

Comentarios Jurisprudenciales

EL CASO DEL BONO COMPENSATORIO O DE COMO SE IGNORA EL REGIMEN DE LOS DECRETOS-LEYES Y SE DESQUICIA EL REGIMEN DE LA ECONOMIA

Allan R. Brewer-Carías

I

La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, por sentencia de fecha 7 de marzo de 1988, declaró la nulidad del artículo 7 del Decreto N° 1.538 de 29 de abril de 1987, mediante el cual se estableció el denominado "bono compensatorio" aplicado unilateralmente por el Estado a todos los contratos individuales de trabajo, y que los patronos están obligados a pagar a los trabajadores calculados de acuerdo al monto del salario básico respectivo y conforme a una escala prevista en el mismo. Dicho "bono compensatorio", a pesar de que se estableció como un derecho de los trabajadores, sin embargo, en el artículo impugnado de dicho Decreto, se estableció que no formaría parte del salario, por lo que no se tomaría en consideración a los efectos del cálculo de los beneficios, prestaciones y demás conceptos calculados sobre la base del salario, que pudieran corresponderle a los trabajadores.

Es indudable que el establecimiento del bono compensatorio, como una obligación impuesta a los patronos, se configura como una previsión limitativa de la libertad económica de los patronos, garantizada en la Constitución, y cuya consagración forma parte de la reserva legal, es decir, que sólo podía ser establecida por Ley o por acto estatal de igual rango y valor que la Ley. Asimismo, la consideración de ese pago como no formando parte del salario de los trabajadores, se configuraba como una excepción a lo prescrito en el artículo 73 de la Ley del Trabajo, razón por la cual también se trataba de una materia de la reserva legal, que sólo podía ser regulada por ley o por acto estatal de igual rango y valor que la Ley, pues modificaba dicha Ley.

Por tal motivo, sin duda, el Presidente de la República, para regular el bono compensatorio, acudió a la figura del Decreto dictado en base a la restricción a la libertad económica vigente desde 1961, que es un Decreto con igual rango y valor de la Ley. Por ello, el Decreto mencionado N° 1.538 de 29 de abril de 1987, se fundamentó en el Decreto N° 674 de 8 de enero de 1962 (de restricción de la libertad económica) ratificado por Acuerdo del Congreso del 6 de abril de 1962.

Ahora bien, el fundamento de la sentencia de la Sala Político-Administrativa para anular el artículo 7 del Decreto N° 1.538 ha sido el considerar que dicho Decreto no tiene jerarquía ni rango legal y que al dictarlo, el Ejecutivo Nacional no ejerció facultades legislativas, por lo que al ser un acto de rango sublegal no podía establecer excepciones respecto de lo previsto en la Ley del Trabajo.

Para llegar a esta afirmación, la Sala parte del supuesto de que los únicos Decretos con rango y valor de Ley que puede dictar el Presidente de la República son los dictados en base a una ley habilitante y conforme a lo previsto en el artículo 190, ordinal 8 de la Constitución, que prevé la competencia de aquél para:

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

Así, afirma la Sala:

“Fuera de la hipótesis de que estuviera vigente una ley habilitante que diera al Presidente de la República tal facultad, no existe ninguna otra posibilidad, dentro del régimen jurídico imperante en Venezuela a partir de la Constitución de 1961, para la promulgación de normas de naturaleza legal por el Poder Ejecutivo”.

Ahora bien, esta afirmación de la Corte Suprema y la premisa de la cual parte para adoptar su decisión, en nuestro criterio, no sólo significa un desconocimiento de las propias previsiones de la Constitución, sino de la realidad jurídica del país, con gravísimas consecuencias, en cuanto al régimen legal de la economía.

En efecto, al contrario de lo afirmado por la Corte Suprema, el Presidente de la República puede dictar normas de rango y valor de ley, es decir, que regulen materias que normalmente pertenecen a la reserva legal, además de en el supuesto que destaca la Corte (art. 190, ord. 8), en otros dos casos: en el supuesto del artículo 190, ordinal 11, relativo a la creación y dotación de nuevos servicios públicos o modificación o supresión de los existentes, en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso y previa autorización de la Comisión Delegada; y aún más importante, en el supuesto de la suspensión o restricción de garantías constitucionales (arts. 190, ord. 6º y 241).

II

Por tanto, tres son los supuestos en los cuales el Presidente de la República puede dictar Decretos-Leyes o Decretos con valor de Ley: Decretos-Leyes habilitados o autorizados; Decretos-Leyes dictados en restricción o suspensión de garantías constitucionales; y Decretos-Leyes en el campo de los servicios públicos.

Estimamos indispensable describirlos a continuación, para comprender cabalmente la imprecisión en la cual ha incurrido la Corte Suprema.

1. *Los Decretos-Leyes autorizados*

Como se dijo, entre las atribuciones del Presidente de la República está la de “dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por Ley especial” (art. 190, ord. 8). Esta atribución constitucional le permite al Presidente de la República dictar actos de contenido normativo y de fuerza igual a la Ley, en las materias para las cuales haya sido autorizado por Ley especial de carácter económico o financiero. El contenido normativo de rango y valor legal de las medidas resulta de su carácter extraordinario: no tendría sentido la autorización por Ley especial si de lo que se tratase fuera de dictar actos de efectos generales de carácter reglamentario, que el Presidente puede realizar por atribuciones propias y directas.

Por otra parte, estos Decretos-Leyes, en realidad, no se dictan en virtud de una delegación legislativa, sino en virtud de poderes propios que la Constitución otorga al Presidente de la República y que se precisan en una Ley especial, que es una Ley de autorización. Por ello es errada la afirmación de la sentencia comentada de que en estos casos se trata de una “delegación excepcional que hacen las Cámaras Legislativas de funciones que les son propias”. Al contrario, de lo que se trata es del ejercicio de poderes propios del Presidente de la República, que le atribuye la Constitución, pero para cuyo ejercicio requiere de una habilitación legislativa.

Ahora bien, esta Ley especial de habilitación es una Ley con características particulares: autoriza al Presidente de la República para dictar “medidas económicas y financieras”, por lo que tiene un solo destinatario: el Presidente de la República; y en

sí misma no tiene contenido normativo, pues establece más bien una situación jurídica individualizada que habilita al Presidente de la República a dictar actos de carácter legislativo y contenido normativo.

Por otra parte, la Ley de autorización precisa las medidas que puede dictar el Presidente de la República, y ello en el marco de dos limitaciones: por una parte, la establecida en la propia Constitución: "medidas económicas y financieras"; y por la otra, las medidas de tal naturaleza que determine la Ley de autorización. Por supuesto, esto plantea dos problemas de interpretación que inciden, por una parte, en la delimitación de las materias "económicas y financieras" que pueden ser autorizadas en la Ley, y por la otra, en los Decretos-Leyes que el Presidente de la República pueda dictar, en el campo autorizado.

En el primer supuesto, sin duda, queda a la apreciación del Legislador el alcance de lo económico y financiero. Aquí se trata de un concepto jurídico totalmente impreciso, en cuya determinación juega todo su papel la discrecionalidad del Legislador. Sin embargo, si bien hay cierta discrecionalidad, ello no puede conducir a la arbitrariedad, por lo que si el Legislador ha apreciado que determinada materia es de carácter económico o financiero —aun cuando evidentemente no lo sea— y ha autorizado al Presidente a dictar Decretos-Leyes en ese campo, se podría cuestionar la apreciación del Legislador, mediante el ejercicio de un recurso de inconstitucionalidad. Este poder discrecional, como todo otro, está sometido a control, sobre todo porque la Constitución no deja a la total apreciación del Legislador la materia objeto de la habilitación, sino que la califica de "económica o financiera". Distinto es el caso, por ejemplo, de la atribución que la Constitución da al Congreso para "reservar" al Estado determinados sectores económicos "por razones de conveniencia nacional" (art. 97). En estos casos, por supuesto, ningún control podría ejercerse tendiente a cuestionar la apreciación del Legislador sobre lo que debe entenderse por conveniencia nacional.

Ahora bien, precisadas las materias económicas y financieras que pueda contener la Ley de autorización, la segunda limitación impuesta al Presidente deriva del texto de la propia ley y de la formulación de la autorización. En algunos supuestos, la ley ha contenido autorizaciones concretas; por ejemplo, en la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 31 de mayo de 1974 (*G.O.* N° 30.412 de 31-5-74), se autorizó al Presidente para "Modificar la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en lo que se refiere a la unidad del tesoro a fin de que pueda destinarse anualmente a la creación y mantenimiento del Fondo de Inversiones de Venezuela, el 50 por ciento de los ingresos fiscales obtenidos por concepto de impuesto de explotación del petróleo y gas y el impuesto sobre la renta sobre esos sectores..." (art. 1, ord. 2), y en cumplimiento de esta autorización, el Presidente de la República, por Decreto-Ley N° 150 de 11 de junio de 1974 procedió a modificar el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (*G.O.* N° 1.660 Extraordinario de 21-6-74).

Pero en otros supuestos, las autorizaciones al Presidente contenidas en la Ley han sido bastante genéricas y ambiguas. Por ejemplo, la misma Ley Orgánica dictada en 1974 autorizó al Presidente de la República para "realizar las reformas necesarias en el sistema financiero nacional y en el mercado de capitales a objeto de asegurar que la acción del Estado contribuya eficazmente a acelerar el desarrollo económico del país, propiciar la mejor distribución de la riqueza, garantizar la estabilidad del sistema monetario y evitar las perturbaciones inflacionarias (art. 1, ord. 1°), y para "estimular la transformación de la estructura de aquellos sectores de la producción que lo requieran, con la finalidad de hacerlos más competitivos en el exterior, con especial atención de los acuerdos de integración suscritos por Venezuela, de favorecer la política de pleno empleo y de desconcentración económica y de controlar las presiones inflacionarias" (art. 1, ord. 6°). Conforme a estas autorizaciones, tan genéricas e im-

precisas, materialmente el Presidente de la República podía dictar cualquier tipo de normativa económica y financiera que persiguiera las finalidades establecidas en la Ley Orgánica. Y, en efecto, en base a la primera de las autorizaciones señaladas, el Presidente de la República, entre 1974 y 1975, por vía de Decretos-Leyes, dictó una nueva Ley de Banco Central de Venezuela; reformó parcialmente la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito; dictó una nueva Ley de Mercado de Capitales; dictó una nueva Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros; dictó una nueva Ley de Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo; reformó parcialmente la Ley General de Asociaciones Cooperativas; dictó una nueva Ley del Banco Industrial de Venezuela; reformó parcialmente la Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario; dictó la nueva Ley del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuário; transformó el Fondo Nacional del Café y del Cacao en dos Institutos Autónomos separados; dictó la nueva Ley del Instituto Nacional de la Vivienda; y reformó la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria. En base a las dos autorizaciones indicadas por otra parte, el Presidente, mediante Decreto-Ley, durante esas mismas fechas, dictó un nuevo Estatuto de la Corporación Venezolana de Fomento; y con base en la segunda de las autorizaciones señaladas, dictó las Normas para el desarrollo de la Industria Naval; las Normas para el Desarrollo de las Industrias Militares; las Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz, y las Normas para el Desarrollo de la Industria Nuclear; y estableció el Registro de Proyectos Industriales obligatorio.

2. *Los Decretos-Leyes en el campo de los servicios públicos*

Pero además de la atribución dada al Presidente de la República para dictar Decretos-Leyes habilitados en materias económicas o financieras, la Constitución, entre las atribuciones asignadas al Presidente de la República, le atribuye la siguiente:

“Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada” (artículo 190, ord. 11).

Esta disposición es complementada por la atribución asignada por la Constitución a la Comisión Delegada del Congreso, de

“Autorizar al Ejecutivo Nacional y por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, para crear, modificar o suprimir servicios públicos, en caso de urgencia comprobada” (art. 179, ord. 5º).

Del análisis detenido de esas normas, resulta ante todo una conclusión evidente: la “creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o supresión de los existentes” es una competencia reservada al Congreso, quien la ejerce mediante Ley.

Ahora bien, frente a esta reserva legal, excepcionalmente por situaciones de urgencia, y durante el receso del Congreso, el Presidente de la República puede asumir la creación, modificación o supresión de “servicios públicos”, previa autorización de la Comisión Delegada. En estos casos, la Constitución prevé una excepción al principio de la reserva legal, por lo que cuando así actúe el Presidente de la República, sin duda, dictará Decretos con valor de Ley en virtud, tampoco de una “delegación legislativa”, sino de atribuciones constitucionales que también le son propias. La naturaleza jurídico-legislativa de estos Decretos-Leyes en materia de servicios públicos, por tanto, coincide con la de los Decretos-Leyes dictados en materia económica o financiera, a que hemos hecho referencia anteriormente.

En todo caso, el análisis de esta norma atributiva, también, de “potestades legislativas” al Presidente de la República en materia de servicios públicos, exige precisar el sentido de esta noción “servicios públicos” que abarca materias que por esencia están reservadas al Legislador.

En efecto, la noción “servicio público” puede tener ante todo un sentido material, amplio, de “actividad dirigida a la satisfacción de una necesidad colectiva, abstracción hecha de la persona que lo preste” (véase sentencia de la CSJ en SPA de 5-10-70 en *G.O.* N° 1.447 Extr. de 15-12-70, p. 11). Pero, por supuesto, no toda actividad de esa naturaleza, en cuanto a su creación, modificación o supresión, estaría reservada al Poder Legislativo. En realidad sólo se reserva al Legislador, la creación, supresión o modificación de servicios públicos que impliquen una limitación a los derechos o libertades constitucionales, como la libertad económica. En esta forma, cuando una ley declara una determinada actividad como “servicio público”, ello implica o que sólo el Estado puede prestarla, por ejemplo, el correo (reserva), o que para que un particular la realice, necesita de una concesión administrativa, por ejemplo, en materia de transporte por ferrocarril. En estos casos, la declaración de la actividad como servicio público implica “crear” el servicio en el sentido de establecer una limitación a la libertad económica de los particulares; por ello, eso sólo puede hacerse por Ley o por Decretos-Leyes en estos casos previstos en el artículo 109, ord. 11 de la Constitución citado. Por supuesto, toda modificación o supresión posterior de una actividad considerada legalmente como “servicio público”, en los términos señalados, también requeriría de una ley o excepcionalmente de esos Decretos-Leyes, que la produzca.

Conforme a este criterio, por supuesto, no toda actividad de prestación que decida asumir el Estado es un servicio público a los efectos de lo previsto en el artículo 190, ordinal 11, de la Constitución. Al contrario, la Administración, en múltiples oportunidades, asume actividades económicas, las modifica o suprime, en concurrencia con los particulares y sin limitarles su libertad económica, y para ello no requiere de Ley alguna que lo disponga, ni de autorización de la Comisión Delegada del Congreso en caso de receso de éste, ni de situaciones de urgencia.

Desde el otro ángulo, orgánico, la noción de servicio público también puede tener un sentido amplio: “órgano al que el Estado encomienda atender a dicha necesidad colectiva” (ver sentencia de la CSJ en SPA de 5-10-70 en *G.O.* N° 1.447 Extr. de 15-12-70, p. 11). Sin embargo, no toda creación, modificación o supresión de órganos administrativos está reservada al Poder Legislativo. Sólo se reserva al Legislador, conforme a la Constitución, la creación de Ministerios o de Institutos Autónomos (artículos 193 y 230), lo cual sólo puede hacerse por Ley. Por tanto, desde este ángulo orgánico, y a los efectos del artículo 190, ordinal 11 de la Constitución, “servicio público” no puede ser todo órgano, sino aquellos cuya creación, modificación o supresión está reservada al Legislador.

Conforme a esto, por tanto, la creación, modificación o supresión de dependencias dentro de un Ministerio, ni requiere de Ley ni de autorización de la Comisión Delegada, sino que corresponde a la potestad organizativa del Ejecutivo Nacional. Asimismo, la creación, modificación o supresión de entes descentralizados del Estado con formas jurídicas de derecho privado (fundaciones, asociaciones civiles, o sociedades anónimas), tampoco ha requerido ni requiere de Ley alguna del Congreso, ni para ello el Ejecutivo Nacional debe obtener la autorización de la Comisión Delegada.

En todo caso, en aquellos supuestos en que sea necesaria una Ley para la creación, modificación o supresión de un “servicio público” en el sentido señalado, y que estando en receso el Congreso, sea de urgencia tomar algunas de esas decisiones, los Decretos que el Presidente dicte con la autorización de la Comisión Delegada, son Decretos-Leyes o Decretos con valor de Ley y, por tanto, debido a su contenido nor-

mativo, son susceptibles de ser impugnados por la vía del recurso de inconstitucionalidad.

3. *Los Decretos con valor de Ley dictados en suspensión o restricción de garantías constitucionales*

Por último, además de los Decretos-Leyes autorizados que se dicten de conformidad con el artículo 190, ordinal 8º) de la Constitución, únicos a los cuales la Corte Suprema atribuye el rango y valor de Ley; y de los Decretos-Leyes relativos a servicios públicos (art. 190, ord. 11), y al contrario de lo señalado por la Corte, también pueden considerarse como Decretos con rango y valor de Ley, aquellos de contenido normativo dictados en base a una medida de suspensión o restricción de garantías constitucionales, y que tienen por objeto regular aspectos que en situaciones normales (de no suspensión o restricción de garantías) correspondería al Legislador.

En efecto, el principio básico de la regulación constitucional de los derechos y libertades públicas en Venezuela, es decir, la verdadera "garantía" de esos derechos y libertades, radica en la reserva establecida a favor del Legislador para limitarlos o restringirlos (art. 136, ord. 24). Por tanto, el principio fundamental en esta materia, es que sólo por Ley pueden establecerse limitaciones a los derechos y libertades consagrados en la Constitución.

Sin embargo, la propia Constitución admite la posibilidad de que las garantías constitucionales puedan ser suspendidas o restringidas en situaciones de emergencia o en circunstancias excepcionales, por decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros (art. 190, ord. 6 y art. 242). El efecto de esta medida es que durante el tiempo de vigencia de estas suspensiones o restricciones, la garantía de que los derechos y libertades sólo puedan ser limitables por Ley formal queda suspendida o restringida lo que implica y conlleva el que puedan ser regulados por vía ejecutiva.

Como lo ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, estos Decretos tienen

"la misma fuerza jurídica que la de una Ley en el entendido que al estar restringido el derecho al libre ejercicio de la actividad lucrativa de la preferencia de cada individuo, consagrado en el artículo 96 de la Constitución, ello transfiere (por el hecho de estar restringido ese derecho económico), la potestad de ejercer a través del Ejecutivo, concretamente del Presidente de la República en Consejo de Ministros, la regulación de materias que son propias de la Reserva Legal" (sentencia de 19-3-87 en *Revista de Derecho Público*, N° 30, 1987, p. 108).

Por tanto, se insiste, la consecuencia fundamental de un Decreto de suspensión o de restricción de las garantías constitucionales, es la posibilidad que tiene el Poder Ejecutivo de regular el ejercicio del derecho restringido o suspendido, asumiendo competencias que normalmente corresponderían al Congreso. Si la esencia de la garantía constitucional es la reserva legal para su limitación y reglamentación; restringida o suspendida la garantía constitucional, ello implica la restricción o suspensión del monopolio que tiene el Legislador para regular o limitar los derechos, con la consecuente ampliación de los poderes del Ejecutivo Nacional para regular y limitar, por vía de Decreto, dichos derechos y garantías constitucionales. Por supuesto, tal como lo aclara la propia Constitución: "la restricción o suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional" (art. 241), por lo que si bien dichas medidas amplían las competencias normativas del

Poder Ejecutivo, ello no impide ni afecta las competencias legislativas ordinarias del Congreso.

Ahora bien, en base a restricción o suspensión de garantías constitucionales, y a la ampliación de las "potestades legislativas" del Poder Ejecutivo, en Venezuela desde 1939, y en la época democrática, desde 1961, el Presidente de la República ha dictado verdaderos Decretos con valor de Ley en diversas materias de gran trascendencia, particularmente, en el campo económico. Por ejemplo, todo el régimen establecido desde la década de los cuarenta en materia de regulación de precios, regulación de alquileres, y de control de cambios, ha tenido su fundamento en Decretos con valor de Ley restrictivos de la libertad económica que pudieron dictarse en base a la suspensión de la garantía de la libertad económica dictada desde 1939.

En cuanto al período democrático actual, debe señalarse que la libertad económica se restringió el mismo día en que se promulgó la Constitución del 23 de enero de 1961, mediante el Decreto N° 455 de 23-1-61 (*G.O.* N° 26.464 de 24-1-61), lo cual se ratificó, posteriormente, por Decreto N° 674 de 8-1-62 (*G.O.* N° 26.746 de 8-1-62) y por el Congreso mediante Acuerdo de 6-4-62 (*G.O.* N° 26.821 de 7-4-62).

Ha sido precisamente con fundamento en estos actos estatales que se ha dictado el Decreto N° 1.538 de 29 de abril de 1987, cuyo artículo 7° ha sido anulado por la Corte Suprema de Justicia.

III

De la situación constitucional anteriormente descrita, por tanto, sin la menor duda, y contrariamente a lo afirmado por la Corte Suprema de Justicia, en Venezuela existen tres tipos de Decretos con valor de Ley que pueden ser dictados por el Presidente de la República. Entre ellos están los Decretos que han dictado todos los Presidentes de la República a partir de 1961, en base a la restricción a la libertad económica, y que tienen, en su fundamentación, la referencia al Decreto N° 674 de 2 de enero de 1962 (que restringió la garantía de la libertad económica establecida en el artículo 96 de la Constitución) y al Acuerdo del Congreso de 6 de abril de 1962 que ratificó dicha restricción. Conforme a dicho Acuerdo, por tanto, la libertad económica quedó restringida "en la medida en que lo determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros", por lo que incluso con la anuencia del Congreso, se amplió el campo de las potestades legislativas del Ejecutivo Nacional para regular en materia económica, cuestiones que en principio sólo podrían ser reguladas por el Legislador (reserva legal).

Dentro de este marco de referencia, por tanto, el Decreto N° 1.538 del 29 de abril de 1987, que estableció el bono compensatorio como una prestación obligatoria para los patronos, pero excepcionando su consideración como parte del salario del trabajador, al regular materias que son evidentemente de la reserva legal, se dictó en base a la restricción de la libertad económica. Por eso su fundamentación en el Decreto N° 674 de 2 de enero de 1962 y en el Acuerdo del Congreso de 6 de abril de 1962.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia al desconocer el rango y valor de Ley al Decreto dictado con fundamentación en dicha restricción a la libertad económica, y reducir los Decretos-Leyes a la sola figura de los Decretos-Leyes habilitados, en la sentencia comentada, desconoció de plano el valor y rango de Decretos-Leyes del mencionado Decreto creador del bono compensatorio, para lo cual, además, se basó en la referencia que como "concordancia" trae la fundamentación del Decreto respecto de la Ley del Trabajo.

En efecto, en la fundamentación del Decreto N° 1.538 de 22 de abril de 1987 se lee que el mismo se dictó por el Presidente de la República:

“En uso de las atribuciones que le confieren los ordinales 1º y 22 del artículo 190 de la Constitución en concordancia con el artículo 26 de la Ley del Trabajo y en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 4º del Decreto N° 674 de fecha 8 de enero de 1962, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 26.746 del 8 de enero de 1962, ratificado por acuerdo del Congreso de fecha 6 de abril de 1962, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 26.821 del 7 de abril de 1962”.

Ahora bien, frente a esto, la Corte Suprema en la sentencia comentada, señaló lo siguiente:

“6. La circunstancia de no haber sido autorizado por una Ley habilitante, sería suficiente para denegar el rango legal que se pretende atribuir al Decreto N° 1.538. Pero, a mayor abundamiento, es del caso observar que la fundamentación del propio Decreto evidencia que el Poder Ejecutivo no actuó en ejercicio de facultades legislativas.

Es obvia, en efecto, la carencia de rango legal de un Decreto que se apoye en el artículo 26 de la Ley del Trabajo, cuya aplicación por el Ejecutivo Nacional puede efectuarse aun por simple Resolución.

Se invocó al mismo tiempo el Decreto N° 674 de 8 de enero de 1962, ratificado por Acuerdo del Congreso de 6 de abril de 1962, porque de una vez la cláusula irrenunciable estableció el monto del beneficio económico que tienen derecho a recibir los trabajadores, en lugar de dejar que ese elemento fuera discutido libremente por las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad (art. 72 de la Ley del Trabajo)”.

Con este argumento, y no otro, es con el cual la Corte considera que ha “quedado desvirtuada la jerarquía legal del Decreto N° 1.538”. Sin embargo, nada “obvio” resulta la conclusión de la Corte, pues en los párrafos no se dice nada que la demuestre. En dichos párrafos, en efecto, la Corte señala simplemente:

1. Que el Decreto no es un Decreto-Ley pues no se dictó en base a una Ley habilitante; y
2. Adicionalmente, que no es un Decreto-Ley porque cita en su fundamentación a una Ley (la Ley del Trabajo) razón por la cual el Ejecutivo no actuó en ejercicio de facultades legislativas.

Además, concluye afirmando sin que se entienda por qué, en que la invocación al Decreto de restricción de la garantía económica (Decreto N° 674 de 8 de enero de 1962) y del Acuerdo del Congreso que lo ratificó (de 6 de abril de 1962), sólo se hace “porque de una vez la cláusula irrenunciable estableció el monto del beneficio económico que tienen derecho a recibir los trabajadores, en lugar de dejar que ese elemento fuera discutido libremente por las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad”.

Pero después de llegar a la “obvia” conclusión del rango sublegal del Decreto, a pesar de la última afirmación, entra a analizar el artículo 7 del mismo, que declara que el bono compensatorio no forma parte del salario o como señala la sentencia, que “lo descalifica como remuneración salarial”, y concluye luego del estudio del artículo 73 de la Ley del Trabajo, en que “el bono compensatorio reúne todos los elementos necesarios para que se le considere parte del salario”, considerando que “se trata de un complemento del salario para contrarrestar los efectos angustiantes del proceso inflacionario”. Por ello, concluye su motivo señalando simplemente que:

“No es, en consecuencia, jurídica ni legalmente aceptable la descalificación que del mismo se expresa en el artículo 7º *ejusdem* y así se declara”.

La Corte no dice, en realidad, por qué dicha descalificación no es legalmente aceptable, pero se presume que es porque en su criterio violaría el artículo 73 de la Ley del Trabajo, aun cuando no lo dice expresamente. Por ello, no está claro en base a qué, en la parte dispositiva, declara la nulidad del artículo 7 del Decreto N° 1538, pues no se dice expresamente en ninguna parte de la sentencia que el Decreto N° 1538 viola el artículo citado de la Ley del Trabajo.

En todo caso, el argumento de la Corte Suprema es absolutamente contradictorio en torno al tema de la ausencia de rango legal de Decreto N° 1538. En efecto, estima que el artículo 7 del mismo, al descalificar el carácter de salario del bono compensatorio, no tiene rango legal, por lo que viola el artículo 73 de la Ley del Trabajo. Sin embargo, no utiliza el mismo criterio para juzgar el artículo 1° y la totalidad del Decreto. En efecto, si éste no tiene rango ni valor de Ley no sólo no podía establecer una excepción al artículo 73 de la Ley del Trabajo, sino que tampoco podía regular el mismo bono compensatorio, el cual viola la autonomía de la voluntad en el contrato de trabajo al imponer unilateralmente al patrono la obligación de pagar el bono compensatorio, lo cual es una limitación a la libertad económica no establecida en la Ley del Trabajo. Por tanto, el razonamiento de la Corte, de la ausencia de rango legal del Decreto, en realidad conduciría a considerar que debió haber declarado también la nulidad de la totalidad del Decreto y no sólo su nulidad parcial (de un artículo). Tan carente de rango legal entonces sería el artículo 7 (excepción al carácter salarial del bono) como el artículo 1° (establecimiento de una obligación adicional a la prevista en los contratos, a cargo del patrono). Sin embargo, la sentencia, sin lógica alguna, estima que sólo una parte del Decreto-Ley no tiene rango legal y aparentemente la otra sí (de lo contrario no hubiera podido crearse el bono compensatorio) lo cual es una contradicción e incongruencia inaceptable. En ello, precisamente, ha incurrido la decisión que comentamos de la Sala Político-Administrativa.

IV

Ahora bien, esta decisión de la Corte Suprema de Justicia además de incongruente en sí misma, lo que ha demostrado es un desconocimiento de nuestra realidad jurídica, cuya generalización podría producir el descalabro absoluto del régimen de la economía en Venezuela, dictado en buena parte, mediante Decretos-Leyes dictados en restricción a la libertad económica.

En efecto, esta decisión al negarle el carácter de Decretos con valor de Ley mediante los cuales se pueden regular materias de la reserva legal, a los dictados en base a la restricción a la libertad económica, significa un directo cercenamiento, por la Corte, de los poderes de urgencia que tiene el Presidente de la República en base al Decreto de restricción de la libertad económica N° 674 de 8 de enero de 1962 ratificado por Acuerdo del Congreso de 6 de abril de 1982, de regular la economía en el país. En consecuencia, si la doctrina de la Corte es coherente, el Presidente de la República, no deberá hacer más uso de dicha medida de restricción a la libertad económica, con lo cual, por un malabarismo jurídico-judicial, debe concluirse que virtualmente está restablecida la garantía económica, por lo que tanto se ha abogado en los últimos años. Todo Decreto que dicte el Presidente en el futuro, fundamentado en dicha restricción de la libertad económica y que incida en materias de reserva legal, podría ser impugnado ante la Corte, por las mismas razones de la sentencia.

Pero más graves aún podrían ser los efectos de esta decisión de la Corte, en relación a los Decretos dictados en los últimos 27 años en base a la restricción a la libertad económica y que han incidido e inciden en aspectos vitales de la economía, que corren el riesgo de ser anulados por las mismas razones del fallo.

En efecto, desde 1961, se han dictado en base al Decreto N° 647 de 8 de enero de 1962 ratificado por Acuerdo del Congreso de 6 de abril de 1962, la siguiente

cantidad de Decretos-Leyes, en el sentido de que han regulado materias reservadas al Legislador: 8 durante el gobierno del Presidente R. Betancourt (1959-1964) y entre ellos, los relativos al régimen cambiario; 5 durante en el gobierno del Presidente Leoni (1964-1969) y entre ellos los relativos al régimen de expendio de los productos derivados del petróleo; 9 durante el gobierno del Presidente R. Caldera (1969-1974), y entre ellos, los relativos al régimen de las tasas de interés; 66 durante el gobierno del Presidente C. A. Pérez (1974-1979) y entre ellos los relativos a la política de precios, a la inamovilidad laboral y al régimen industrial manufacturero¹; 27 durante el gobierno del Presidente L. Herrera Campíns (1979-1984), y entre ellos los relativos al régimen cambiario; y 53 en lo que va del período constitucional del Presidente J. Lusinchi (1984-marzo 1988).

Ahora bien, concretándonos a los Decretos dictados por el Presidente J. Lusinchi que regulan materias de la reserva legal, y que por tanto, se han de considerar como Decretos-Leyes o con valor de Ley, están los siguientes:

1. *Decretos-Leyes relativos al régimen cambiario*

En primer lugar, se destacan los Decretos-Leyes relativos al régimen cambiario que han continuado la actividad reguladora de emergencia en la materia iniciada en 1983:

A. *Decreto Nº 61* de 20/03/1984 (*G.O.* 32.942 de 20/03/1984) mediante el cual se creó una Comisión que tiene a su cargo autorizar el registro de la Deuda Privada Externa, conforme a los términos del *Decreto-Ley Nº 1988* de 07/05/1983 sobre la obtención de Divisas a tipos de cambio preferencial. Este Decreto-Ley Nº 1988 fue dictado, además "en concordancia con el artículo 91, literal b) de la Ley de Banco Central de Venezuela y de conformidad con el artículo 7º del Decreto Nº 1929 de fecha 16/03/1983", y fue reformado por varios Decretos-Leyes, los cuales igualmente han estado fundamentados en el Decreto Nº 647 de 08/01/1962 ratificado por Acuerdo del Congreso de fecha 06/04/1962. Entre ellos tenemos: *Decreto-Ley 208* de 23/07/1984 (*G.O.* 33.025 de 23/07/1984); *Decreto-Ley 446* de 27/12/1984 (*G.O.* 33.133 de 27/12/1984); *Decreto-Ley 539* de 20/03/1985 (*G.O.* 33.188 de 20/03/1985); *Decreto-Ley 683* de 21/06/1985 (*G.O.* 33.250 de 21/06/1985); *Decreto-Ley 850* de 24/09/1985 (*G.O.* 33.317 de 27/09/1985); *Decreto-Ley 901* de 13/11/1985 (*G.O.* 33.350 de 14/11/1985); *Decreto-Ley 915* de 27/11/1985 (*G.O.* 33.361 de 21/11/1985). Todos estos Decretos tuvieron por objeto extender el plazo establecido en el artículo 5º del Decreto-Ley 61 del 20/03/1984 para que la Comisión adoptase sus decisiones.

Otras dos modificaciones fueron introducidas al Decreto Nº 61, con las mismas fundamentaciones: el *Decreto-Ley 287* de 20/09/1984 (*G.O.* 33.607 de 20/09/1984) mediante el cual se permitió a la Comisión tomar en cuenta documentos presentados por los interesados; y el *Decreto-Ley 431* de 20/12/1984 (*G.O.* 33.131 de 21/12/1984) relativo al registro de la Deuda Privada Externa derivadas de Cartas de Crédito.

B. *El Decreto-Ley 96* de 27/04/1984 (*G.O.* 32.967 de 30/04/1984) dictado además "en concordancia con el artículo 91, letra b) de la Ley de Banco Central de Venezuela", mediante el cual se creó una Comisión para emitir las autorizaciones para la adquisición de divisas para el pago de porciones de capital de los sectores financieros y no financieros. Este Decreto-Ley 96 fue reformado por el *Decreto-Ley 508* de 27/02/1985 (*G.O.* 33.178 de 06/03/1985) dictado además "en concordancia con el artículo 91, al literal b) de la Ley de Banco Central de Venezuela".

1. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Evolución del Régimen Legal de la Economía 1939-1979*, Valencia 1980, pp. 29 y ss.

C. *El Decreto-Ley 135* dictado, además, “en concordancia con lo establecido en el aparte único del artículo 90 y en el literal b) del artículo 91 de la Ley de Banco Central de Venezuela”, mediante el cual se autorizó al Ministro de Hacienda para acordar con el Banco Central de Venezuela los términos, condiciones y modalidades conforme a los cuales ese Instituto suministraría las divisas correspondientes al pago de intereses vencidos de la deuda privada externa registrada o en trámite de registro en la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI). Este Decreto-Ley y el *Decreto-Ley 351* de 21/11/1984 (G.O. 33.110 de 22/11/1984) mediante el cual se dispuso que en los acuerdos que celebre el Ministro de Hacienda con el Banco Central de Venezuela, podría establecerse un régimen de autorización de divisas para atender el pago de intereses causados y no vencidos de la deuda privada externa fueron derogados por el *Decreto-Ley 1173*, de 16/07/1987 (G.O. 33.514 de 17/07/1986), el cual fue dictado, además, “en concordancia con lo establecido en el aparte único del artículo 90 y en la letra b) del artículo 91 de la Ley de Banco Central de Venezuela, así como en el artículo 2º de la Ley Orgánica que crea el Fondo de Compensación Cambiaria”. A través de este Decreto-Ley, el Banco Central de Venezuela suspendió la venta de divisas del mercado controlado para el pago de la Deuda Privada Externa registrada en RECADI, con algunas excepciones; y además autorizó al Ministro de Hacienda para celebrar con el Banco Central de Venezuela los convenios o acuerdos que fueren necesarios para la ejecución de lo previsto en el presente Decreto. Este Decreto-Ley fue a su vez derogado por el *Decreto-Ley N° 1.380* de 06/12/1986 (G.O. 3.935 Ext. de 08/12/1986), dictado además “en concordancia con lo establecido en el aparte único del artículo 90 y en la letra b) del artículo 91 de la Ley de Banco Central de Venezuela, así como en el artículo 4º de la Ley Orgánica de Liquidación del Fondo de Compensación Cambiaria”, que tuvo por objeto regular las ventas de divisas del mercado controlado para la amortización del capital y el pago de los intereses de la Deuda Privada Externa registrada en RECADI. Este Decreto-Ley fue reformado parcialmente por el *Decreto-Ley 1825* de 12/11/1987 (G.O. 33.844 de 12/11/1987) dictado además “en concordancia” con los artículos 92 primer aparte; y 93, letra b) de la Ley de Banco Central de Venezuela así como en el artículo 4º de la Ley Orgánica de Liquidación del Fondo de Compensación Cambiaria.

D. *El Decreto-Ley 386* de 12/12/1984 (G.O. 3.489 Ext. de 27/12/1984) dictado además “en concordancia con lo establecido en el artículo 92 literal b) de la Ley de Banco Central de Venezuela” y “de conformidad con el artículo 8 del Decreto N° 68 del 27/03/1984”, mediante el cual se dictó la Reforma del Decreto-Ley N° 1.988 de 25/09/1983 el cual reguló la obtención de divisas a un tipo de cambio preferencial. Este Decreto-Ley 386 fue derogado por el *Decreto-Ley 1.072* de 17/04/1986 (G.O. 33.463 de 06/05/1986) dictado además “en concordancia con lo establecido en el artículo 91 literal b) de la Ley de Banco Central de Venezuela”. Este Decreto fue reformado parcialmente por el *Decreto-Ley N° 1.109* de 21/05/1986 (G.O. N° 33.477 de 26/05/1986) dictado además bajo las mismas normas que sirvieron de fundamento al Decreto anterior, y complementado por el *Decreto-Ley 1.514* de 08/04/1987 (G.O. 33.695 de 08/04/1987) disponiéndose que RECADI, autorizaría de oficio o a petición de parte, cuando se hubiesen producido pronunciamientos anteriores, la obtención de divisas preferenciales en aquellos casos a los cuales, para la fecha de publicación de este Decreto, se hubiese vencido el plazo previsto en el artículo 9, del Decreto 1.109 y en la Resolución N° 969 del 08/10/1986. Este Decreto fue reformado a su vez por el *Decreto-Ley 1.103* de 08/10/1986 (G.O. N° 33.572 de 08-10-1986) bajo las mismas normas, únicamente ampliando los lapsos establecidos en el primer aparte del artículo 24 del Decreto-Ley 1.109 antes mencionado. Ahora bien, el Decreto-Ley 1.109 fue finalmente derogado por el *Decreto-Ley 1.611* de 10-06-1987 (G.O. N° 33.738 de 12-06-1987) dictado además bajo las mismas dispo-

siciones legales que el Decreto que deroga, se aprobó la obtención de divisas a los tipos de cambios preferenciales. Este último, fue reformado por el *Decreto-Ley 1.647* de 08-07-1987 (*G.O.* 33.7557 de 10-07-1987) dictado además "en concordancia con lo establecido en el artículo 91 literal b) de la Ley de Banco Central de Venezuela".

E. El *Decreto-Ley 788* de 28-08-1985 (*G.O.* 33.295 de 28-08-1985) dictado además "en concordancia con lo dispuesto en los artículos 2 Numeral 3; 75; 85 y 31, Numeral 21 de la Ley de Banco Central de Venezuela", mediante el cual se prohibió la oferta pública para la compra de oro en barra o en forma de joyas usadas o deterioradas. Este Decreto fue derogado por el *Decreto-Ley 1.175* de 16-07-1987 (*G.O.* 33.514 de 17-07-1986).

F. El *Decreto-Ley 1.041* de 19-03-1986 (*G.O.* 33.439 de 01-04-1986) mediante el cual se creó una Comisión que tendría a su cargo la fijación de las políticas y prioridades que debería aplicar RECADI, para el otorgamiento de importación y autorizaciones de divisas. Este Decreto-Ley fue derogado por el *Decreto-Ley 1.546* de 06-05-1987 (*G.O.* 33.712 de 07-05-1987) dictado además "en uso de la atribución que le confiere el Ordinal 12º del artículo 190 de la Constitución y de conformidad con lo establecido en los artículos 25, Ordinal 4º; 26 Ordinal 4º y 28 Ordinal 3º, de la Ley Orgánica de la Administración Central", mediante el cual se creó la Comisión de Importaciones que tendría por objeto definir criterios que permitieran orientar las importaciones, con divisas preferenciales, de los sectores públicos y privados, en función del presupuesto de Divisas a que alude el artículo 90 de la Ley de Banco Central de Venezuela y de la política económica fijada por el Ejecutivo Nacional, así como autorizar, modificar o rechazar las solicitudes de importación y fijar políticas y prioridades que deberá aplicar la Oficina Competente del Ministerio de Hacienda para el otorgamiento de las conformidades de importación y de las autorizaciones de divisas solicitadas por el sector privado.

G. El *Decreto-Ley 1.160* de 09-07-1986 (*G.O.* 33.514 de 17-07-1986) dictado además en concordancia con lo establecido en el aparte único del artículo 90 y en la letra b) del artículo 91 de la Ley de Banco Central de Venezuela", mediante el cual se dispuso que en los casos de exportaciones de bienes con valor agregado nacional inferior al 100%, los exportadores deberían compensar al Banco Central de Venezuela por el suministro de divisas del mercado controlado para el pago del componente importado de dichos bienes, conforme en él se expresa. Este Decreto-Ley fue derogado por *Decreto-Ley 1.379* de 06-12-1986 (*G.O.* 3.935 Ext. de 08-12-1986), mediante el cual se autorizó al Ministro de Hacienda para que acordase con el Banco Central de Venezuela, las limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional. Este Decreto a su vez fue reformado por *Decreto-Ley 1.469* de 11-02-1987 (*G.O.* 33.662 de 18-02-1987).

H. El *Decreto-Ley 1.544* de 06-05-1987 (*G.O.* 33.711 de 06-05-1987) mediante el cual se dispuso que RECADI cesaría en sus actividades el 15-06-1987, y a partir de esa fecha, sus atribuciones, competencias y funciones serían ejercidas conforme a las normas establecidas en el mismo.

I. El *Decreto-Ley 1.723* de 07-09-1987 (*G.O.* 33.799 de 09-09-1987) dictado además "en concordancia con los artículos 90, aparte Único y 91 letra b) de la Ley de Banco Central de Venezuela", mediante el cual se autorizó al Ministro de Hacienda para que, por vía de nuevos convenios cambiarios o ampliación de los existentes, acordase con el Banco Central de Venezuela un régimen especial para las empresas que se propongan la realización de nuevos proyectos industriales en las ramas sidero-metalúrgica, químico, petroquímica y minera, etc. Este Decreto-Ley fue reformado parcialmente por el *Decreto-Ley 1779* de 14-10-1987 (*G.O.* 33.824 de 15-10-1987) y este

fue derogado por el *Decreto-Ley 1988* de 03-02-1988 (*G.O.* 33.901 de 05-02-1988) dictado además "en concordancia con lo previsto en el artículo 7º de la Ley Orgánica de la Administración Central y en los artículos 92, aparte Unico y 93, letras b) y c) de la Ley de Banco Central de Venezuela", "mediante el cual se autorizó al Ministro de Hacienda para que, por vía de nuevos convenios cambiarios o ampliación de los existentes, acordase con el Banco Central de Venezuela, un Régimen Especial para las empresas que se propongan la realización de nuevos proyectos industriales en las ramas metalúrgica, química, química-mecánica, pulpa y papel, petroquímica y minera, etc.

J. El *Decreto-Ley 1.995* de 10-02-1988 (*G.O.* 33.904 de 10-02-1988) dictado, además, "en concordancia con lo establecido en los literales b) y c) del artículo 93 de la Ley de Banco Central de Venezuela" relativo al otorgamiento de la conformidad de importación de materias primas comprendidas en lista determinada por los Ministerios de Hacienda y de Fomento, mediante Resolución conjunta, a los efectos de la obtención de divisas preferenciales. Este Decreto se complementa con el *Decreto-Ley 1.647* de 08-07-1987, sobre la obtención de divisas a los tipos de cambios preferenciales.

K. El *Decreto-Ley 2.024* de 02-03-1988 (*G.O.* 33.919 de 04-03-1988) mediante el cual se dispuso que el Ministerio de Hacienda podría revisar, a solicitud de parte interesada, las providencias emanadas de la Comisión para el Registro de la Deuda Privada Externa, con excepción de las que hubieren quedado definitivamente firmes porque sobre ellas hubiere recaído sentencia definitiva declarando sin lugar el Recurso interpuesto.

2. *Decretos-Leyes relativos a la política de precios*

Por otra parte, y siguiendo también una tradición reguladora que se remonta a 1940, pero en este caso modificándose el régimen de leyes formales, como la Ley de Protección al Consumidor, se destacan los siguientes Decretos-Leyes.

A. El *Decreto-Ley N° 63* de 20-03-1984 (*G.O.* 32.944 de 23-03-1984) dictado, además, "de conformidad con lo establecido en la Ley de Mercadeo Agrícola y en los Decretos Nos. 548 de 20-03-1980 y 1971 de 18-04-1983", mediante el cual se fijaron en todo el Territorio Nacional, las categorías y precios mínimos en beneficio de los productores, para la carne de res en canal fría, así como para los cueros y despojos a nivel de frigoríficos y mataderos industriales autorizados.

B. El *Decreto-Ley N° 258* de 23-08-1984 (*G.O.* 3.427 Extr. de 23-08-1984) dictado además "en conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la Ley de Mercadeo Agrícola y en el artículo 5º de la Ley de Protección al Consumidor", "en concordancia con el Decreto N° 548 de 20-03-1980" y oída la opinión favorable de la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios; mediante el cual se dictaron las Normas de Política Lechera, estableciéndose precios mínimos a los productores de leche y precios máximos de venta al público. Este Decreto-Ley fue reformado parcialmente por dos Decretos: el *Decreto-Ley 973* de 08-01-1986 (*G.O.* 33.388 de 13-01-1986) dictado además "en conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la Ley de Mercadeo Agrícola y en el artículo 5º de la Ley de Protección al Consumidor", en concordancia con el Decreto N° 548 de 20-03-1980" y oída la opinión favorable de la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios; y el *Decreto-Ley 624* de 15-05-1985 (*G.O.* 33.238 de 05-06-1985) dictado además "bajo las mismas normas que sirvieron de fundamento al Decreto anterior". Este último Decreto-Ley fue reformado parcialmente por el *Decreto-Ley 1548* de 06-05-1987 (*G.O.* 33.714 de 11-05-

1987), el cual a su vez fue reformado por el *Decreto-Ley 2.037* de 16-03-1988 (*G.O.* 33.929 de 18-03-1988).

C. El *Decreto-Ley Nº 327* de 31-10-1984 (*G.O.* 33.097 de 05-11-1984), mediante el cual se dispuso que los productores de bienes y quienes presten servicios no declarados de primera necesidad estaban en la obligación de participar al Ministerio de Fomento, Dirección General Sectorial de Comercio, toda modificación o fijación de precio en sus productos o servicios por lo menos con 60 días de anticipación.

D. El *Decreto-Ley 1.540* de 29-04-1987 (*G.O.* 33.707 de 29-04-1987) mediante el cual se dispuso que a partir del 1º de Mayo de 1987, se mantenían en todo el Territorio Nacional hasta por el plazo de 120 días continuos los precios de todos los bienes declarados de primera necesidad. Este *Decreto-Ley* fue derogado por el *Decreto-Ley 1.717* de 31-08-1987 (*G.O.* 33.792 de 31-08-1987) mediante el cual se dispuso que el Ministerio de Fomento dictaría las Resoluciones por medio de las cuales declararían como de primera necesidad determinados bienes y servicios y regulará sus precios de acuerdo con lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor y la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios.

3. *Decretos-Leyes relativos a la política crediticia y financiera*

En este campo los siguientes Decretos-Leyes fueron dictados:

A. El *Decreto-Ley Nº 320* de 24-10-1984 (*G.O.* 33.092 de 29-10-1984) relativo a las empresas que se dedican a realizar operaciones de arrendamiento financiero de bienes conforme al Decreto Nº 1.611 de 04-09-1982 (*G.O.* 32.554 del 07-09-1982) mediante el cual se dictaron Normas sobre arrendamiento financiero de bienes.

B. El *Decreto-Ley 750* de 07-08-1985 (*G.O.* 33.280 de 07-08-1985) mediante el cual se dispuso que las personas naturales o jurídicas quienes mediante cualquier mecanismo se dediquen a obtener recursos del público, a través de cesiones o ventas de derechos o participaciones en Fondos de Activos Líquidos, Fondos Fiduciarios o en otros Fondos constituidos con tal finalidad, sólo podrían invertir los recursos así obtenidos en las negociaciones que en él se indican.

4. *Decretos-Leyes relativos a la política social*

En este campo, los siguientes Decretos-Leyes fueron dictados:

A. El *Decreto-Ley 851* de 24-09-1985 (*G.O.* 33.315 de 25-09-1985) dictado además "en ejercicio de la atribución que le confiere el Ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución", mediante el cual se dictó el Programa de Asistencia Económica y Social de los Trabajadores a Domicilio que realicen labores de Corte y Costura.

B. El *Decreto-Ley 960* de 26-12-1985 (*G.O.* 33.381 de 02-01-1986) dictado además en uso de las atribuciones que le confieren los ordinales 1º y 22º del artículo 190 de la Constitución, en concordancia con el artículo 26 de la Ley del Trabajo", mediante el cual se dispuso que en los contratos individuales de Trabajo con personas naturales o jurídicas del Sector Privado se consideraba cláusula irrenunciable el derecho de los Trabajadores a percibir los aumentos de sueldos y salarios a que se refiere dicho Decreto.

C. El *Decreto-Ley 1.538* de 29-04-1987 (*G.O.* 33.707 de 29-04-1987) dictado además "en uso de las atribuciones que le confieren los ordinales 1º y 22º), del artículo 190 de la Constitución, "en concordancia con el artículo 26 de la Ley del Tra-

bajo”, mediante el cual se dictó el régimen para el Bono Compensatorio, y cuyo artículo 7 fue anulado por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en la citada sentencia de 07-03-1988, objeto de estos comentarios.

5. *Decreto-Ley relativo al uso de motocicletas*

El *Decreto-Ley 485* de 25-01-1985 (*G.O.* 33.173 de 27-02-1985) dictado además “en ejercicio de la atribución que le confiere el Ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución Nacional” y “de conformidad con lo establecido en los artículos 1, 5, 6, 10, 18, 66 y 67 de la Ley de Tránsito Terrestre, en los artículos 19 y 20 Ordinales 1º y 7º de la Ley Orgánica del Ambiente y en el artículo 2º del Decreto 455 de 23-01-1961, mediante el cual se dictó el Reglamento parcial sobre el uso y circulación de motocicletas.

6. *Decreto-Ley relativo al comercio fronterizo*

El *Decreto-Ley 1.716* de 31.08-1987 (*G.O.* 33.793 de 01-09-1987) mediante el cual se dispuso el régimen para la comercialización, circulación, depósito y tenencia de bienes y mercancías en las Zonas de Vigilancia Aduanera (Zonas fronterizas terrestres). Este Decreto fue sustituido por el *Decreto-Ley 1.795* de 21-10-1987 (*G.O.* 33.828 de 21-10-1987).

VI

Todos los Decretos antes reseñados, fundamentados en el Decreto N° 674 de 1962 y en el Acuerdo ratificatorio del Congreso, es decir, dictado en régimen de restricción a la libertad económica, sin la menor duda han regulado materias de la reserva legal, es decir, materias que normalmente corresponden ser reguladas por el Legislador, dada la limitación o restricción que contienen respecto de la libertad económica garantizada en la Constitución y que no ha sido establecida o regulada por Ley. Precisamente, por ello, el Ejecutivo Nacional, desde 1962, ha acudido a la figura del Decreto-Ley dictado en restricción de la libertad económica, para regular dichas materias.

Ahora bien, con la decisión de la Corte Suprema de Justicia de 7 de marzo de 1988, de un plumazo, se desconoce el rango y valor de Ley de estos Decretos, y en base a ello se anula un artículo de uno de los mismos (art. 7 del Decreto N° 1.538). Esto significa que si se alega el solo razonamiento adoptado por la Corte y se impugnan por inconstitucionalidad todos los Decretos mencionados, por tratarse, supuestamente de textos de rango *sub legal*, que no pueden regular materias de la reserva legal, se desquiciaría el régimen básico de la economía relativo, por ejemplo, a la política cambiaria y de precios.

¿Entendió la Corte Suprema esta situación, cuando dictó la sentencia comentada? ¿Era su intención señalar, indirectamente, que nunca ha estado restringida la garantía de la libertad económica, y que las regulaciones de emergencia dictadas en base al Decreto N° 647 de 1962 ratificado por Acuerdo del Congreso, por todos los Presidentes democráticos, han sido meras inconstitucionalidades cometidas por estos?