

Los Decretos con Fuerza de Ley

(Algunas consideraciones a Propósito del
Inc. 20 del artículo 211 de la Constitución)

Carlos Cardenas Quiros

Catedrático de Derecho Civil en las Universidades
Católica y de Lima.

**A Don Ramón Serrano Suñer (*),
con entrañable amistad.**

De acuerdo con el inciso 20 del artículo 211 de la Constitución, es atribución del Presidente de la República, "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".

1. NATURALEZA DE LAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS

Corresponde establecer en primer lugar, cuál es la naturaleza de las medidas extraordinarias a que se refiere el texto transcrito. Esto es, si las normas que se dictan al amparo del precepto constitucional citado tienen el valor de leyes o si, por el contrario, están sometidas a éstas y, por lo tanto, no difieren de los decretos supremos que el Presidente de la República dicta de conformidad con lo dispuesto por el inciso 11 del artículo 211 de la Constitución.

Es evidente que los decretos que se dictan en aplicación del inciso 20 del indicado artículo difieren de los nombrados en segundo término. La diferencia radica en que los primeros tienen carácter extraordinario, esto es, su expedición responde a circunstancias anormales e imprevistas que exigen una acción inmediata, cuando así lo requiere el interés nacional.

Además, únicamente pueden referirse a materia económica y financiera. Finalmente, deben dictarse con cargo de dar cuenta al Congreso (requisito que la Constitución exige igualmente para los decretos legislativos, según lo establece su artículo 211, inciso 10, lo que no significa ciertamente que su vigencia, por temporal, se encuentre condicionada al pronunciamiento posterior o a la ratificación del Poder Legislativo.

En cambio, los Decretos Supremos que el Presidente de la República dicta en uso de la atribución concedida por el artículo 211, inciso 11, de la Constitución, tienen fundamentalmente por objeto "reglamentar las leyes sin trasgredirlas ni desnaturalizarlas". Su materia es pues distinta.

Nada hubiera justificado la inclusión en el inciso 20 de la frase "con cargo de dar cuenta al Congreso", si las medidas a que se refiere, estuvieran sujetas a los mismos alcances y limitaciones que los decretos supremos a que alude el inciso 10 del artículo 211.

Podría sostenerse que considerar que los decretos dictados al amparo del inciso 20 del artículo 211 tienen fuerza de ley, supondría admitir que el Poder Ejecutivo tiene atribuida permanentemente la facultad de legislar, que corresponde al Poder Legislativo

(*) "Será tanto más civilizada una sociedad cuanto más ciertamente esté fundada sobre unas bases jurídicas efectivas y duraderas, y cuanto con menos facilidad puedan ser anuladas por el capricho o interpretadas por la arbitrariedad" (Serrano Suñer, Ramón: "Ensayos al viento", Ediciones Cultura Hispánica, Madrid 1969, p. 249).

según lo establece el inciso 1 del artículo 186 de la Constitución, con la única excepción prevista en su artículo 188, que autoriza al Congreso a delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos, sobre las materias y por el término que especifica la ley autoritativa.

Este argumento en mi opinión no es exacto, por cuanto los decretos expedidos al amparo del dispositivo constitucional bajo comentario tienen condicionada su dación a circunstancias especiales, que escapan de lo ordinario, y que, a decir de Ruggiero¹, justifican "la necesidad y la urgencia improrrogables de proveer con normas nuevas y excepcionales a una necesidad extraordinaria, sobre todo en momentos de peligro". El mismo autor precisa que tales normas "tienen valor de leyes que modifican o suspenden provisionalmente las leyes vigentes por razones de pública necesidad". Y concluye diciendo: "Son éstos los llamados Decretos Leyes, actos del Poder Ejecutivo que, sin delegación de parte del Poder Legislativo, crean normas de derecho. . .".

Los casos de extraordinaria y urgente necesidad a que me he referido son pues ocasionales y no permanentes, por lo que mal puede sostenerse válidamente que el Poder Ejecutivo tendría atribuída permanentemente la facultad de legislar en el supuesto contemplado por el inciso 20 del artículo 211.

Como aprecia acertadamente Oscar Alzaga Villaamil², este tipo de casos de extraordinaria y urgente necesidad, "se plantean con cierta frecuencia en la vida política, económica y social de nuestros días, cuyo ritmo galopante no siempre puede ser alcanzado por la velocidad más moderada que ha de seguir necesariamente el procedimiento legislativo ordinario, e incluso por la más acelerada que se imprime a los que normalmente denominamos 'procedimiento de urgencia'".

Por tal razón, resulta justificado que tales medidas tengan fuerza de ley, pues de lo contrario su eficacia se vería seriamente dañada.

En atención a lo expuesto, puede concluirse que el inciso 20 del artículo 211 de la Constitución otorga fuerza de ley, de modo implícito, a las medidas a que se refiere.

2. LOS DECRETOS CON FUERZA DE LEY EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

El texto constitucional peruano no ha hecho sino contemplar la existencia de los denominados "Decretos con fuerza de ley" o "Decretos leyes", inspirándose en el derecho constitucional comparado moderno.

Así, entre las Constituciones europeas, prevén esta medida legislativa, la Constitución Austríaca de 1920 (artículo 18, párrafos 3, 4 y 5), la Constitución Búlgara de 1971 (artículo 94, inciso 2), la Constitución Italiana de 1948 (artículo 77, segundo y tercer párrafos), la Constitución Griega de 1975 (artículo 44), la Constitución Española de 1978 (artículo 86) y la Constitución Portuguesa de 1976, según el texto de la modificación dispuesta por la Ley Constitucional No. 1/82 de 30 de setiembre (artículo 201, párrafo 1, inciso a). Entre los países iberoamericanos, la acogen, la Constitución Colombiana de 1886 (artículo 122, según el texto ordenado por el artículo 43 del acto legislativo número 1 de 1968), la Constitución Hondureña de 1982 en su artículo 245, inciso 20, con un texto semejante al de la Constitución Peruana, y la Constitución Nicaraguense de 1987 (artículo 149, inciso 3).

A diferencia de las Constituciones europeas citadas, la nuestra no exige que los Decretos con fuerza de ley o Decretos-leyes sean sometidos a debate y votación del Poder Legislativo, a fin de que éste se pronuncie sobre su convalidación o derogación. Simplemente exige que tales normas se dicten con cargo de dar cuenta al Congreso.

En relación con lo anterior, es preciso puntualizar que las medidas extraordinarias no requieren ser adoptadas, previa autorización del Poder Legislativo. Ello no corresponde a su naturaleza. Bastará que las circunstancias hagan necesario que el Presidente de la República las dicte dentro de los límites que el inciso 20 contempla.

La intención del constituyente en este sentido se evidencia al haber incorporado dicho precepto, modificando el texto que lo inspiró: el inciso 8 del artículo 190 de la Constitución de Venezuela de 1961. Según dicha norma, es atribución del Presidente de la República, "dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera, cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial".

Como puede observarse, el constituyente nacional sustituyó la última frase del inciso transcrito por la frase "con cargo de dar cuenta al Congreso", y los vocablos "interés público" por "interés nacional". Además prefirió utilizar la conjunción copulativa "y", uniendo los adjetivos "económica" y "financiera", en lugar de la conjunción disyuntiva "o" que emplea la Constitución venezolana.

A la fecha se han dictado numerosos Decretos Supremos al amparo de lo dispuesto por el inciso 20 del artículo 211, que han modificado, derogado o

1. "Instituciones de Derecho Civil," volumen primero, pag. 97, traducción de la 4ta. edición italiana, anotada y concordada con la legislación española por Ramón Serrano Suñer y José Santa Cruz Teijeiro, Instituto Editorial Reus, Madrid, s.f.

2. "La Constitución española de 1978 - Comentario sistemático", p. 558, Ediciones del Foro, Madrid 1978.

suspendido normas con rango de ley, los que no han sido derogados por el Congreso. Inclusive uno de ellos, el Decreto Supremo No. 136-81-EF de 26 de junio de 1981, dio lugar a que se dictase la Ley No. 23327, la misma que convalidó expresamente las operaciones celebradas bajo su amparo.

Estos conceptos ratifican igualmente la opinión expuesta en el sentido de que tales normas tienen valor de ley.

3. CARACTER PROVISIONAL DE LAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS

Ahora bien, desde el momento en que estos dispositivos tienen índole extraordinaria, puesto que se dictan cuando se enfrentan circunstancias imprevistas que es preciso resolver inmediatamente, se tratará de normas de carácter provisional, pues han de referirse a acontecimientos transitorios. Es decir, que su vigencia dependerá del tiempo que dure la eliminación de las causas que dieron origen a su dación.

Por ejemplo, si se produce una calamidad pública es justificado que se dicten medidas destinadas a ofrecer socorro y alivio a las poblaciones afectadas, autorizando inclusive la suspensión de la aplicación de determinadas leyes y, como expresa De Ruggiero³ "suministrando excepcionalmente normas provisionales que se adaptan mejor que las comunes a un estado de cosas excepcional y transitorio".

Es de la esencia de estas normas, en consecuencia, tener una vigencia temporal.

4. LA MATERIA DE LAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS

Según el inciso 20 del artículo 211 de la Constitución, las medidas extraordinarias que se dicten cuando así lo requiere el interés nacional, deben versar sobre materia económica y financiera. Desarrollados los puntos anteriores, corresponde esclarecer finalmente los alcances de la frase "materia económica y financiera".

La integridad del inciso 20 alude a asuntos de este tipo: administración de la hacienda pública, negociación de empréstitos. El texto, por lo demás, durante el proceso de su elaboración en el seno de la Asamblea Constituyente, tuvo siempre un contenido similar, el que sufrió sólo ligeras modificaciones.

Ello conduce a la interpretación de que la materia económica y financiera debe ser la cuestión a la que principal y directamente debe estar referido el Decreto Supremo correspondiente. Es decir, que el asunto debe ser de carácter económico y financiero, con implicancias en cualquier otro sector, y no a la inversa.

Por el contenido del precepto constitucional, estimo que al enunciar la norma la materia a la que debe ser aplicada, ha efectuado una enumeración taxativa y restrictiva.

A este respecto debe notarse que, de un modo u otro, cualquier asunto tiene efectos económicos o financieros. Si el supuesto de la norma fuese comprender asuntos de cualquier carácter con consecuencias económicas y financieras, la materia que en el inciso aparece perfectamente especificada, se generalizaría, desnaturalizando a mi entender su sentido restrictivo.

5. CONCLUSIONES

Del análisis efectuado puede concluirse en lo siguiente:

- a) Los decretos que el Presidente de la República dicta al amparo del inciso 20 del artículo 211 de la Constitución, tienen fuerza de ley.
- b) Tales decretos no están sujetos a la ratificación del Poder Legislativo ni al pronunciamiento posterior de éste. La Constitución exige sólo que se dicten con cargo de dar cuenta al Congreso.
- c) Los decretos tienen sólo vigencia temporal, dadas las razones extraordinarias que determinan la necesidad de dictarlos.
- d) La materia a la que tales decretos se refieren debe involucrar directamente un asunto económico y financiero.

Por todas estas consideraciones, es preciso que el Poder Ejecutivo cuide escrupulosamente de observar los límites que la Carta Fundamental le impone, evitando el uso indiscriminado —constitucionalmente objetable— de los decretos con fuerza de ley, como viene sucediendo actualmente con lamentable frecuencia.

La estabilidad del Estado social y democrático de derecho depende de ello.

3. De Kuggiero, pág. 98.