordenamientos constitucionales modernos. Se trata del reconocimiento a la necesidad de recurrir a remedios o facultades especiales para enfrentar o conjurar situaciones singularmente apremiantes y delicadas, autorizando a que el Ejecutivo asuma temporalmente ciertas atribuciones legislativas distintas a las que dispone habitualmente, ante la imposibilidad o inconveniencia de esperar a la dación de una ley emanada del Parlamento o, inclusive, a que éste apruebe la correspondiente habilitación o delegación de facultades legislativas al Gobierno.

En Francia, por ejemplo, pese a que la Constitución de 1946 prohibía que el Ejecutivo asumiera facultades legislativas, en ese mismo año se confirieron plenos poderes al general De Gaulle. Ello sin duda influyó en la Constitución Francesa de 1958, cuyo art. 16 establece la posibilidad de una suerte de “dictadura” temporal, “. . .cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave e inmediata, y el funcionamiento regular de los poderes públicos esté interrumpido. . .”. En estos casos, dispone que “. . .el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias. . .”, agregando que “. . .estas medidas deberán estar inspiradas en la voluntad de asegurar a los poderes públicos constitucionales, con la menor dilación, los medios de cumplir su misión. . .”.

Como acertadamente precisan Hauriou (2) y Burdeau (3) aunque el uso de las atribuciones de este art. 16 queda sujeto a la decisión discrecional del Presidente, su constitucionalidad obliga a

que concurren necesariamente dos supuestos inseparables: el primero (algo más amplio o ambiguo) exige la existencia de amenaza grave e inmediata a aspectos medulares de la seguridad y estabilidad del país; el segundo (mucho más preciso y restrictivo) dispone que no bastan tales situaciones excepcionales si es que no generan, a su vez, la incapacidad material o impotencia de los órganos constitucionales para cumplir sus funciones. Y si bien es evidente que la calificación de estos hechos queda librada a la decisión y responsabilidad presidencial (quien la comunica a la Nación a través de un mensaje) como lo es también que el art. 16 no restringe o delimita el tipo y contenido de las medidas legislativas que podrá dictar el Presidente, la misma norma postula que tales medidas deben dirigirse a procurar el pronto y pleno funcionamiento de los poderes públicos constitucionales.

En el caso de la Constitución Española de 1978, los decretos de necesidad y urgencia adquieren la forma de decreto-ley, cuyo ámbito material de aplicación está debidamente delimitado por el art. 86 que prohíbe que por esta vía se regulen aspectos vinculados a las instituciones fundamentales del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, al régimen de las Comunidades Autónomas y a los derechos electorales. Aunque estos decretos con fuerza de ley son dictados directamente por el Gobierno, quien asume la responsabilidad de la calificación de los hechos y del contenido de las normas, la Constitución establece que para su dación deben mediar situaciones de “. . .extraordinaria y urgente necesidad. . .”. Además se asigna a dichas normas validez provisional, pues su rango legal y continuidad quedan supeditadas a que el Congreso las ratifique dentro de los 30 días de su promulgación, plazo en que el Parlamento tendrá que pronunciarse expresamente sobre la conversión en ley o derogación del decreto.

Por su parte, la Constitución Italiana de 1947 dispone en su art. 77 que “. . .cuando en casos extraordinarios de necesidad y urgencia el gobierno adopte bajo su responsabilidad medidas provisionales con fuerza de ley, debe el mismo día presentarlas para su convalidación ante las Cámaras que, aunque disueltas, serán convocadas a este respecto y se reunirán dentro de los cinco días siguientes. Los decretos pierden eficacia desde su origen si no se convierten en ley dentro de los 60 días de su publicación”. Como destaca Biscaretti di Ruffia (4) la fórmula empleada por la Carta Italiana resalta el carácter extraordinario y a la vez provisional de estas normas dictadas directamente por el Gobierno; la denominación “me-

didadas” que utiliza la norma, palabra también empleada por la Constitución Peruana (aunque no sabemos si deliberada o casualmente) reafirma la exigencia de que para convertirse en ley requieren necesariamente la ulterior convalidación parlamentaria, sin lo cual perderán toda eficacia y validez.

En el caso peruano, si bien consideramos que es recién con la Carta de 1979 que la institución de los decretos de necesidad y urgencia adquiere una más nítida presencia constitucional, al margen de las deficiencias e insuficiencias del inciso 20 del art. 211, podemos encontrar algunos antecedentes —aunque imperfectos— en la Constitución de 1933. En efecto, los arts. 40 y 49 de la norma constitucional del 33 contenían disposiciones por las cuales se permitía que el Parlamento autorizará al Gobierno para dictar normas que establecieran limitaciones a las libertades de comercio e industria, o medidas tendientes a preservar el abaratamiento de los alimentos y subsistencias, siempre que mediaran circunstancias excepcionales calificadas como de “seguridad o necesidad pública”, en un caso, y “circunstancias extraordinarias de necesidad social”, en el otro. En realidad estos artículos constitucionales suelen señalarse como antecedentes tanto de la legislación delegada como de los decretos de necesidad y urgencia, dado que mezclan y confunden ambas instituciones al establecer el requisito previo de la habilitación o delegación del Congreso al Ejecutivo y, a la vez, al supe- ditar su aplicación a situaciones extraordinarias o excepcionales.

Un antecedente más reciente puede encontrarse en la ley 17044 (del 20 de junio de 1968) norma aprobada en las postrimerías del primer gobierno del Presidente Belaúnde en cuyo artículo único se confería autorización al Gobierno para que, en el plazo de sesenta días, dictara “. . .medidas de carácter extraordinario para da solución al desequilibrio estructural de las finanzas públicas, para fortalecer la balanza de pagos internacionales del país y para fomentar el desarrollo integral que nuestra economía. . .” Agregaba la norma que “. . .las medidas que se dicten en uso de las autorizaciones contenidas en esta ley, se expedirán por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta en cada caso al Congreso Nacional. . .”.

Mención especial merecen (a nuestro entender) dos aspectos centrales de esta Ley 17044: en primer lugar, conserva la fórmula

híbrida de las normas constitucionales del 33, articulando la delegación legislativa con la existencia de situaciones excepcionales; en segundo lugar, utiliza expresamente las frases *dictar medidas extraordinarias* y *dar cuenta al Congreso*, las mismas que van a ser repetidas por el inciso 20 del art. 211 de la vigente Constitución, pudiendo afirmarse que seguramente deviene en importante antecedente que —de alguna manera— debe haber inspirado el actual texto constitucional.

Durante la asamblea constituyente, el Partido Popular Cristiano propuso incorporar en la Constitución la potestad presidencial de dictar —en casos de urgencia— decretos-leyes en momentos del receso parlamentario, con conocimiento de la Comisión Permanente y con cargo de dar cuenta al Congreso (Diario de Debates de la Asamblea Constituyente, tomo III, pag. 319). Esta propuesta es acogida en parte y llevada al pleno de la Comisión (como inciso 25 del art. 219 del proyecto) con un texto muy parecido al de actual inciso 20, señalando que:

“art. 219: Son atribuciones del Presidente de la República: (. . .) inc. 25: Administrar la hacienda pública; negociar los empréstitos; y dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés nacional, previo informe del Congreso Económico Nacional, y con cargo de dar cuenta al Congreso”.

Como puede apreciarse, la propuesta inicial del PPC había sufrido algunos cambios significativos:

- Ya no se limitaba esta atribución presidencial a momentos de receso parlamentario.
- Se hablaba de “medidas extraordinarias” en vez de decreto-ley, sin precisar el tipo de norma de que se trataba.
- Se mencionaba la necesidad de un informe previo del Congreso Económico Nacional.

Este texto es virtualmente aprobado y llevado dentro de la ponencia sobre “El Poder Ejecutivo”, sufriendo sólo otras dos pequeñas modificaciones, esta vez ciertamente poco relevantes: la primera es que se coloca “Hacienda Pública” con mayúsculas; la segunda es que se suprime la referencia a la necesidad del informe

previo del Congreso Económico Nacional. Se llega así al texto final —tan controvertido hoy en día— del actual inciso 20 del art. 211 de la Constitución.

Sin embargo, más allá de estas breves referencias, tenemos casi la certeza de que los constituyentes no tomaron plena conciencia de la nueva institución que estaban introduciendo en la Carta Constitucional, lo que se evidencia en la virtual ausencia de debate y fundamentación sobre la materia, y en las omisiones y confusiones presentes en el texto final. Por ello no faltan quienes sostienen que los llamados decretos de necesidad y urgencia fueron rechazados y excluidos en el proceso constituyente; pero al afirmarlo no alcanzan a descubrir que los constituyentes (no sabemos si queriéndolo o no) plasmaron una atribución presidencial que permite dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, sin necesidad de requerir autorización previa alguna del Parlamento y con cargo a rendirle ulteriormente cuentas a éste. Dicho supuesto es novedoso en nuestra práctica constitucional, y se separa definitivamente de la legislación delegada, que también adquiere reconocimiento pleno y autónomo en los arts. 188 y 211 inc. 10 de la Carta.

Vemos pues que la forma en que estas medidas extraordinarias o decretos de necesidad y urgencia alcanzan presencia definitiva en el texto constitucional, puede explicar en mucho las oscuridades y contradicciones que hoy se advierten al momento de analizar la norma del inciso 20 del art. 211 constitucional. Ello obliga a abocarse a esta tarea, mediante la revisión del contenido concreto de dicho artículo y su adecuación sistemática dentro de la Constitución.

2. *EL MODELO DE LA CONSTITUCION PERUANA DE 1979*

La Constitución Peruana, en el inciso 20 del artículo 211, dispone que “Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: . . .20: —Administrar la hacienda pública; negociar los empréstitos; y *dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso*”. Antes de abocarnos al análisis de esta norma, cabe cuestionar la manera poco técnica de su incorporación Constitucional. Y es que no encontramos justificación para mezclar dentro de una misma norma funciones habituales u ordi-

narias del Presidente con otras de naturaleza claramente extraordinario o excepcional.

Al margen de esta deficiencia, la regulación constitucional de estos decretos presidenciales de urgencia o necesidad presenta las siguientes características, alcances y dificultades:

a) Se trata de medidas extraordinarias o excepcionales, es decir, que escapan a las atribuciones o funciones normativas regulares u ordinarias del Presidente y el Ejecutivo. Su naturaleza extraordinaria —aunque la Constitución no dice expresamente en qué consiste— alude indudablemente a la existencia de situaciones o exigencias de especial urgencia o necesidad, que deben ser afrontadas o reguladas mediante este tipo de normas.

b) Estas situaciones extraordinarias deben generar, a su vez, un requerimiento de interés nacional, categoría bastante amplia que constituye supuesto para el dictado de la norma y cuya existencia deberá ser apreciada y calificada por el Presidente.

c) Es el Presidente de la República quien directamente, sin necesidad de consulta o autorización previa, asume la decisión y la responsabilidad de la dación de estas normas, que para su validez requieren obviamente del refrenado ministerial correspondiente. El propio Presidente es quien califica también el carácter extraordinario o excepcional de la situación, a la par de su incidencia y repercusión en el interés nacional.

d) Para denominar a dichas normas, la Constitución utiliza la fórmula “medidas extraordinarias” —muy similar a la Constitución Italiana e igual a la empleada en la Ley 17044— pero incurre en la omisión de no señalar cuál es la forma o categoría jurídica a través de la cual deben materializarse estas normas. Acogiendo la práctica normativa habitual del Ejecutivo, estas medidas extraordinarias se dictan mediante Decretos Supremos (como también sucedía en la Ley 17044) por ser esta categoría de dispositivos los de mayor jerarquía que puede dictar directamente el Ejecutivo sin necesidad de autorización parlamentaria.

e) La Constitución ha omitido también señalar cuál es el rango o jerarquía que corresponde a estas medidas extraordinarias, dentro de la escala o pirámide normativa del sistema jurídico pe-

ruano. Aunque dentro del derecho comparado es usual que a este tipo de normas se les reconozca fuerza de ley, no existe en el texto de la Constitución Peruana norma alguna que establezca precisiones al respecto.

f) El ámbito material reservado a este tipo de medidas extraordinarias se restringe exclusivamente a aspectos económicos y financieros, lo que difiere de los casos italiano y francés que no limitan su ámbito material; e inclusive del español que, si bien impone limitaciones, deja aparentemente espacios más amplios que la norma peruana. Sin embargo, esta referencia a materias económicas y financieras no está exenta de problemas e imprecisiones: en primer lugar, subsiste la duda de si trata de aspectos (incursos en estas materias) sometidos a regulación o reserva de ley; en segundo lugar, la amplitud de la denominación empleada, obliga a preguntarse si dentro de dichas materias cabe incluir la dación de normas tributarias, presupuestales, de incentivos promocionales, etc.

g) Aunque la norma constitucional establece la obligación presidencial de dar cuenta al Congreso de las medidas extraordinarias dictadas, omite precisar (al igual que en el caso de la legislación delegada) las características y alcances de dicho procedimiento. Si bien dentro de la mayor parte de ordenamientos constitucionales se exige expresamente que las medidas extraordinarias sean sometidas a una revisión convalidatoria o conversión ratificatoria del Parlamento (dentro de un plazo pre-determinado) para que adquieran fuerza de ley y carácter permanente, lo cierto es que en el caso peruano subsiste la interrogante de la naturaleza y efectos de este “dar cuenta al Congreso”.

h) La posibilidad y forma de efectuar un control jurisdiccional de estas medidas extraordinarias es otro serio problema creado por deficiencia constitucional en este aspecto. Existen quienes niegan la posibilidad de ejercer un control jurisdiccional de la constitucionalidad o legalidad de estas medidas extraordinarias, aduciendo que responden al ejercicio de una potestad o atribución política discrecional del Presidente, sólo sujeta a control parlamentario y desprovista de judicialidad. Entre quienes admiten su control jurisdiccional, unos asignan a estas medidas fuerza de ley y las hacen susceptible de la interposición de una acción de inconstitucionalidad si vulneran la Constitución; mientras otros califican a dichas medidas de decretos supremos, y las someten al control de

la acción popular en caso de infracción a la Constitución o la ley.
ción o la ley.

Como podemos apreciar, la manera insuficiente y deficiente en que se ha normado constitucionalmente estas medidas extraordinarias, genera numerosos problemas de especial relevancia y repercusión jurídica y política, cuyo análisis y esclarecimiento revisten singular importancia. A no dudarlo, estamos ante una institución novedosa dentro del constitucionalismo peruano, claramente vinculada o emparentada con los decretos de urgencia o necesidad de otros ordenamientos constitucionales, más allá de la denominación que pueda corresponderle y de las ambigüedades que rodean su regulación en nuestro país.

3. *LOS PROBLEMAS SURGIDOS DE LA UTILIZACION DE LOS DECRETOS PRESIDENCIALES DE URGENCIA*

Aunque la norma contenida en el inciso 20 del art. 211 de la Constitución pasó virtualmente inadvertida para los analistas del nuevo texto constitucional, fue a partir de su utilización, ciertamente y frecuente y exagerada, por el Ejecutivo que se tomó conciencia de la existencia de esta atribución presidencial, de sus múltiples implicancias y de los problemas derivados de su aplicación. Y es que durante el período 1980-86, se ha recurrido profusamente al uso de estas medidas extraordinarias para regular aspectos usualmente reservados a la ley, como la tributación, las modificaciones o excepciones a la ley de Presupuesto y, por que no, para resolver muchas situaciones que interesaban al Ejecutivo y que fueron solucionadas por esta vía —de manera poco rigurosa, claro está— sin acudir al Parlamento.

Que durante el gobierno anterior se hayan dictado casi 600 de estos decretos y que el actual régimen haya evidenciado, desde el principio, su gran inclinación a recurrir a este tipo de normas para resolver aspectos de indudable trascendencia política y económica, resulta ilustrativo de la incidencia que vienen ejerciendo estos decretos presidenciales de urgencia en las crecientes atribuciones legislativas del Ejecutivo y en la estructura de nuestro ordenamiento jurídico. La aplicación y el uso de estas medidas ha puesto al descubierto las graves deficiencias e imprecisiones en que ha incurrido la Constitución al regularlas. Precisar en qué consiste la naturaleza excepcional de estas normas y en qué medida se cumple

este requisito en cada caso, suscita grandes interrogantes y amplio debate, situación que también se genera al momento de determinar cuál es el rango o jerarquía que corresponde a estas medidas, cuáles son los alcances de la intervención del Congreso o cuando se trata de precisar qué aspectos se encuentran comprendidos en las materias económicas y financiera. A no dudarlo que esclarecer estas interrogantes reviste la mayor prioridad e importancia, por lo que pasamos a analizar sus principales alcances e implicancias.

3.1. *¿Leyes o decretos supremos?*

El hecho que la Constitución haya utilizado la denominación “medidas extraordinarias” al hacer referencia a este tipo de normas, sin explicitar la forma o categoría normativa a través de la cual deben expedirse por el Presidente y, lo que es más grave, que haya omitido también señalar el rango o jerarquía que les corresponde, viene generando justificada polémica en torno a su naturaleza jurídica y a los alcances de su aplicación. La solución al problema de la forma jurídica en que se materializan estas disposiciones, puede decirse que ha surgido fuertemente influenciada por nuestra práctica legislativa, recurriendo a los tradicionales “decretos supremos” que son las normas de mayor jerarquía que ordinariamente dicta el Ejecutivo, sin necesidad de autorización parlamentaria, cuya jerarquía es inferior a las leyes (5).

Conviene señalar nuestra discrepancia a la utilización de los decretos supremos corrientes como el medio de expedición de estas medidas extraordinarias. Que la Constitución haya omitido precisar la forma que corresponde a estas normas (situación similar a la de textos constitucionales de otros países) no es obstáculo para que el asunto encuentre esclarecimiento por la vía legislativa o interpretativa. Y creemos que al momento de dictar la ley del Poder Ejecutivo, se incurrió en el apresuramiento de “ignorar” la existencia de las medidas extraordinarias previstas en el inciso 20 del art. 211 de la Constitución (seguramente porque para entonces aún permanecían casi “desconocidas” y faltas de utilización) incorporando dentro de las normas que expide el Ejecutivo a los decretos legislativos (también de reciente reconocimiento constitucional) al lado de los tradicionales decretos supremos y resoluciones.

Esta “solución”, producto de una omisión más que de una decisión explícita, conlleva serias dificultades e inconvenientes: en primer lugar, mezcla dentro de la misma categoría de decretos su-

premos a las normas ordinarias o habituales del Ejecutivo (reglamentación de las leyes, materialización de actos de gobierno o regulaciones) con las de naturaleza claramente extraordinario o excepcional; en segundo lugar, les asigna una numeración e identificación similar y correlativa, lo que impide la individualización o distingo de unas y otras. De modo que para saber cuándo nos hallamos ante una medida extraordinaria, es necesario acudir a la revisión de la parte considerativa de cada norma.

Pero el problema medular no radica solamente en que estas medidas extraordinarias tengan la forma de un decreto supremo. La discusión principal se centra en determinar si por su contenido les corresponde rango y fuerza de ley, en virtud de lo cual tendrían competencia para normar materias sometidas a reserva de ley; o si se trata de decretos dictados por el Ejecutivo, subordinados jerárquicamente a las leyes y que, por ello, no pueden regular o modificar aspectos reservados a éstas sin incurrir en una transgresión de los principios de legalidad y constitucionalidad que sustentan nuestro ordenamiento jurídico.

En sustento de una interpretación que asigne a las medidas extraordinarias categoría de simples decretos, desprovistos de fuerza y competencia de ley, cabría esgrimir los siguientes argumentos:

a) La Constitución ha señalado expresa y taxativamente las normas jurídicas dotadas de fuerza de ley. Son los casos de las leyes propiamente dichas y de las resoluciones legislativas dictadas por el Parlamento (art. 186 inc. 1), de los tratados (art. 101) y de los decretos legislativos expedidos por el Ejecutivo ante delegación parlamentaria (arts. 188 y 211 inc. 10). En cierta medida sería también los casos de las normas legislativas de las Asambleas Regionales y de las ordenanzas municipales, naturalmente dentro del ámbito territorial y material de competencia que le asigna la Constitución o que les es delegado expresamente por ley. No cabría por tanto asignar rango de ley a las medidas extraordinarias o decretos presidenciales de urgencia, pues la Constitución no se lo ha conferido; y si la Constitución ha omitido mención al respecto, es porque precisamente se encuentran excluidas de dicho carácter.

b) Cuando la Constitución ha establecido las normas contra las cuales cabe interponer acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales (art. 298 inc. 1) ha inclui-

do a todas aquellas que tienen fuerza de ley. El hecho que en tal enumeración taxativa no se incluya a los decretos presidenciales de urgencia o medidas extraordinarias, confirma que carecen de rango equiparable a las leyes.

En la orilla opuesta, propiciando una interpretación que reconozca carácter y fuerza de ley a estas medidas extraordinarias o decretos presidenciales de urgencia, naturaleza que les es conferida dentro del constitucionalismo comparado del cual se ha recogido esta institución y plasmado en la Constitución Peruana, cabría exponer los siguientes fundamentos:

a) La facultad del Presidente de la República de dictar normas de carácter general, que reglamenten las leyes o conlleve regulaciones y funciones de administración, se encuentra expresamente prevista en el inciso 11 del art. 211 de la Constitución; se trata de atribuciones ordinarias que se ejercen a través de decretos supremos y resoluciones. Si las medidas extraordinarias del inciso 20 del art. 211 formaran parte de los decretos habituales del Presidente o fueran similares a éstos, tal norma resultaría una reiteración imperpetinente, redundante e innecesaria, pues dicha facultad ya está prevista en el aludido inciso 11 y su mención en el inciso 20 carecería de lógica y sentido.

b) Los requisitos exigidos a los decretos presidenciales de urgencia, son distintos a los que corresponden a los decretos supremos ordinarios. La referencia constitucional a la naturaleza extraordinaria de dichas medidas, su limitación material a los ámbitos económicos y financieros, la exigencia de que el asunto vincule el interés nacional, así como la obligación de dar cuenta al Congreso de dichas normas; evidencian a las claras que estamos ante una institución diferente a los decretos gubernamentales corrientes, pues ninguno de tales requerimientos y limitaciones son impuestos constitucionalmente a éstos. Mal podría entonces pretenderse que a estas medidas extraordinarias corresponde una naturaleza y una jerarquía similar a la de los decretos supremos.

c) El hecho de que estos decretos presidenciales de urgencia se vengán materializando a través de decretos supremos, ha sido una decisión (inapropiada) de tipo legislativo, pues la Constitución se limita a denominarlos “medidas extraordinarias” y a recalcar su naturaleza excepcional. Puede y debe entonces establecerse legisla-

tivamente una categoría especial de normas (claramente individualizada) mediante las cuales se expidan estas medidas, diferenciándose así –incluso formalmente– de los decretos supremos corrientes.

d) Si bien es cierto que la Constitución ha incurrido en errores y omisiones al regular estas medidas extraordinarias, indudablemente se trata de decretos presidenciales de urgencia o necesidad dotados de contenido y fuerza de ley. Una revisión sistemática de la Constitución y una interpretación lógica de la misma, sólo hace admisible la incorporación de una norma como la del inciso 20 del art. 211 atribuyéndole naturaleza similar a las leyes. Ello explica la exigencia de una situación excepcional que impide incluso acudir a la fórmula de la legislación delegada; igualmente, la intervención ulterior del Congreso tiene como finalidad confirmar o convalidar la fuerza de ley de estas normas.

La importancia de dicho debate y su incidencia directa en los alcances que se otorgue a estos decretos presidenciales de urgencia, obliga a expresar opinión al respecto, no sin antes mencionar que gran parte del problema ha sido creado por la manera inadecuada en que dicha institución ha sido regulada constitucionalmente. Por cierto que una interpretación formal llevaría a negar carácter de ley a estos decretos, pues no existe en la Constitución norma expresa que les reconozca dicha naturaleza, mientras si existirían otros dispositivos que podrían permitir negársela o ponerla en seria duda. Sin embargo, una interpretación sistemática de la Constitución conduce a concluir que dichos decretos presidenciales de urgencia tienen indudable vocación material de ley, características que fluye de la racionalidad de la norma y de su inclusión en el modelo constitucional, pero que lamentablemente no fue plasmada de manera clara ni indubitable.

Atendiendo a estas razones, así como al criterio con que han sido utilizados profusamente estos decretos presidenciales de urgencia durante estos últimos años (6), cabe expresar la certeza de que estamos ante normas de naturaleza, contenido y jerarquía similar a las leyes, indudablemente dentro del ámbito estricto de su competencia material y del cumplimiento de los requisitos que la Constitución les impone. Seguramente esta opción interpretativa aparecerá en la actualidad como minorista y debe encontrar serias resistencias en la doctrina y en práctica jurídica (tradicionalmente formalista) aún predominantes en nuestro país.

3.2. *La delimitación del ámbito material de competencia*

Aunque el inciso 20 del art. 211 de la Constitución señala que las medidas extraordinarias o decretos presidenciales de urgencia limitados exclusivamente a materia económica y financiera, en verdad tal mención está lejos de asegurar la precisión o el rigor delimitatorio que pudiera parecer inicialmente. Y es que un primer problema radica en determinar qué aspectos específicos se encuentran incluidos dentro del ámbito material económico y financiero; un segundo problema, muy vinculado al anterior, consiste en especificar si dentro de tales aspectos se consideran aquellos sometidos a reserva de ley para su regulación, lo que depende directamente del rango o jerarquía que sea atribuido a estas normas.

Es indudable que forzando un poco la interpretación, podría seguramente intentarse incluir su sinnúmero de aspectos y situaciones dentro del ámbito material económico o financiero, ampliando así considerablemente los alcances de estas medidas excepcionales y justificando su utilización exagerada; pensamos que aquí reside un serio peligro de que se desnaturalice la aplicación adecuada de este tipo de normas. En realidad, las propias medidas extraordinarias deben tener contenido e incidencia directa en el ámbito económico o financiero; mal podría emplearse este camino —a nuestro entender— para aduciendo circunstancias de crisis económica, expedir decretos de urgencia cuyas disposiciones se refieran a aspectos laborales y restrinjan derechos de los trabajadores, tales como el ejercicio de la negociación colectiva, incrementos de remuneraciones o la huelga.

Al asignar fuerza de ley a estas medidas extraordinarias, resultarían incluidos dentro del ámbito de las materias económicas y financieras los aspectos tributarios, presupuestales, los incentivos promocionales, empréstitos, operaciones financieras y crediticias, etc. ¿Cómo compatibilizar ello con la garantía de reserva de ley impuesta a dichas materias? ¿Cómo impedir que se recurra abusivamente a estos decretos presidenciales de urgencia, con la intención de obviar la ley parlamentaria o la legislación delegada? Ciertamente que la única forma de lograrlo es exigiendo el riguroso cumplimiento de los requisitos constitucionales impuestos a esta categoría de normas, es decir, que su uso sólo procedería para enfrentar situaciones excepcionales que comprometen el interés na-

cional, recurriendo a *normas de naturaleza temporal o provisional* (mientras dure la circunstancia extraordinaria) sujetas a la necesaria ratificación parlamentaria para confirmar su rango de ley. Fuera de estos supuestos, el Gobierno carecería de competencia constitucional para expedir normas con fuerza de ley o para regular materias sometidas a reserva legal, las cuales sólo podrán regularse a través de leyes emanadas del Congreso o de la legislación delegada.

3.3. *El abuso en la utilización de las medidas extraordinarias*

Que en el período 1980-86 se hayan expedido más de 700 decretos amparados en el inciso 20 del art. 211 de la Constitución, evidencia a las claras que la utilización profusa y ciertamente frecuente de estas medidas ha desvirtuado la naturaleza excepcional que debiera corresponderlas. Aunque por la multitud de normas involucradas no resulta fácil entrar a mayores detalles sobre el contenido de las mismas, se aprecian determinados ámbitos o aspectos que han concentrado la dedicación principal de estas disposiciones:

a) Otorgamiento de exoneraciones a organismos del Estado y empresas públicas en materia de restricciones y prohibiciones por razones de austeridad o control del gasto público impuestas por el Presupuesto o normas legales. Por esta vía se les permite contratar nuevo personal, conceder incrementos de remuneraciones, celebrar contratos o realizar obras públicas prescindiendo de licitación.

b) Declaración en emergencia de determinadas zonas del país afectadas por catástrofes naturales, otorgándoles tratamiento económico, financiero o tributario especial, así como disponiendo la adopción de medidas o realización de obras específicas.

c) Declaración en emergencia de determinadas actividades económicas productivas (pesca, minería, agricultura, transporte, industria) otorgándoles beneficios tributarios, medidas promocionales, amnistías, etc.

d) Dictado de medidas que establecen modificaciones o regulaciones tributarias, tales como amnistías, plazos adicionales, exoneraciones por revaluación o capitalización, exoneraciones de ciertos tributos a determinadas actividades.

e) Modificaciones a las leyes de Presupuesto Público.

f) Normas relativas a operaciones de endeudamiento y empréstitos, otorgamiento de garantías en operaciones de crédito interno.

g) Aprobación de incrementos de remuneraciones de trabajadores.

h) Aspectos de lo más diversos, un verdadero “cajón de sastre”, donde se encuentren normas que disponen desde la aprobación del reglamento para el juego de bingo, a la exoneración de impuestos al sueldo del entrenador de la selección nacional de fútbol, hasta disposiciones de índole económica, administrativa o regulatoria de la mayor amplitud y variedad.

Grandes han sido los excesos materializados a través del dictado de este tipo de normas. En ciertos casos, aunque las medidas podían encajar dentro del ámbito material propio de estos decretos, resultaba del todo cuestionable o inexistente la presencia de circunstancias excepcionales con vinculación al interés nacional, que ameritaran su expedición. En otros casos, la arbitrariedad proviene no sólo de la falta del elemento de urgencia que justifique la norma, sino más bien de su incursión en ámbitos ajenos a las materias económica o financiera. En suma, se ha asistido a una utilización exagerada e injustificada de esta atribución supuestamente excepcional, acudiendo a esta vía el Ejecutivo para prescindir del Parlamento (tanto a nivel de ley como de autorización para legislación delegada) y dictar normas que establezcan modificaciones a la ley buscando resolver situaciones coyunturales o intereses políticos particulares. Muchas veces, por este camino, incluso se han satisfecho pedidos de algunos de los Ministros en materia de normas específicas, dejando de lado al propio Consejo de Ministros.

Puede decirse que rasgo característico del uso de estas medidas extraordinarias o decretos de urgencia, ha sido su instrumentación política y el escaso escrúpulo de rigurosidad evidenciado en cuanto al respecto del sistema legal vigente. En el gobierno anterior, la recurrencia a esta categoría de normas se acentuó ostensiblemente luego de la marcada tendencia inicial al empleo de la legislación delegada, sobre todo cuando el Parlamento empezó a mostrar algunas reticencias al respecto. En dicho gobierno, lo más

notorio puede parecer la carencia del elemento de excepcionalidad o urgencia de interés nacional que sustente muchas de las normas dictadas. En el gobierno actual, aunque tal requisito aparece mejor acatado o justificado, los excesos se han verificado especialmente al incluir en las normas aspectos que escapan del campo estrictamente económico y financiero, tales como la rescisión de los contratos petroleros con empresas extranjeras, la congelación de alquileres o la suspensión del horario de verano para trabajadores públicos.

3.4. *El control parlamentario: alcances y efectos*

Dijimos que dentro del constitucionalismo comparado se reconoce usualmente fuerza de ley a estos decretos de urgencia, pero también se les atribuye un carácter provisional, pues están sujetos a una ulterior revisión y convalidación por el Parlamento. La Constitución Peruana establece que el Presidente dictará estas medidas extraordinarias “*con cargo de dar cuenta al Congreso*”, exigencia similar a la planteada en cuanto a los decretos legislativos pero que, al igual que en dicho caso, ha omitido precisar en qué consiste dicho procedimiento, cuáles son los efectos y alcances derivados de la intervención del Parlamento en relación a la validez de estas medidas extraordinarias.

La revisión ulterior que debe efectuar el Congreso de las medidas extraordinarias o decretos de urgencia dictados por el Presidente, encuentra plena justificación y racionalidad. Dado que estas normas excepcionales son expedidas por el Presidente o el Ejecutivo, quien por sí y ante sí asume la responsabilidad de calificar la existencia de circunstancias que ameritan el uso de esta atribución, resulta imprescindible que posteriormente el Parlamento evalúe política y jurídicamente si las normas dictadas se ajustan a los requisitos y estipulaciones contenidos en la Constitución, cuyo cumplimiento por el Ejecutivo debe ser verificado. Máxime si se atribuye fuerza de ley a estos decretos, donde la revisión parlamentaria está dirigida a convalidar dichas medidas provisionales y ratificar su carácter legislativo. No asignar al proceso de revisión parlamentaria de estas normas un carácter necesariamente convalidador o ratificatorio, conllevaría aceptar que el Gobierno puede dictar directamente, sin necesidad de autorización del Congreso ni de ulterior fiscalización de éste, disposiciones dotadas de fuerza de ley, lo cual no resulta admisible en el ordenamiento constitucional peruano.

Pero sucede que durante estos seis años, el Ejecutivo ha expedido innumerables decretos de urgencia tributándoles rango y fuerza de ley, normando y regulando por esta vía aspectos sometidos a reserva legal, sin que en ningún caso el Congreso haya otorgado a este procedimiento de “dar cuenta” una naturaleza revisoria o ratificatoria. De modo que por decisión inexcusable del Parlamento (en ambos gobiernos constitucionales) el Ejecutivo ha expedido normas con contenido y fuerza de ley, que han afectado el ordenamiento legal vigente sin que se haya verificado forma alguna de fiscalización o control de esta legislación en el Congreso. Si en el caso de la legislación delegada tal actuación parlamentaria es cuestionable, el asunto reviste singular gravedad en cuanto a los decretos presidenciales de urgencia o medidas extraordinarias, pues la falta de control parlamentario ha permitido y fomentado que el Ejecutivo use y abuse de esta atribución para alterar el ordenamiento jurídico nacional, muchas veces para transgredirlo impunemente y obviar los procedimientos legislativos pertinentes.

Pensamos que resulta indispensable que el Parlamento asuma un papel revisor y efectivamente fiscalizador de estas medidas extraordinarias presidenciales, para lo cual se requiere un procedimiento de convalidación parlamentaria. Tal mecanismo podría consistir en la exigencia de que los decretos de urgencia sean materia de una ratificación, expresa o tácita, del Congreso dentro de un plazo pre-determinado ulterior a su promulgación, requisito este que les otorgaría carácter definitivo y fuerza de ley, dada su naturaleza excepcional y provisional. Poner en marcha este procedimiento no ofrecería mayores dificultades, pues puede instaurarse a través de una ley interpretativa del inciso 20 del art. 211 de la Constitución que lo imponga, mediante una estipulación similar contenida en los Reglamentos del Congreso o, simplemente, afianzando una nueva práctica parlamentaria que sustituye a la hasta ahora predominante. Proseguir con un comportamiento similar al actualmente vigente conllevará, indefectiblemente, continuar vulnerando contidianamente los principios de jerarquía, competencia, legalidad y constitucionalidad, nada menos que los cimientos básicos de nuestro ordenamiento jurídico constitucional.

3.5. *El control jurisdiccional*

En estrecha relación con el rango de ley o de simple decreto que se confiera a estas normas, se encuentra la determinación de

la garantía constitucional que eventualmente pudiera promoverse en contra de estas medidas extraordinarias. Reconocerles fuerza de ley, obliga a postular que es la acción de inconstitucionalidad la garantía a utilizar en caso de que un decreto presidencial de urgencia transgrede la Constitución; atribuirles naturaleza de decreto supremo, haría aplicable la acción popular, ya sea porque estas normas vulneran la Constitución o la ley.

En realidad, ninguna de ambas opciones está exenta de obstáculos. Interponer una acción de inconstitucionalidad contra algún decreto de urgencia, enfrenta diversos problemas prácticos, principalmente formales. En primer lugar, además de la fundamentación de la inconstitucionalidad de la norma, habrá que “convencer” al Tribunal de Garantías Constitucionales que estamos ante una disposición con fuerza de ley y, como tal, que debió estar expresamente consignada en el art. 298 inc. 1 dentro de las normas que pueden dar lugar a dicha acción. Habrá pues que lograr que el Tribunal admita una interpretación extensiva, que dé cabida dentro de su competencia y de la propia acción de inconstitucionalidad a un tipo de norma no considerada por la Constitución; ello aparece difícil, pues seguramente primará una interpretación que asigne carácter imperativo y taxativo a la enumeración del art. 298 inc. 1, excluyendo así a los decretos de urgencia. En segundo lugar, existe la limitación en cuanto a las personas que gozan de titularidad para interponer dicha acción (art. 299) es decir, el Presidente de la República, el Fiscal de la Nación, la Corte Suprema, 20 senadores, 60 diputados o 50 mil ciudadanos.

Plantear una acción popular ante el Poder Judicial, aduciendo la naturaleza de decreto de estas medidas extraordinarias y fundamentando la posible transgresión constitucional o legal, no reviste propiamente problemas formales pero, supone mayores limitaciones en cuanto a los alcances o efectos de esta acción de garantía. Tales dificultades provienen de una antigua corriente jurisprudencial de la Corte Suprema (que esperamos sea definitivamente abandonada en breve) la misma que además de exigir interés directo o legitimidad procesal al accionante, desvirtuando el carácter popular de dicha garantía, ha optado por limitar los efectos de las resoluciones que declaran la inconstitucionalidad o ilegitimidad de la norma a su inaplicación al caso concreto y no a la derogación de la norma, lo cual reduce significativamente la utilidad de esta acción.

Además, su procedimiento es largo y tedioso, por falta de una regulación legal apropiada.

Hay quienes niegan la posibilidad de que estas normas sean sometidas a control jurisdiccional, sosteniendo que se trata de una atribución presidencial política y discrecional, desprovista de judicialidad y similar al caso de la declaración de regímenes de excepción o estados de emergencia por ejemplo. Creemos que tal planteamiento incurre en una seria confusión, pues evidentemente la decisión gubernamental de dictar decretos de urgencia o medidas extraordinarias, supone una atribución política exenta de control jurisdiccional; tampoco compete al órgano judicial analizar la oportunidad, conveniencia o justificación de la medida. Pero lo que si es susceptible de control y revisión judicial, es el cumplimiento de los requisitos que impone la Constitución a estas normas en cuanto a materia, forma o procedimiento. Si se comprueba que la norma ha incumplido o transgredido los requisitos y límites de la Constitución, sería totalmente pertinente y necesario que el órgano jurisdiccional disponga su derogación por inconstitucional.

4. *A MANERA DE CONCLUSION*

El reconocimiento de la atribución presidencial para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, en casos de necesidad y urgencia que involucran el interés nacional, y con cargo a dar ulterior cuenta al Congreso, es una de las importantes y positivas novedades de la Constitución Peruana de 1979. Esta facultad del Presidente, contenida en el inciso 20 del art. 211 constitucional, se enmarca dentro de la tendencia predominante en la Carta de avanzar hacia un acrecentamiento de los poderes del órgano Ejecutivo, en este caso concreto extendiendo sus potestades y funciones legislativas.

Las “medidas extraordinarias” del inciso 20 del art. 211 constitucional, al margen de las notorias deficiencias e insuficiencias en que incurrió el constituyente al establecer el texto y la articulación sistemática de dicha norma, se asemejan grandemente a los llamados decretos u ordenanzas de necesidad y urgencia del derecho constitucional comparado, institución moderna que permite al Gobierno --en casos excepcionales y situaciones urgentes-- dictar directamente normas extraordinarias dotadas de fuerza de ley y validez temporal (mientras dure la situación de emergencia) sujetas a

la posterior convalidación parlamentaria. Discrepamos por ello de quienes sostienen la inexistencia de estos decretos de necesidad y urgencia en nuestra vigente Constitución, pues aunque no se hallan expresamente así denominados, la norma del inciso 20 del art. 211 —más allá de sus imprecisiones— y la utilización gubernamental de esta atribución, le confieren indudablemente a estas medidas extraordinarias dicho carácter y naturaleza.

Es de lamentar que por las ya referidas insuficiencias y deficiencias de la norma del inciso 20 del art. 211, así como por el uso excesivamente frecuente y jurídicamente poco escrupuloso que ha caracterizado a su utilización, hayan surgidos diversas interrogantes y confusiones en torno a los alcances, requisitos y características propias de esta importante y necesaria atribución presidencial. Pensamos por ello que debieran esclarecerse plena y definitivamente estos aspectos, para lo cual sugerimos las siguientes propuestas y recomendaciones:

a) Resulta indispensable e impostergable establecer una categoría jurídica o tipo de norma específica a través de la cual se expidan estas medidas extraordinarias, tanto por su propia naturaleza autónoma y excepcional como para facilitar su identificación, individualización, control parlamentario y jurisdiccional. Debe abandonarse el uso de los decretos supremos ordinarios como el medio de expedir estas normas, pues ello sólo contribuye a dificultar su identificación y a confundir sus alcances e implicancias. Para efectuar esta precisión, bastaría con introducir una modificación en la Ley del Poder Ejecutivo que regule o referente a estas normas y su expedición.

b) La naturaleza excepcional que es inherente a estas medidas extraordinarias, exige su uso racional y restringido a situaciones de efectiva necesidad y urgencia, dejando de lado prácticas abusivas que recurren con excesiva frecuencia y escaso rigor a esta institución, al punto de desnaturalizarla y trastocar la coherencia del sistema jurídico. Al margen de la existencia efectiva de situaciones de emergencia económica, que es requisito consustancial para la procedencia y validez de estas normas extraordinarias, debe quedar muy claro el carácter temporal que les es propio, es decir, que por esta vía sólo se pueden regular situaciones excepcionales y que la vigencia de la norma debe limitarse al período de emergencia. No sería válida la utilización de estas medidas extraordinarias para normar situaciones permanentes, cuya regulación debe efectuarse mediante los procedimientos legislativos ordinarios.

c) Las medidas extraordinarias del inciso 20 del art. 211 de la Constitución tienen vocación y fuerza de ley, pudiendo en consecuencia regular y modificar aspectos sometidos a reserva legal, pero naturalmente dentro de los límites y requisitos impuestos para su utilización. El procedimiento de “dar cuenta al Congreso” adquiere así importancia medular, pues debe suponer la revisión parlamentaria de las medidas extraordinarias dictadas por el Ejecutivo, y su conversión o convalidación en ley --mediante un pronunciamiento expreso o tácito en un plazo predeterminado ulterior a su dación-- para suplir su provisionalidad y resolver en torno a su validez o derogación.

d) El ámbito material de competencia propio de estas medidas extraordinarias se restringe al terreno económico y financiero, siendo exigible que tanto las situaciones excepcionales a enfrentar (crisis económica o de un sector de la actividad productiva, catástrofe y calamidad pública, etc.) como las medidas adoptadas se vinculen y circunscriban directamente al aspecto económico y financiero. La naturaleza de ley que conferimos a estas medidas extraordinarias, autorizaría a emplearlas para regular materias económicas y financieras sometidas a reserva legal, tales como tributación, Presupuesto Público, endeudamiento, finanzas públicas, moneda y banca, etc; pero naturalmente dentro de los requisitos de excepcionalidad y temporalidad que son imprescindibles para el uso válido de estas normas.

e) Si bien el control jurisdiccional de estas medidas extraordinarias no podría suponer el pronunciamiento judicial sobre la oportunidad o conveniencia de las normas dictadas --dado que su dación es una atribución política discrecional del Ejecutivo-- si cabe y es exigible la verificación del cumplimiento de los requisitos de procedimiento formal propios de este tipo de normas (aprobación por decreto presidencial con refrendo ministerial, obligación de dar cuenta al Congreso) y de la existencia de los supuestos que le impone la Constitución (restricción al ámbito económico y financiero, situación excepcional de necesidad y urgencia). Tal control jurisdiccional se efectuaría, en el caso peruano, en el marco de algún proceso promovido a instancia de parte, ya sea a nivel específico de las acciones constitucionales de garantía, o en una causa ordinaria donde pueda haber pronunciamiento sobre la constitucionalidad de alguna medida extraordinaria y su eventual inaplicación al caso concreto.

Comprometidos como estamos en el afianzamiento de las instituciones democráticas y constitucionales, resulta necesario avanzar en la consolidación de nuestro sistema jurídico y de sus principios fundamentales. En el caso de estas medidas extraordinarias, o decretos presidenciales de necesidad y urgencia, urge solucionar definitivamente los problemas y confusiones generadas a partir de las deficiencias de la norma constitucional y de su utilización concreta, lo cual puede efectuarse mediante un aley que interprete, desarrolle y reglamente la norma del inciso 20 del art. 211 de la Constitución, o a través del establecimiento de precisiones análogas en la Ley del Poder Ejecutivo, en los Reglamentos del Congreso o en la práctica parlamentaria. No hacerlo sólo contribuirá a tolerar comportamientos y situaciones que vulneran la Constitución y el ordenamiento jurídico, lo que conspira contra el fortalecimiento de la democracia y puede terminar socavando sus instituciones esenciales.

BIBLIOGRAFIA BASICA

Alvarez Conde Enrique: "El régimen político Español". Edit. Tecnos. Madrid-España. 1983.

Bernales Ballesteros Enrique: "El Parlamento por dentro". DESCO Lima-Perú. 1984.

Biscaretti di Ruffia Paolo: "Derecho Constitucional". Edit. TECNOS. Madrid-España. 1973.

Burdeau Georges: "Derecho constitucional e instituciones políticas". Editora Nacional. España. 1981.

Daranas Mariano: "Las constituciones europeas". 2 Ts. Edit. Nacional. Madrid-España. 1979.

Eguiguren Praeli Francisco José:
"Normas contrarias a la Constitución y la ley". en *Revista del Foro*. Año LXXI, No. 1984-1. Colegio de Abogados de Lima. 1984.

"La legislación delegada en la Constitución Peruana de 1979: algunos problemas y experiencias del período 1980-85. en "DERECHO", No. 39, año 1985. Revista de la Facultad de Derecho de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

"El fortalecimiento de las funciones legislativas del Gobierno: decretos legislativos y decretos presidenciales de urgencia". en "La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación. 11 estudios interpretativos". Francisco Eguiguren (director). Cultural Cuzco. Lima 1986.

Garrorena Morales Angel: "El lugar de la ley en la Constitución Española". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1980.

Hauriou André: "Derecho constitucional e instituciones políticas". Edit. Ariel. España 1980.

Montero Gibert J.R. y García Morillo J.: “El control parlamentario”. Edit. Tecnos. Madrid-España. 1984.

Ramírez Manuel (editor): “El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas”. Edit. Labor. Barcelona 1978.

Rodríguez Libardo: “Los actos del Ejecutivo en el Derecho Colombiano”. Edit. Temis. Bogotá 1977.

Sagüés Néstor Pedro: “Los decretos de necesidad y urgencia: derecho comparado y derecho argentino”. en Revista “*La Ley*”, 15 de Nov. de 1985. Buenos Aires 1985.

Zolezzi Möller Armando: “El inciso 20 del artículo 211 de la Constitución y la Tributación”. en, *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*. Vol. No. 10, 1986.