

Comentarios Legislativos

CONSECUENCIAS JURIDICAS DEL RESTABLECIMIENTO DE LAS GARANTIAS ECONOMICAS

Allan R. Brewer-Carías

I. LA CONSTITUCION DE 1961 Y LA RESTRICCIÓN DE LA GARANTIA ECONOMICA

La Constitución del 23 de enero de 1961 dedica el Capítulo V del Título IV a los Derechos Económicos, y en él, en particular, el artículo 96 establece que "Todos pueden dedicarse libremente, a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las Leyes por razones de seguridad, de sanidad y otras de interés social". Se consagró, así, la libertad económica.

Con anterioridad a la entrada en vigencia del texto constitucional, y desde 1939, se habían dictado muchas regulaciones económicas por vía de restricción a la libertad económica, mediante Decretos-Leyes, así como por vía legislativa ordinaria. Por ello en cuanto al ordenamiento jurídico anterior, el texto constitucional aseguró su continuidad, en la Disposición Transitoria 23, en la siguiente forma:

"23. Mientras no sea modificado o derogado por los órganos competentes del Poder Público, o no quede derogado expresa o implícitamente por la Constitución, se mantiene en vigencia el ordenamiento jurídico existente".

En todo caso, el nuevo texto constitucional hacía presumir que se restablecía completamente la garantía económica, la cual había sido restringida muchas veces desde 1939. Las exigencias de regulación de la economía provocaron, por ello, que en el mismo día de la promulgación de la Constitución se dictase un decreto de restricción de la garantía económica.

En efecto, mediante el Decreto N° 455 del 22-1-61¹, considerando que por el Decreto N° 403 del 28-11-60 se habían suspendido y restringido varias garantías constitucionales, y entre ellas, la garantía económica, y considerando que la nueva Constitución "dejaría sin efecto el Decreto citado", se suspendieron varias garantías individuales y respecto de la garantía económica, se estableció lo siguiente:

Artículo 2.— Se restringen en todo el territorio nacional las garantías constitucionales previstas en los artículos 92 y 96 *en la medida en que lo determine el Presidente de la República, en Consejo de Ministros*".

Así, desde el momento mismo de la promulgación de la Constitución de 1961, se restringió la garantía económica, ampliándose las potestades legislativas del Ejecutivo para limitarlas mediante Decretos-Ley.

Este Decreto fue modificado por el Decreto N° 674 del 8-1-62² y derogado parcialmente por el Acuerdo del Congreso de 6-4-62³, sin que se hubiera modificado la restricción a la libertad económica, la cual continúa vigente en la actualidad.

En efecto, el Decreto N° 674 del 8-1-62⁴ al restablecer diversas garantías constitucionales que habían sido restringidas, señaló expresamente lo siguiente:

1. Véase en *Gaceta Oficial* N° 26.464 de 24-1-61.
2. Véase en *Gaceta Oficial* N° 26.746 de 8-1-62.
3. Véase en *Gaceta Oficial* N° 26.821 de 7-4-62.
4. Véase en *Gaceta Oficial* N° 26.746 de 8-1-62.

Artículo 4.— *Se mantiene* en todo el territorio nacional, la restricción de la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución, *en la medida determinada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.*

Posteriormente, el Congreso, con fecha 6-4-62⁵, en uso de la facultad que le confiere el artículo 243 de la Constitución, y considerando que habían cesado las causas que motivaron los Decretos Nos. 455 y 674 del 23 de enero de 1961 y 8 de enero de 1962, pero que “aun subsisten en el país graves circunstancias económicas que afectan la vida de la Nación y hacen imposible la plena vigencia de libertad establecida en el artículo 96 de la Constitución”, decidió lo siguiente:

“Artículo único. Se revocan los Decretos Nº 455 del 23 de enero de 1961 y Nº 674 del 8 de enero de 1962, con excepción de la disposición contenida en el artículo 4º de este último, relativo a la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución”.

Quedó en esta forma, restringida la libertad económica, la cual continúa en la actualidad.

Con posterioridad a esa fecha, se dictaron varios Decretos de suspensión de garantías constitucionales que abarcaron varias libertades individuales. Entre ellos, está el Decreto Nº 746 del 4-5-62⁶, el cual fue posteriormente derogado al restablecerse las garantías por Decreto Nº 813 de 31-7-62⁷. En este último Decreto, sin embargo, se aclaró la vigencia de la restricción a la garantía económica, en la siguiente forma:

“Art. 2. Se mantiene en vigencia la disposición contenida en el artículo 4 del Decreto Nº 674 de 8 de enero de 1962, ratificada por el Acuerdo del Congreso de la República de Venezuela de fecha 6 de abril de 1962, relativa a la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución, *sobre la libertad económica*”.

En todo caso, en base a la restricción de la libertad económica, durante la vigencia de la Constitución de 1961 y el régimen democrático, la regulación de la libertad económica a través de Decretos-Leyes ha tenido su máximo desarrollo.

Entre otros efectos, ello ha traído como consecuencia la incertidumbre derivada de la ausencia, en muchas áreas, de leyes reguladoras de la economía, las cuales han normado por Decretos Leyes, que pueden ser modificados por simple decisión ejecutiva, como ha sucedido en muchos casos. Esta falta de seguridad jurídica, que solo una ley formal puede producir —pues si bien éstas pueden ser reformadas, el procedimiento para ello es más complicado y sometido al debate público—, ha sido la que, entre otros aspectos, ha provocado el reclamo recurrente y permanente por el restablecimiento pleno de las garantías económicas.

Para resolver la factibilidad de un tal restablecimiento, sin embargo, previamente tenemos que precisar la modalidad de regulación de emergencia que se ha seguido en esta materia en nuestro país.

5. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 26.821 de 7-4-62.

6. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 26.839 de 4-5-62.

7. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 26.875 de 15-7-62.

II. LA MODALIDAD DE LA REGULACION EJECUTIVA DE LA LIBERTAD ECONOMICA

De acuerdo a los citados Decretos N° 455 de 22-1-61, ratificado luego por Decreto N° 674 de 8-1-62, y por el Acuerdo del Congreso de 6-4-62, puede decirse que en materia de restricción de la libertad económica, en nuestro país se varió la tradición jurídica anterior. Hasta esa fecha, desde 1939, cada vez que los Presidentes de la República necesitaron en casos de emergencia regular materias económicas que eran de la reserva legal, procedieron, *en cada caso*, a dictar un Decreto de restricción de la libertad económica en cuyo texto, a renglón seguido, regulaban en concreto el campo económico que necesitaban normar. Basta releer los Decretos de restricción de la libertad económica de las décadas de los 40 y 50 para darse cuenta de ello⁸.

A partir de 1961, en cambio, se procedió *in genere* a restringir la libertad económica, como lo dice el artículo 4 del Decreto N° 674,

“en la medida determinada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros”.

De esta manera, en forma evidentemente extralimitada, mediante ese Decreto y lo que es más grave, mediante el Acuerdo del Congreso que lo ratificó, se le dio a los Presidentes de la República en Consejo de Ministros, *pro futuro*, “carta blanca” para dictar regulaciones que inciden en la reserva legal en materia económica.

Sin embargo, lo que debió ocurrir conforme al texto constitucional, es lo que sucedía con anterioridad: el Presidente de la República, cada vez que ello hubiera sido necesario, conforme a la Constitución de 1961 (art. 241), hubiera podido haber restringido la libertad económica y regulado la materia específica, pero con la diferencia de que en cada caso hubiera debido someter el Decreto respectivo (y la regulación normativa que contuviera) a la consideración de las Cámaras Legislativas (art. 242), las cuales podían revocarlos (art. 243).

El camino escogido en 1961 y 1962, en cambio, fue otro: el restringir la libertad económica (art. 96) en general, “en la medida determinada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros”. En uso de esa atribución, todos los Presidentes del período democrático han dictado normas reguladoras de las actividades económicas, que de no haberse encontrado restringida en general la libertad económica, hubieren correspondido al Legislador ordinario.

III. LA FORMA Y EFECTOS DEL RESTABLECIMIENTO DE LAS LIBERTADES ECONOMICAS

Se plantea ahora, 27 años después, la posibilidad de restablecer la libertad económica en forma plena, para lo cual en los términos del artículo 243 sería necesario, o un Decreto del Ejecutivo Nacional, o un Acuerdo de las Cámaras en sesión conjunta al considerar que cesaron las causas que motivaron el Decreto N° 455 de 22-1-61 ratificado por Decreto N° 674 de 8-1-62.

En caso de producirse tal restitución, en nuestro criterio, toda la normativa dictada en los Decretos emanados con fundamento en tales Decretos de restricción, continuaría, vigente, salvo que fuera derogada expresamente. Es decir, estimamos que el restablecimiento de la libertad económica, dada la modalidad de la regulación ejecutiva por la cual se optó en 1962, no significaría en Venezuela la deroga-

8. Véase Allan A. Brewer-Carías, *Evolución histórica del Régimen Legal de la Economía 1934-1939*, Valencia, 1980.

ción tácita de todos los Decretos Leyes dictados en base a la restricción de la libertad económica. Y si bien hemos planteado la necesidad de que antes del pleno restablecimiento se dicten algunas leyes, particularmente en el campo cambiario e industrial, ello lo hemos señalado más como una necesidad práctica que como una condición jurídica⁹.

En efecto, conforme a la modalidad adoptada en 1962 para la restricción de la libertad económica y su regulación por Decretos-Leyes, debe tenerse en cuenta que los actos dictados en base a esa restricción de la libertad económica *no son actos de efectos particulares* cuya vigencia, en principio, quedaría automáticamente terminada al restablecerse plenamente la libertad restringida, como lo enseña la doctrina constitucional relativa a las situaciones de emergencia. En esos casos, normalmente dichos actos, por ser incompatibles con la libertad restringida, al ésta restablecerse quedarían automáticamente derogados.

En el caso de la modalidad de restricción a la libertad económica, y de la regulación ejecutiva que se adoptó en Venezuela, al contrario, se trata de *actos de efectos generales* reguladores de ésta y que por su misma naturaleza normativa hubieran podido dictarse por el Legislador ordinario, de no existir la restricción. Es decir, se trata de cuerpos normativos compatibles con la plena vigencia de dicha libertad, y que sólo la limitan conforme lo prevé la Constitución. Al dictarse por el Ejecutivo en base a la restricción, entraron a formar parte del ordenamiento jurídico de la economía, y en nuestro criterio, su vigencia sólo terminará cuando el Legislador ordinario regule las materias correspondientes. De sostenerse la tesis contraria, se produciría un colapso inaceptable en el régimen de la economía, y ello conduciría, materialmente, a la imposibilidad jurídica de restablecer plenamente la garantía de la libertad económica, lo cual sería absurdo. Y la interpretación de las leyes y de las propias disposiciones constitucionales, jamás puede conducir al absurdo.

Por tanto, en nuestro criterio, la derogatoria del Decreto N° 674 de 8-1-62 no conllevaría la derogación automática de todos los Decretos normativos dictados posteriormente (1962-1988), con fundamento en el mismo, pues los mismos, se insiste, entraron a formar parte del ordenamiento jurídico (normas de rango legal). No compartimos en este sentido la opinión de que la vigencia de dichos actos normativos "no puede ir más allá de lo que dure tal restricción"¹⁰.

En realidad, en nuestro criterio, la derogación del Decreto N° 674 de 8-1-62, lo único que conllevaría es a que el Presidente de la República no podría, en lo adelante, dictar normas de rango y valor de Ley en materia económica, en la forma como se ha hecho desde 1962 hasta el presente, sin que cada uno de los Decretos respectivos se someta a la consideración de las Cámaras Legislativas.

Por ello, en todo caso, por supuesto, la revocación del Decreto N° 674 de 8-1-62 no impediría en términos absolutos que el Presidente de la República dicte en el futuro regulaciones en materia económica que correspondan a la reserva legal; lo único que se exigiría es que en cada caso, para ello, tendría que restringir la libertad económica por Decreto (art. 190, ord. 6 y art. 241 de la Constitución) y regular en su texto, en cada caso, la materia específica, teniendo que someter, también en cada caso, el Decreto respectivo al conocimiento de las Cámaras Legislativas (art. 242). Por tanto, para restablecer la libertad económica, en nuestro criterio, no es necesario en el momento actual, que se dicte Ley alguna por el Congreso, como condición jurídica previa, como se ha sostenido¹¹.

9. Véase el documento *Aproximación general al régimen de la economía* por Allan R. Brewer-Carías, Instituto de Derecho Público, UCV, mimeo, noviembre 1981, p. 65.

10. Juan Carlos Rey, *El derecho de Excepción y el régimen jurídico de la seguridad y defensa en Venezuela*, IDEA, mimeo, Caracas 1986, pp. 34 y 35.

11. *Idem*, p. 39.

Sin embargo, del análisis de los Decretos reguladores de materias económicas dictados entre 1962 y 1988 en base a la restricción genérica de las libertades económicas, debe tenerse en cuenta que ellos han incidido, básicamente, en materias tales como el régimen de la industria, de los procesos cambiarios, y de la regulación de precios. Por ello, y para permitir al Ejecutivo Nacional tomar medidas futuras en esos campos sin restringir la libertad económica, algunas de carácter coyuntural, es que en otra oportunidad hemos recomendado, como un paso necesario de orden práctico, que junto con el restablecimiento de la libertad económica se dicte, entre otras, una Ley General de Industrias, y se reforme la Ley de Banco Central de Venezuela y la Ley de Protección al Consumidor. Pero ello, independientemente de que se restablezca la libertad económica y sin constituir un paso jurídico previo para ello, sino sólo un complemento necesario¹².

Incluso hemos dicho que "es imposible" restablecer la plena libertad económica, sin que se dicte una importante legislación reguladora del comercio y de la industria, que llene el vacío legislativo que han cubierto los Decretos Leyes, pues si se produce tal restablecimiento sin que se dicten dichas Leyes, en un plazo más corto que largo habría que proceder de nuevo a dictar la restricción a dicha libertad para regular por vía de Decreto Ley determinadas materias¹³, lo que contrariaría el restablecimiento pleno de las citadas garantías económicas.

12. Ver *Aproximación General al Régimen de la Economía*, Instituto de Derecho Público, UCV, mimeo, noviembre 1986, p. 65.

13. Véase *Evolución Legislativa...*, cit. pág. 9.