

Artículos

Régimen Jurídico del Traslado de Industrias

Allan R. Brewer-Carías

Director del Instituto de Derecho Público
de la Universidad Central de Venezuela

SUMARIO

- I. EL REGIMEN JURIDICO DE LA POLITICA DE DESCONCENTRACION ECONOMICA
 1. *Los Decretos-Ley sobre Desconcentración Industrial.* A. El fomento a la desconcentración y localización industrial. a. Los estímulos. b. Las condiciones de estímulo. c. Las zonas de localización. B. La prohibición de instalación de nuevas industrias en Caracas y el traslado de industrias. C. El control de la localización industrial: el Registro de Proyectos Industriales.
 2. *Los Decretos sobre desconcentración económica del sector público.*
- II. EL REGIMEN SOBRE INSTALACION Y TRASLADO DE INDUSTRIAS Y SU INCONSTITUCIONALIDAD
 1. *El Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75 y la violación de la garantía de la libertad económica.* A. El sentido de la garantía constitucional de la libertad económica: la reserva legal. B. Los Decretos-Ley limitativos de la libertad económica dictados con habilitación legislativa: a. La habilitación legislativa. b. La materia económica y financiera. c. El contenido de la autorización. C. La reserva legal prevista en el artículo 96 de la Constitución y su violación por el Decreto-Ley Nº 713. a. La prohibición de la instalación de nuevas industrias en el Area Metropolitana de Caracas y zonas adyacentes. a'. Ambito de prohibición. b'. Excepción a la prohibición. a". Exigencia de una autorización. b". Afectación de las áreas industriales a la excepción. c'. Consecuencias de la prohibición. b. La posibilidad de ordenar el traslado de industrias fuera del Area Metropolitana de Caracas. 2. *El Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75 y la violación de la garantía del Derecho de Propiedad.* A. El sentido de la garantía constitucional de la propiedad: la reserva legal. B. Los Decretos-Leyes limitativos de la garantía de la propiedad privada dictados con habilitación legislativa. C. La reserva legal prevista en el artículo 99 de la Constitución y su violación por el Decreto-Ley Nº 713. 3. *El Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75 y la violación del artículo 1º, ordinal 6º, de la Ley de Medidas Extraordinarias de 1974.* A. Naturaleza del Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75. B. El alcance de la Ley de Medidas Extraordinarias de 1974 en el campo de la desconcentración industrial: las medidas de fomento. C. Los Decretos-Ley dictados en base al numeral 6º de la Ley de Medidas Extraordinarias.
- III. ASPECTOS ESPECIFICOS DEL REGIMEN DEL TRASLADO DE INDUSTRIAS
 1. *La decisión del traslado de industrias regulada en el Decreto-Ley Nº 713.* A. Motivos para las órdenes de traslado. B. Decisiones Administrativas previas a la orden de traslado. C. Requisitos formales de la decisión. D. Contenido de la decisión. E. Consecuencia de la decisión. 2. *La aplicación del Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75 en la práctica administrativa.* A. La motivación. B. Las decisiones previas exigidas por el Decreto-Ley. C. Los requisitos de forma. 3. *El fundamento de la decisión de traslado de industrias en el Decreto Nº 1478 de 23-3-76.* A. El Decreto Nº 1478 de 23-3-76 y su carácter general. B. Condiciones de información para el traslado obligatorio. C. La decisión sobre las condiciones de traslado. D. La previsión indirecta y general de los incentivos. a. La previsión de estímulos financieros. b. La previsión de estímulos tributarios.

I. EL REGIMEN JURIDICO DE LA POLITICA DE DESCONCENTRACION ECONOMICA

El día 4 de junio de 1974, el Ejecutivo Nacional dictó varios Decretos mediante los cuales se delinearón diversos aspectos de la política de desconcentración econó-

mica del país. Esos Decretos pueden clasificarse en dos grandes grupos: en primer lugar, los Decretos-Ley relativos a la desconcentración industrial; y en segundo lugar, otros Decretos, relativos a aspectos específicos de la política de desconcentración económica del sector público.

1. *Los Decretos-Ley sobre Desconcentración Industrial*

En cuanto a los Decretos relativos a la desconcentración industrial, con fundamento en la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República a dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 31 de mayo de 1974¹, el Presidente de la República dictó dos Decretos-Ley, el Nº 134 de 4-6-74, relativo a la promoción de la desconcentración industrial y el Nº 135 de 4-6-74 relativo a la prohibición de instalación de nuevas industrias en el Área Metropolitana de Caracas². Posteriormente, mediante Decreto-Ley Nº 365 de 27-8-74³ se estableció, como mecanismo regulador de la localización industrial, entre otros aspectos, el Registro Obligatorio de Industrias.

A. *El fomento a la desconcentración y localización industrial*

El Decreto-Ley Nº 134 de 4-6-74, en efecto, estableció los mecanismos de fomento para la desconcentración industrial, al consagrar la obligación, para el Ejecutivo Nacional, de promover "la desconcentración industrial, la instalación de nuevas industrias en áreas regionales mediante la concesión de estímulos e incentivos" y de establecer "las zonas del país en las cuales se localizarán determinadas industrias" (art. 1).

a. *Los estímulos*

En cuanto a los estímulos para la desconcentración y localización industrial, el Decreto-Ley Nº 134 previó los siguientes (art. 2):

1. La exoneración total o parcial de los impuestos de importación causados por la introducción de bienes de capital y materias primas;
2. La exoneración total o parcial del Impuesto sobre la Renta de la empresa o de los tenedores de acciones u obligaciones por las utilidades que obtengan al enajenarlas.
3. El establecimiento de zonas industriales y la construcción de la infraestructura necesaria para su funcionamiento; y
4. Planes especiales de vivienda y servicios públicos.

Además, el Decreto-Ley estableció la obligación de los organismos financieros del Estado de suministrar "créditos en condiciones más ventajosas que las vigentes en el mercado" (art. 3) a las empresas que debían ser estimuladas conforme a lo establecido en el Decreto-Ley. En cuanto a los créditos que debían otorgarse con cargo

1. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.412 de 31-5-74.

2. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.418 de 4-6-74.

3. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.503 de 18-9-74.

al Fondo de Crédito Industrial⁴ se previó que debían atender preferentemente a esas empresas (art. 3).

En cuanto a los estímulos fiscales, el Decreto N° 1.477 de 23-3-76⁵ determinó las exoneraciones del Impuesto sobre la Renta para las industrias localizadas en áreas regionales específicas (art. 6); y el mismo Decreto reguló la forma en la cual los organismos financieros del Estado suministrarían créditos en condiciones más ventajosas que las vigentes en el mercado de acuerdo a las áreas regionales (art. 7). Además, el Decreto N° 1.477 estableció los mecanismos de coordinación para la construcción de infraestructuras y servicios necesarios (art. 11) y la obligación de la Corporación Venezolana de Fomento, las Corporaciones Regionales de Desarrollo y la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria de promover la construcción de parques y zonas industriales en los centros poblados y centros regionales que determinó (art. 12).

b. *Las condiciones de estímulo*

Para el otorgamiento de los estímulos previstos, además de la localización geográfica, el Decreto-Ley N° 134 estableció que debían tomarse en cuenta los siguientes criterios (art. 4).

1. La ocupación generada por la empresa;
2. El valor agregado en los bienes producidos;
3. La satisfacción de las necesidades internas de abastecimiento;
4. La posibilidad de exportar en condiciones competitivas;
5. El aporte de tecnología;
6. La utilización de bienes de capital e insumos producidos en el país;
7. El número de accionistas que participarán y la distribución del capital; y
8. El grado de aprovechamiento de la capacidad instalada.

c. *Las zonas de localización*

De acuerdo a lo previsto en el Decreto-Ley N° 134, mediante el Decreto N° 1.477 de 23-3-76, "a los efectos de trazar la política de desconcentración industrial para la industria manufacturera" se dividió al país en cuatro áreas (arts. 1 y 2); y se definieron los centros poblados (art. 3), y los centros regionales (art. 4) prioritarios para promover la instalación de industrias en las áreas regionales, mediante la concesión de los estímulos e incentivos de tipo fiscal y crediticio (art. 5) señalados anteriormente.

4. El Fondo de Crédito Industrial había sido creado el día anterior, por Decreto-Ley N° 129 de 3-6-74 (véase en *Gaceta Oficial* N° 30.420 de 10-6-74), reformado luego por Decreto-Ley N° 356 de 27-8-74 (véase en *Gaceta Oficial* N° 30.503 de 18-9-74) y transformado posteriormente en Instituto Autónomo por Ley de 22 de mayo de 1978 (*Gaceta Oficial* N° 2.254 Extraordinaria de 22-5-78).

5. Véase, por ejemplo, el artículo 6° del Decreto N° 1.477 de 23-3-76 (*Gaceta Oficial* N° 30.950 de 26-3-76).

B. *La prohibición de instalación de nuevas industrias en Caracas y el traslado de industrias*

El mismo día 4 de junio de 1974, mediante el Decreto-Ley Nº 135⁶ el Ejecutivo Nacional prohibió la instalación de nuevas industrias en el Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia (art. 1), con excepción de las pequeñas y medianas industrias que autorizara el Ejecutivo Nacional por considerarlas necesarias para el abastecimiento o servicio regular de la población (art. 2). Esta prohibición, sin duda, como lo advertimos en otra ocasión, no sólo se configuró como una restricción a la libertad industrial de carácter espacial, sino que se trató de la adopción, por primera vez en nuestro país, de medidas limitativas de la libertad económica de importancia, con motivo de la desconcentración industrial⁷. El Decreto-Ley Nº 135, en todo caso, fue modificado por Decreto-Ley Nº 713 de 21 de enero de 1975, ampliándose el área de prohibición y precisándose las regulaciones limitativas⁸.

La prohibición fue acompañada de otra restricción de importancia, a cuyo análisis detallado se destina este estudio: la posibilidad que tiene el Ejecutivo Nacional de decidir el traslado de las industrias que causen contaminación del ambiente o aquellas que deban ser reubicadas en razón de la ordenación de áreas que se establezca. La decisión debe ser tomada en Consejo de Ministros y si vencido el plazo que se otorgue no se ha realizado el traslado, la industria será cerrada hasta que éste se verifique, sin que por esta circunstancia se interrumpa el contrato de trabajo con sus trabajadores (art. 3). En todo caso, se precisó que las edificaciones para industrias que se construyan en contravención a las restricciones y prohibiciones señaladas, serán demolidas y los responsables de la obra serán multados (art. 6); y que las autoridades municipales no otorgarán los permisos correspondientes de construcción de instalaciones industriales en el Area Metropolitana de Caracas, sino una vez presentada la autorización respectiva del Ministerio de Fomento (art. 5).

La determinación posterior de la reubicación de las pequeñas y medianas industrias en zonas de uso industrial y la enumeración de las industrias que debían trasladarse del Area Metropolitana de Caracas, fue realizada por Decreto Nº 1.478 de 23 de marzo de 1976⁹.

Por otra parte, con motivo de la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente de 7 de junio de 1976¹⁰, se establecieron limitaciones de enorme interés y actualidad a las actividades industriales. En efecto, esta Ley prevé una serie de mecanismos de control de las actividades susceptibles de degradar el ambiente (art. 19), prohibiéndose las que lo hagan de manera irreparable, y permitiéndose las que lo hagan en forma no irreparable, previa autorización en la cual se podrán imponer las condiciones, limitaciones y restricciones que permitan su corrección (art. 21). En todo caso, dentro de las medidas que pueden adoptar las autoridades administrativas frente a las consecuencias perjudiciales derivadas de actividades susceptibles de de-

6. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.418 de 4-6-74.

7. Véase Allan R. Brewer-Carías, "La intervención del Estado en la actividad mercantil" en *Jornadas de Derecho Mercantil*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 1978, pág. 534; y en *Fundamentos de la Administración Pública*, Tomo I, Caracas 1980, pág. 348.

8. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.638 de 5-3-7.

9. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.950 de 26-7-76.

10. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 31.004 de 16-6-76.

gradar el ambiente, están las siguientes que implican limitaciones a la libertad económica, pues la restringen o establecen obligaciones: la clausura temporal o definitiva de las fábricas o establecimientos que con su actividad alteren el ambiente, degradándolo o contaminándolo, ya sea directa o indirectamente; y la prohibición temporal o definitiva de la actividad origen de la contaminación (art. 25).

C. *El control de la localización industrial: el Registro de Proyectos Industriales*

En esta materia, mediante el Decreto-Ley N° 365 de 27 de agosto de 1974¹¹, se estableció, con carácter general y obligatorio, que “todo proyecto para el establecimiento de nuevas industrias o ampliación de las ya instaladas, así como los proyectos de parques y zonas industriales” debían ser registrados en el Registro de Proyectos Industriales del Ministerio de Fomento (art. 1). Desde 1962, este registro tenía solamente como efectos el aprovechamiento de las ventajas de la política crediticia y de fomento del Estado, en el sentido de que quien no registraba el proyecto no podía gozar de dichos beneficios¹². Esta normativa se repite en el Decreto-Ley de 1974: “El registro del proyecto será requisito para gozar de los beneficios de política industrial que pueda conceder el Ejecutivo Nacional en cada caso, como protección aduanera, asistencia técnica y crediticia, exoneración de impuestos de importación a materias primas y otros insumos y de impuesto sobre la renta” (art. 6).

Sin embargo, la nueva regulación de 1974 fue mucho más lejos y no sólo consagró el Registro de Proyectos Industriales como una condición para gozar de los beneficios de la política de fomento del Estado, sino como un mecanismo de control. Los organismos municipales, en efecto, se estableció en el referido Decreto-Ley, tienen prohibido otorgar el permiso de construcción correspondiente a instalaciones industriales, si no se les presenta la constancia de registro señalada (art. 7); y las instalaciones industriales construidas sin el correspondiente registro previo “serán demolidas o removidas y sus responsables sancionados con multa hasta de Bs. 100.000,00” (art. 8).

En esta forma, el registro de proyectos industriales ha pasado a ser el instrumento de mayor importancia de control industrial con que cuenta el Estado, ya que si bien el Decreto-Ley no lo establece expresamente, no hay duda en que el Ministerio podría negar el registro en los casos en que el proyecto industrial respectivo no esté acorde con las políticas de desarrollo industrial, agro-industrial, urbano o de protección del ambiente definidas por el Estado en el Plan de la Nación. Si éste, con sus estrategias, políticas, programas y metas, en virtud del Decreto N° 1.454 de 9 de marzo de 1976¹³, es de obligatorio cumplimiento por parte de todos los organismos de la Administración Pública, no hay duda de que el Ministerio de Fomento tendría que negar el Registro si el proyecto industrial no se adapta al Plan.

11. Véase en *Gaceta Oficial* N° 30.503 de 18-9-74.

12. Véase Decreto N° 698 de 20-2-62 en *Gaceta Oficial* N° 26.787 de 24-2-62.

13. Véase en *Gaceta Oficial* N° 30.939 de 11-3-76.

2. Los decretos sobre desconcentración económica del sector público

Aparte de los dos Decretos-Leyes antes mencionados sobre desconcentración industrial, en la misma fecha 4 de junio de 1974, el Ejecutivo Nacional dictó diversos decretos sobre desconcentración económica de las actividades del sector público. Entre ellos, se destacan los siguientes:

1) El Decreto Nº 133 de 4-6-74, mediante el cual se obligó a los organismos de la Administración Nacional Central y Descentralizada contratar los estudios de investigación que requieran con las Universidades y Centros de Investigación y Educación Superior que se encontrasen en la región de que se tratase ¹⁴.

2) El Decreto Nº 136 de 4-6-74, mediante el cual se obligó a los organismos de la Administración Pública Nacional Central, Descentralizada y Estatal a contratar con empresas públicas o privadas, localizadas en la región respectiva, los proyectos y la construcción de obras en el interior del país ¹⁵.

3) El Decreto Nº 137 de 4-6-74, mediante el cual se obligó a los organismos de la Administración Pública Nacional Central, Descentralizada y Estatal a efectuar las adquisiciones de bienes en el comercio local y contratar los servicios que requieran en la respectiva región ¹⁶.

4) El Decreto Nº 141 de 4-6-74, mediante el cual se obligó a los organismos de la Administración Pública Nacional Central y Descentralizada a publicar y radio-difundir los avisos oficiales relativos a obras o actividades en una región o Estado, en los medios de comunicación de la región ¹⁷.

Además el Ejecutivo Nacional, para promover la desconcentración económica del sector público, estableció la sede de diversos organismos públicos en el interior del país: mediante Decreto-Ley Nº 366, de 27-8-74 ¹⁸, se fijó la sede del Banco de Desarrollo Agropecuario en la ciudad de Barquisimeto; mediante Decreto-Ley Nº 909, de 13-5-75 ¹⁹, se fijó la sede del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario en la ciudad de Barquisimeto; y mediante Decreto Nº 910, de 13-5-75 ²⁰, se fijó la sede del Fondo Nacional del Café en San Cristóbal y del Fondo Nacional del Cacao en Carúpano.

Asimismo la Ley que creó la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, de 27-6-74 ²¹, fijó la sede del Instituto en la ciudad de Maracay.

II. EL REGIMEN SOBRE INSTALACION Y TRASLADO DE INDUSTRIAS Y SU INCONSTITUCIONALIDAD

Como señalamos, mediante el Decreto-Ley Nº 135 de 4-6-74, reformado por Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75, ambos dictados con fundamento en la Ley Orgá-

14. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.416 de 5-6-74.

15. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.416 de 5-6-74.

16. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.416 de 5-6-74.

17. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.416 de 5-6-74.

18. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.686 Extraordinaria de 20-9-74.

19. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.748 Extraordinaria de 26-5-75.

20. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.746 de 23-5-75.

21. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.434 de 27-6-74.

nica que autorizó al Presidente de la República a dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 31-5-74, se establecieron dos restricciones de enorme importancia a la libertad industrial: la prohibición de instalación de nuevas industrias en el Area Metropolitana de Caracás y la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional decidiera el traslado de industrias fuera de dicha Area.

Aparte de las bondades de la política de desconcentración económica que motivó la publicación de esos Decretos-Ley, los mismos no se ajustaron al ordenamiento constitucional venezolano, pues no sólo violaron los artículos 96 y 99 de la Constitución, al vulnerar la reserva legal en ellos prevista, sino que violentaron las propias normas de la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 1974. El régimen de prohibición de instalación de nuevas industrias en la Capital y el de traslado de industria, establecido en el Decreto-Ley Nº 135 de 4-6-74, reformado por el Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75 por tanto, es inconstitucional, como lo analizaremos a continuación ²².

1. *El Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75 y la violación de la garantía de la libertad económica*

En efecto, el Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75 es un acto de efectos generales viciado de inconstitucionalidad, por violar el artículo 96 de la Constitución que consagra la garantía de la libertad económica, es decir, el derecho de todos al libre ejercicio de las actividades lucrativas 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".

Al haber establecido dicho Decreto-Ley una limitación al libre ejercicio de la actividad económica en el Area Metropolitana de Caracas y autorizar al Ejecutivo Nacional para que pueda prohibir el funcionamiento de una industria en una zona, ordenando su traslado a otra, en forma compulsiva y forzosa, el Ejecutivo Nacional violó el artículo 96 de la Constitución, vulnerando la reserva legal que establece y usurpando funciones legislativas que sólo pueden ejercer las Cámaras Legislativas de acuerdo con las formalidades previstas en los artículos 162 y siguientes de la Constitución, pues *en ningún caso* la Ley de Medidas Extraordinarias de 31-5-74 autoriza al Presidente de la República, en modo alguno, ni siquiera en forma indirecta, para poder establecer esas limitaciones a la libertad económica por vía de Decreto-Ley.

A. *El sentido de la garantía constitucional de la libertad económica: la reserva legal*

En efecto, la consecuencia fundamental de la consagración constitucional de la libertad económica en nuestro país, ha sido el establecimiento de una *reserva legal* a favor del Poder Legislativo, para su limitación.

22. En lo adelante haremos referencia exclusivamente al Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75, sustitutivo del Decreto-Ley Nº 135 de 4-6-74, pues es el que aún está vigente, hasta que sea declarado nulo por la Corte Suprema de Justicia como ya ha sido solicitado, o derogado por el Congreso mediante Ley.

Por tanto, como principio fundamental debe admitirse que es competencia exclusiva del Poder Legislativo la regulación y limitación de todas las libertades públicas, y por tanto, de la libertad económica, correspondiendo al Poder Ejecutivo, solamente, la potestad de reglamentar las leyes (art. 190, ord. 10), que al efecto dicten las Cámaras Legislativas, conforme a lo establecido en el artículo 162 de la Constitución. En el caso de la Constitución venezolana, la remisión constante que hace el articulado del texto fundamental destinado a consagrar las libertades públicas, a *la ley* como fuente de regulación o limitación, confirma esta reserva legal atribuida a las Cámaras Legislativas.

En el campo de la libertad económica, si nos atenemos al texto de la Constitución vigente de 1961, *esta reserva legal es expresa*: "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 u otras de interés social*".

Sin embargo, ciertamente que esta reserva legal del Poder Legislativo en materia de libertades públicas, y en particular en el campo de la libertad económica, tiene dos excepciones en el sistema constitucional venezolano actual.

En primer lugar el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, puede "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. 8º). En virtud de esta autorización constitucional y de la habilitación legislativa por ley especial, el Presidente podría dictar Decretos con valor de Ley (Decretos-Leyes) que podrían limitar y regular la libertad económica, siempre que sea autorizado expresamente *para ello por la ley especial*.

En segundo lugar, la competencia exclusiva del Poder Legislativo puede verse compartida por el Poder Ejecutivo al restringirse o suspenderse las garantías constitucionales y, en particular, la garantía económica, mediante Decreto (art. 190, ord. 6º). En estos casos, la restricción o suspensión de la garantía constitucional ampliaría la competencia del Poder Ejecutivo de manera que podría reglamentar y limitar su ejercicio, en ámbitos que en condiciones normales corresponderían al Poder Legislativo mediante leyes, a través de decretos con valor de ley²³. Por tanto, la limitación a la libertad económica por vía de excepción sólo podría ser establecida por decretos-ley emanados del Poder Ejecutivo en los términos mencionados.

B. *Los decretos-ley limitativos de la libertad económica dictados con habilitación legislativa*

De acuerdo a lo señalado, por tanto, dos son los tipos de decretos-leyes que puede dictar el Poder Ejecutivo, durante un gobierno de derecho, y que en efecto ha dictado en Venezuela para regular la garantía económica: en primer lugar, los decretos-leyes autorizados; y en segundo lugar, los decretos-leyes dictados en res-

23. Sobre los diversos Decretos-Ley véase Allan R. Brewer-Carías, *Fundamentos de la Administración Pública*, Tomo I, Caracas 1980, págs. 188 y sigts.; y sobre los Decretos-Leyes dictados en suspensión de la garantía económica véase Allan R. Brewer Carías, *Garantías Constitucionales de los Derechos del Hombre*, Caracas, 1976 y *Evolución del Régimen Legal de la Economía 1939-1979*, Valencia, 1980.

trición de la garantía económica. Nos interesa, a los efectos de estas notas, insistir en el primero de estos tipos de decretos-leyes a cuya categoría pertenece el Decreto-Ley N^o 713 de 21-1-75.

a. *La habilitación legislativa*

En efecto, 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^o). 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 expresamente por ley especial* de carácter legal 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 (art. 190, ord. 10^o).

Por otra parte, estos decretos-leyes se dictan 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. Esta ley especial es una ley con características particulares: es una ley que 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 la ley especial no tiene contenido normativo: establece más bien una situación jurídica individualizada que habilita al Presidente de la República a dictar actos de contenido normativo de rango legal.

Por otra parte, la ley especial de autorización es la que debe precisar “las medidas extraordinarias” que puede dictar el Presidente de la República, y ello en el marco de dos limitaciones: una limitación constitucional: “medidas económicas y financieras”; y, dentro de éstas, otra limitación de carácter legal: las que determine la ley especial 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.

b. *La materia económica y financiera*

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 precisión 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. Por tanto, en nuestro criterio, procedería el ejercicio de un recurso de inconstitucionalidad para cuestionar el carácter “económico o financiero” que el Congreso haya dado a una materia al incluirla en la ley habilitante.

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 puede ejercerse tendiente a cuestionar la apreciación del legislador de lo que debe entenderse por conveniencia nacional.

c. El contenido de la autorización

Ahora bien, precisadas las materias económicas y financieras en la ley de autorización, la segunda limitación impuesta al Presidente deriva del texto de la propia ley especial y de la formulación de la autorización. En algunos supuestos, la ley ha contenido autorizaciones concretas, por ejemplo, en la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 31 de mayo de 1974, se autoriza 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 del impuesto sobre la renta sobre esos sectores..." (art. 1º, ord. 2º), y en cumplimiento de esta autorización, el Presidente por Decreto-Ley Nº 150 de 11 de junio de 1974 procedió a modificar el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Pero en otros supuestos, las autorizaciones al Presidente contenidas en la ley han sido bastante genéricas y ambiguas. Por ejemplo, la Ley Orgánica citada de 1974 autorizó al Presidente "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. 1º, ord. 1º); 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. 1º, ord. 6º). Conforme a estas autorizaciones tan genéricas e imprecisas, el Presidente de la República se dio a la tarea de 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 del Banco Central de Venezuela; reformó parcialmente la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Créditos; dictó una nueva Ley del Mercado de Capitales; dictó una nueva Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros; dictó una nueva Ley del 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 los Trabajadores de Venezuela; reformó parcialmente la Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario; dictó la nueva Ley del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario; 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 la Industria Aeronáutica; las Normas para el Desarrollo de las Industrias Militares; las Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz; las Normas para el Desarrollo de la Industria Nuclear; estableció el Registro de Proyectos Industriales Obligatorio; y prohibió la instalación de nuevas industrias en el Área Metropolitana de Caracas, autorizando al Ejecutivo Nacional para ordenar el traslado de las mismas.

Ahora bien, frente a una ley de autorización como la de 1974 es necesario plantearse el problema del carácter que debe tener la ley de autorización prevista en el artículo 190, ordinal 8º de la Constitución. Este texto atribuye al Presidente la facultad de "dictar medidas extraordinarias... cuando... haya sido autorizado para ello por ley especial", de donde se deduce que no se trata de cualquier medida, sino de aquellas medidas, disposiciones, actos o decisiones concretas previstas en la ley especial. Esta, en principio, no podría ni debería establecer autorizaciones "en blanco" sujetas a la sola interpretación del Poder Ejecutivo. Por ello, no fue adecuada la técnica seguida en la sanción de la Ley Orgánica de 1974 que estableció autorizaciones tan genéricas, imprecisas y ambiguas como las transcritas; y ello porque originó la reforma de partes de leyes que nada tienen que ver con el carácter "extraordinario" de las mismas, y en otros casos, dio origen a normas que, a pesar de su bondad, difícilmente encuentran asidero en la autorización genérica dada. Tal es el caso, por ejemplo, de la prohibición de la instalación de nuevas industrias en el Área Metropolitana de Caracas y del traslado forzoso y compulsivo de las mismas, reguladas en el Decreto-Ley N° 135 de 4-6-74 reformado por el Decreto-Ley N° 713 de 21-1-75, que se dictaron de conformidad con lo establecido en el ordinal 6º del artículo 1º de la Ley, y que *no tiene que ver* con la autorización contenida en dicho ordinal: "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". En casos como este, sin duda, debe plantearse la cuestión de inconstitucionalidad por haberse extralimitado el Presidente de la República en relación a la autorización legal que le fue conferida, y haber regulado materias reservadas al legislador, para lo cual no estaba autorizado por el referido ordinal 6º del artículo 1º de la Ley de Medidas Extraordinarias.

C. *La reserva legal prevista en el artículo 96 de la Constitución y su violación por el Decreto-Ley Nº 713*

En efecto, el Decreto-Ley Nº 713 estableció en su normativa dos limitaciones a la libertad económica que invaden la reserva legal consagrada en el artículo 96 de la Constitución y configuran, por tanto, una usurpación de funciones por parte del Presidente de la República al no haber sido autorizado, además, para ello, por la Ley de Medidas Extraordinarias de 1974, en el ordinal 6º de su artículo 1º.

En efecto, sin duda, el Decreto-Ley Nº 713 es uno de los cuerpos normativos de mayor incidencia en el régimen de la economía que se haya dictado en Venezuela. En él se establece, en efecto, por una parte una prohibición legal directa a la instalación de nuevas industrias en el Area Metropolitana de Caracas; y por la otra, la autorización al Ejecutivo Nacional para decidir el traslado de industrias fuera del Area Metropolitana de Caracas.

a. *La prohibición de la instalación de nuevas industrias en el Area Metropolitana de Caracas y zonas adyacentes*

El Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75 en efecto, en primer lugar establece una prohibición general de instalación de nuevas industrias en el Area Metropolitana de Caracas, la cual, sin embargo, tiene una excepción importante en relación a la pequeña y mediana industria.

a'. *Ambito de la prohibición*

En efecto, el artículo 1º del Decreto-Ley establece directamente que "se prohíbe la instalación de *nuevas industrias*" en el Area Metropolitana de Caracas, en las zonas adyacentes a las carreteras que salen de Caracas y que se describen en el texto y en la zona protectora de dicha área.

b'. *Excepción a la prohibición*

De acuerdo con lo previsto en el artículo 2º, quedan exceptuadas de la prohibición general que establece el Decreto, "las pequeñas y medianas industrias que autorice el Ejecutivo Nacional por considerarlas necesarias para el abastecimiento o servicio regular de la población".

a". *Exigencia de una autorización*

La posibilidad de instalar estas pequeñas y medianas industrias, sin embargo, está sometida a la obtención de una autorización por parte del Ministerio de Fomento el cual "fijará las normas y requisitos necesarios" para obtenerla (art. 2).

Esta autorización se establece en el Decreto-Ley como una condición previa para la obtención del permiso de construcción municipal de instalaciones industriales. El artículo 5 establece así, que el solicitante de un permiso municipal de cons-

trucción deberá presentar al respectivo Concejo Municipal la autorización del Ministerio de Fomento, como condición previa para la obtención de dicho permiso.

En este sentido, el Decreto-Ley establece una previsión general de colaboración entre los diversos órganos del Estado a los efectos del cumplimiento de la prohibición. Dispone así el artículo 8º que las autoridades nacionales, estatales y municipales prestarán la colaboración requerida a los fines de asegurar el mejor cumplimiento del Decreto.

b". Afectación de las áreas industriales a la excepción

El artículo 4º del Decreto-Ley estableció, además, una afectación general del uso de las áreas industriales previstas en el Area Metropolitana de Caracas, a las pequeñas y medianas industrias autorizadas.

Así, el Decreto-Ley estableció en su artículo 4º, que las zonas industriales ubicadas en el área definida en el artículo 1º, que hubieran sido autorizadas con anterioridad, sólo pueden ser destinadas a industrias pequeñas y medianas. Por ello el Decreto-Ley ordenaba que: "En los documentos de ventas de parcelas situadas en las mencionadas zonas industriales deberá hacerse declaración expresa de las limitaciones contenidas en el Decreto" (art. 4º).

c'. Consecuencias de la prohibición

De acuerdo al Decreto-Ley, las edificaciones para industrias que se construyan en contravención de lo previsto en el mismo, serán demolidas y los responsables de la obra serán multados. Para la fijación del monto de la multa se tomará en cuenta la gravedad de la falta y estará comprendida entre los diez mil y cien mil bolívares (art. 6).

Estas sanciones, tanto la demolición como las multas, previó el Decreto-Ley que serán impuestas por el Ministerio de Fomento, por órgano del Director de Industrias y serán recurribles por ante el Ministro de Fomento dentro de los cinco días hábiles siguientes a la respectiva notificación más el término de la distancia (art. 7).

b. La posibilidad de ordenar el traslado de industrias fuera del Area Metropolitana de Caracas

La segunda normativa de importancia del Decreto-Ley N° 135 reformado por Decreto Ley N° 713 de 21-1-75, además de la prohibición directa de establecimiento de nuevas industrias en el Area Metropolitana de Caracas, es la autorización que el Decreto-Ley otorga al Ejecutivo Nacional de "decidir el traslado de las industrias que causen contaminación del ambiente o aquellas que deban ser reubicadas en razón de la ordenación de áreas que se establezca". Es de destacar que esta autorización legal no sólo se refiere al traslado de las industrias que estén situadas en el Area Metropolitana de Caracas, sino que puede tratarse de traslado de industrias situadas en cualquier parte del territorio del país.

La decisión, en todo caso, que se configura como una orden administrativa (obligación de hacer), debe someterse a una serie de formalidades entre las cuales se destaca la necesidad de que la adopte o tome el Consejo de Ministros, e implica no sólo un traslado forzoso, sino la clausura o cierre de la industria que no haya podido trasladarse.

Ninguna ley en Venezuela había establecido una limitación a la libertad económica regulada en el artículo 96 de la Constitución, de la naturaleza de las previstas en el Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75, y lo que es más grave, la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República a dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 1974, *no autorizó* al Presidente de la República para establecer esas limitaciones a la libertad económica, por lo que al haber dictado el Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75, el Presidente de la República reguló materias reservadas al legislador, para lo cual no estaba autorizado por el referido ordinal 6º del artículo 1º de la Ley de Medidas Extraordinarias.

Por tanto, al haber establecido el Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75, en su conjunto, unas limitaciones al ejercicio de la libertad económica que consisten en una prohibición (obligación de no hacer) de instalar industrias en una porción del territorio nacional; y en una autorización al Ejecutivo Nacional para establecer una orden (obligación de hacer) de traslado forzoso y compulsivo de industrias fuera de dicha área, el Decreto-Ley Nº 713 ha invadido la esfera de la reserva legal, ha vulnerado el contenido del artículo 96 de la Constitución, y está viciado de usurpación de funciones.

2. *El Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75 y la violación de la garantía del Derecho de Propiedad*

Pero el Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75 también es un acto de efectos generales violatorio de la Constitución, por vulnerar el artículo 99 del texto fundamental que consagra la garantía de la propiedad, la cual en virtud de su función social sólo puede estar "sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones *que establezca la ley* con fines de utilidad pública o de interés social". Ahora bien, al haber establecido dicho Decreto-Ley una restricción y obligación a la propiedad privada, al autorizar al Presidente de la República el ordenar el cierre de una industria e imponer al propietario de la empresa la obligación de soportar los costos y efectos de contratos de trabajo, aun cuando la industria no esté en funcionamiento, el Ejecutivo Nacional ha violado el artículo 99 de la Constitución, vulnerando la Reserva Legal que establece y usurpando funciones legislativas que sólo pueden ejercer las Cámaras Legislativas de acuerdo con las formalidades previstas en los artículos 162 y siguientes de la Constitución, pues *en ningún caso* la Ley de Medidas Extraordinarias de 3-5-75 autorizó al Presidente de la República, en modo alguno, ni siquiera en forma indirecta, para imponer restricciones y obligaciones a la propiedad privada por vía de Decreto-Ley.

A. *El sentido de la garantía constitucional de la propiedad:
la reserva legal*

Al igual que lo que se indicó al comentar la libertad económica y sus limitaciones, la consecuencia fundamental de la consagración constitucional del derecho de propiedad privada, ha sido el establecimiento de una reserva legal a favor del Poder Legislativo, para su restricción o limitación. La verdadera "garantía constitucional" está en que los derechos y libertades consagrados sólo pueden limitarse por ley formal (art. 162 de la Constitución) emanada de las Cámaras Legislativas²⁴.

Por tanto, como principio fundamental debe admitirse que es competencia exclusiva del Poder Legislativo la regulación de todas las libertades públicas y, por tanto, del derecho de propiedad, correspondiendo al Poder Ejecutivo, solamente, la potestad de reglamentar las leyes (art. 190, ord. 10º) que al efecto dicten las Cámaras Legislativas, conforme a lo establecido en el artículo 162 y siguientes de la Constitución.

En el campo del derecho de propiedad, la Constitución de 1961 es expresa al establecer la reserva legal: "En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que *establezca la Ley* con fines de utilidad pública o de interés general".

Sin embargo, ciertamente que esta reserva legal del Poder Legislativo en materia de libertades públicas y, en particular, en el campo del derecho de propiedad, tiene dos excepciones en el sistema constitucional venezolano actual, las cuales ya se han analizado: el Presidente de la República puede regular el derecho de propiedad, con motivo de dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera autorizado para ello por ley especial (art. 190, ord. 8º); y podría, también, regular el derecho de propiedad, en caso de restricción o suspensión de la garantía constitucional de este derecho (art. 190, ord. 6º).

B. *Los Decretos-Leyes limitativos de la garantía de la propiedad privada dictados con habilitación legislativa*

De acuerdo a lo mencionado, nos interesa destacar aquí una de las dos formas conforme a las cuales, en un gobierno de derecho, el Presidente de la República, mediante Decreto-Ley, podría regular y limitar el derecho de propiedad: la realizada mediante Decretos-leyes dictados en virtud de una autorización de las Cámaras Legislativas mediante ley especial, categoría a la cual pertenece el Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75.

En efecto, conforme a lo establecido en el artículo 190, Ord. 8º, el Presidente de la República puede dictar Decretos-Leyes en materia económica y financiera, limitando entre otros el derecho de propiedad, siempre que haya sido autorizado expresamente para ello, en la ley especial correspondiente. Esta ley especial de autorización es precisamente, la que conforme a la previsión del artículo 190, Ord. 8º,

24. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Garantías Constitucionales de los Derechos del Hombre*, Caracas 1976.

debe precisar "las medidas extraordinarias" que puede dictar el Presidente y ello en el marco de dos limitaciones: una limitación constitucional: "*medidas económicas y financieras*"; y, dentro de éstas, otra limitación legal: las que determine la ley especial de autorización.

Por tanto, el derecho de propiedad sólo podría ser regulado y limitado excepcionalmente por Decreto-Ley emanado del Presidente de la República, cuando con motivo de una medida económica y financiera la ley especial autorice expresamente al Presidente de la República para establecer esa limitación o restricción u obligación a la propiedad privada. Ahora bien, el cierre de una empresa industrial derivado de una orden de traslado de la misma, por causar "contaminación del ambiente" o por "la ordenación de áreas que se establezcan" como dice el artículo 3º del Decreto-Ley Nº 713, no puede encuadrar ni dentro de lo que la Constitución regula como "medidas económicas y financieras" ni dentro de la autorización legal del ordinal 6º del artículo 1º de la ley especial. En efecto, basta la lectura de este artículo 1º, ordinal 6º de la Ley de Medidas Extraordinarias de 1974, para constatar que el cierre de industrias y la orden de traslado de las mismas, *no tienen nada que ver* con la autorización contenida en dicho ordinal, anteriormente transcrito. En este caso, por tanto, sin duda, también debe plantearse la cuestión de inconstitucionalidad por haberse extralimitado el Presidente de la República en relación a la autorización legal que le fue conferida y haber regulado materias reservadas al legislador, para lo cual no estaba autorizado por el referido ordinal 6º del artículo 1º de la Ley de Medidas Extraordinarias.

C. *La reserva legal prevista en el artículo 99 de la Constitución y su violación por el Decreto-Ley Nº 713*

En efecto, el Decreto-Ley Nº 713 estableció en su normativa una limitación a la propiedad privada que vulnera la reserva legal consagrada en el artículo 99 de la Constitución, y que configura, por tanto, una usurpación de funciones por parte del Presidente de la República al no haber sido autorizado, además, para ello, por la Ley de Medidas Extraordinarias de 1974, en el ordinal 6º de su artículo 1º.

En efecto, en relación a la propiedad privada, el artículo 3º del Decreto-Ley Nº 713 establece una restricción y obligación a la propiedad privada que consiste en la posibilidad que se otorga al Poder Ejecutivo Nacional, de decidir "el traslado de industrias" sin prever una justa compensación, configurándose como una expropiación de empresas sin indemnización y violando el artículo 100 de la Constitución; y de ordenar el cierre de una empresa, al cabo de un término "sin que por esta circunstancia se interrumpa el contrato de trabajo", con lo cual se impone a la propiedad privada del capital de la empresa una carga que contraría, no sólo el artículo 100 de la Constitución, sino el artículo 87 del texto fundamental que garantiza el "salario" sólo como retribución del trabajo.

Ahora bien, ninguna ley había establecido una restricción, obligación y limitación al derecho de propiedad sobre empresas, regulado en el artículo 99 de la Constitución, de la naturaleza de las previstas en el Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75,

particularmente en su artículo 3º, y lo que es más grave, la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República a dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 1974, *no autorizó* al Presidente de la República para establecer esas restricciones, limitaciones y obligaciones a la propiedad privada, por lo que al haber dictado el Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75, el Presidente de la República reguló materias reservadas al legislador, para lo cual no estaba autorizado por el referido ordinal 6º del artículo 1º de la Ley de Medidas Extraordinarias.

Por tanto, al haber establecido el Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75, en su artículo 3º, unas limitaciones, restricciones y obligaciones a la propiedad privada que consisten en la autorización al Presidente para dictar en Consejo de Ministros la orden de traslado de la industria (obligación de hacer), y la orden de cierre de las mismas (obligación de hacer), en forma forzosa y compulsiva, y sin que medie indemnización alguna, el Decreto-Ley Nº 713 ha invadido la esfera de la reserva legal, ha vulnerado el contenido del artículo 99 de la Constitución, junto con los artículos 87 y 100, y está viciado de usurpación de funciones.

3. *El Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75 y la violación del artículo 1º ordinal 6º de la Ley de Medidas Extraordinarias de 1974*

Pero además de ser inconstitucional el Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75, por violación de los artículos 96 y 99 de la Constitución, el referido acto normativo es ilegal y por supuesto, también, inconstitucional, por violación del artículo 190 ordinal 8º) del texto fundamental, porque al dictar el Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75 el Presidente de la República no respetó el ámbito y marco de la autorización legal prevista en el ordinal 6º) del artículo 1º de la ley que autoriza al Presidente de la República por dictar medidas extraordinarias en materias económicas y financieras de 31-5-74, y violó dicha autorización establecida en la ley especial.

A. *Naturaleza del Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75*

El Decreto Nº 135 de 4-6-74 que prohíbe la instalación de nuevas industrias en zonas del Area Metropolitana de Caracas, fue dictado "de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 6º del artículo 1º de la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera", de fecha 31-5-74. La reforma parcial del referido Decreto Nº 135, establecida por Decreto Nº 713 de 21-1-75, fue también dictada con base en el mismo fundamento en la Ley de Medidas Extraordinarias.

Se trata, por tanto, de un típico decreto con valor de Ley, o Decreto-Ley, de los autorizados en el artículo 190, ordinal 8º de la Constitución, y que se dictan por el Presidente de la República mediando una habilitación legislativa a través de una ley especial.

B. *El alcance de la Ley de Medidas Extraordinarias de 1974 en el campo de la desconcentración industrial: las medidas de fomento*

La Ley de Medidas Extraordinarias de 31 de mayo de 1974, en efecto, autorizó al Presidente de la República de conformidad con el ordinal 8º) del artículo 190 de la Constitución para, en Consejo de Ministros, y dentro del año siguiente a la publicación de la misma, dictar diversas "medidas económicas y financieras" y entre ellas la definida en el ordinal 6º del siguiente tenor:

"6º) *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 a los acuerdos de integración suscritos por Venezuela, *de favorecer* la política de pleno empleo y de desconcentración económica y de controlar las presiones inflacionarias".

Se trata, como resulta evidente del significado de las palabras, de un ordinal que autorizó al Presidente de la República a adoptar medidas de *fomento*, es decir, de *estímulo o promoción* para adaptar las actividades particulares a los fines económicos que en ese texto se enumeraron. No parece necesario insistir en señalar que dentro de las actividades del Estado que se clasifican, normalmente, desde el punto de vista jurídico, en actividades de policía, de fomento, de servicio público y de gestión económica, las actividades de fomento se caracterizan porque a través de ellas, y sin que se utilicen medidas coactivas o autoritarias, el Estado logra canalizar las iniciativas particulares hacia las metas u objetivos de desarrollo trazados, a través de la utilización de mecanismos de estímulo, promoción, incentivación o favorecimiento, de la más variada naturaleza y entre ellos, de carácter administrativo, crediticio, fiscal, tributario, monetario u otros.

Precisamente, una de las características del sistema de planificación indicativa que existe en nuestro país en relación al sector privado, en que, mediante mecanismos de fomento, el Estado logra que los particulares se adecuen al plan.

Ahora bien, dentro de este contexto, es indudable que cuando el legislador dictó la Ley de Medidas Extraordinarias en el ordinal 6º) del artículo 1º, lo que hizo fue autorizar al Presidente para dictar medidas *económicas y financieras*, para *estimular* la transformación de la estructura de los sectores de la producción que requirieran de ese estímulo de transformación.

Esas medidas, que sólo podían ser "económicas o financieras" y no de otra naturaleza (administrativas, por ejemplo, o de limitación a derechos constitucionales), de acuerdo con la ley sólo debían dictarse por el Presidente, con las siguientes finalidades:

1. Para hacer esos sectores de la producción más competitiva en el exterior, con especial atención de los acuerdos de integración suscritos por Venezuela;
2. Para favorecer la política de pleno empleo;
3. Para favorecer la política de desconcentración económica; y
4. Para controlar las presiones inflacionarias.

Por tanto, en materia de desconcentración económica, el mandato del ordinal 6º) del artículo 1º de la Ley de Medidas Extraordinarias era claro: El Presidente de la

República quedaba autorizado para dictar *medidas económicas y financieras tendientes a estimular la transformación de la estructura de aquellos sectores de la producción que lo requieran, con la finalidad de favorecer la política de desconcentración*: Esto es lo que dice la Ley, y a ello debía someterse el Presidente de la República al dictar los Decretos-Leyes habilitados.

En la Exposición de Motivos de la Ley, por otra parte, se aclaraba cuáles medidas se consideraba que estaban incluidas en el referido ordinal 6º) del artículo 1º en la siguiente forma:

“Las medidas previstas en el numeral 6º) comprenden, además de la adaptación de los *incentivos tributarios* para que constituyan mecanismos prácticos de acción coyuntural, aquellas otras que como el *ordenamiento de la producción industrial mediante la fusión de empresas, la creación de polos de desarrollo y de desconcentración industrial*, acrecienten el carácter competitivo de nuestra economía y su capacidad exportadora. La Administración puede y debe ejercer una *función promotora* del desarrollo económico y social, arbitrando además los conflictos entre los agentes económicos; *auspiciar la iniciativa privada* que contribuya al desarrollo armonioso del país y contrarrestar la que lo perjudique. *La Ley de Registro de Proyectos y las leyes de Programación Industrial que serán dictadas en uso de la autorización que se solicita* dotarán al Ejecutivo de los mecanismos que le permitan cumplir tal cometido”.

Conforme a esta motivación del proyecto de ley, resultaba aún más clara la intención tanto del Ejecutivo-proyectista como del Legislador: autorizar al Presidente de la República para dictar medidas económicas y financieras de *fomento*, que implicaban incentivos, acciones promotoras y de incentivación de la iniciativa privada y de ordenamiento de la producción industrial, sólo *mediante la creación de polos de desarrollo y de polos de desconcentración industrial*; es decir, mediante el establecimiento de la infraestructura física y económica, como típica acción de fomento del Estado. La Exposición de Motivos termina anunciando dos leyes que debían dictarse mediante Decreto-Ley en base a la ley especial: la Ley de Registro de Proyectos Industriales y las leyes de Programación Industrial.

C. *Los Decretos-Ley dictados en base al numeral 6º) de la Ley de Medidas Extraordinarias*

En base a la autorización legislativa, y con fundamento en el numeral 6º) de la Ley de Medidas Extraordinarias se dictaron verdaderas “disposiciones legales” conforme a la previsión del artículo 2º de La Ley Especial:

1. Decreto N° 134 de 4-6-74 mediante el cual se estableció el programa de promoción de la desconcentración industrial, la instalación de industrias en áreas regionales y el establecimiento de zonas de localización industrial ²⁵.

25. Véase en *Gaceta Oficial* N° 30.418 de 7-6-74.

2. Decreto Nº 135 de 4-6-74 mediante el cual se prohibió la instalación de nuevas industrias en el Area Metropolitana de Caracas, y se previó la posibilidad del traslado forzoso de industrias ²⁶.
3. Decreto Nº 365 de 27-8-74 mediante el cual se creó el Registro de Proyectos Industriales con carácter obligatorio para toda industria o ampliación de las instaladas, así como para las zonas y parques industriales ²⁷.
4. Decreto Nº 384 de 3-9-74 mediante el cual se creó el Consejo para la Planificación y Coordinación de los organismos y entidades de Mercado Agrícola ²⁸.
5. Decreto Nº 641 de 23-12-74 mediante el cual se dictaron las Normas para el desarrollo de la Industria Naval ²⁹.
6. Decreto Nº 713 de 21-1-75 mediante el cual se reformó parcialmente el Decreto 135 de 4-6-74 ³⁰.
7. Decreto Nº 746 de 11-2-75 relativo a los contratos de importación de tecnologías y sobre patentes y marcas ³¹.
8. Decreto Nº 764 de 18-2-75 mediante el cual se dictaron las Normas para el Desarrollo de la Industria Aeronáutica ³².
9. Decreto Nº 798 de 11-3-75 mediante el cual se dictó el Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Fomento ³³.
10. Decreto Nº 877 de 22-4-75 mediante el cual se dictaron Normas para el empleo obligatorio de trabajadores ³⁴.
11. Decreto Nº 881 de 29-4-75 mediante el cual se dictó la Ley de reforma parcial de la Ley de Incentivo a la Exportación ³⁵.
12. Decreto Nº 883 de 29-4-75 mediante el cual se dictaron las Normas para el Desarrollo de las Industrias Militares ³⁶.
13. Decreto Nº 920 de 16-5-75 mediante el cual se dictaron las Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz ³⁷.
14. Decreto Nº 922 de 16-5-75 mediante el cual se dictó la Ley de reforma parcial de la Ley General de Asociaciones Cooperativas ³⁸.
15. Decreto Nº 925 de 16-5-75 mediante el cual se dictaron las Normas para el Desarrollo de la Industria Nuclear ³⁹.
16. Decreto Nº 926 de 16-5-75 mediante el cual se reformó parcialmente el Decreto Nº 764 de 18-2-75 sobre Normas para el Desarrollo de la Industria Aero-náutica ⁴⁰.

26. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.418 de 7-6-74.

27. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.503 de 18-9-74

28. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.503 de 18-9-74

29. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.600 de 17-1-75.

30. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.638 de 5-3-75.

31. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.623 de 15-2-75.

32. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.644 de 12-3-75.

33. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.668 de 14-4-75.

34. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.684 de 5-5-75.

35. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.747 Extraordinaria de 24-5-75

36. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.747 Extraordinaria de 24-5-75

37. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.747 Extraordinaria de 24-5-75

38. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.750 Extraordinaria de 27-5-75.

39. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.751 Extraordinaria de 28-5-75.

40. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.751 Extraordinaria de 28-5-75.

17. Decreto N° 927 de 16-5-75 mediante el cual se reformó parcialmente el Decreto N° 641 de 23-12-74 sobre las normas para el desarrollo de la Industria Naval ⁴¹.

Ahora bien, del estudio de cada uno de esos Decretos-Ley resulta que no todos ellos responden a la orientación del numeral 6º del artículo 1º de la Ley Especial, y si bien contienen regulaciones legales, ellas han invadido competencias legislativas derivadas de la reserva legal, para cuya regulación *no fue autorizado* el Presidente en la Ley Especial.

Entre estos Decretos-Ley que se apartan de la autorización de la Ley Especial e invaden, como se ha visto, regulaciones sobre la libertad económica y la propiedad que son de la reserva legal, está el Decreto-Ley N° 135 de 4-7-74 reformado parcialmente por Decreto-Ley N° 713 de 21-1-75.

En efecto, resulta evidente del texto del artículo 1º, ordinal 6º) de la Ley de Medidas Extraordinarias, que el mismo *no autoriza*, en modo alguno, al Presidente de la República, para prohibir la instalación de nuevas industrias en zona alguna del país; ni para regular y someter a autorizaciones previas las industrias que pueden instalarse en determinadas áreas del país; ni para ordenar la demolición de inmuebles; ni para ordenar el traslado de industrias fuera de ciertas zonas del país; ni para ordenar el cierre de industrias; ni para desnaturalizar las relaciones laborales, estableciendo salarios sin trabajo. Por tanto, al dictarse el Decreto-Ley N° 713 de 21 de enero de 1975, el Presidente de la República violó el contenido del artículo 1º, ordinal 6º) de la Ley de Medidas Extraordinarias de 1974, incurriendo así en una ilegalidad por violación directa de esa ley, y en una inconstitucionalidad, por usurpación de funciones, al violar el contenido del artículo 190, Ord. 8º de la Constitución que lo autoriza a dictar medidas extraordinarias, sólo en los términos consagrados en la ley especial de autorización que dicten las Cámaras Legislativas.

Como lo ha señalado el Profesor José Guillermo Andueza:

“El Presidente de la República, al dictar las medidas extraordinarias en materia económica o financiera, debe sujetarse a lo dispuesto en la autorización del Congreso. Si el Presidente de la República interpreta extensivamente la autorización o se excede de los límites en que fue concedida, el decreto puede ser accionado de nulidad por inconstitucionalidad. El Decreto, al violar los términos en que fue concedida la autorización, incurre en el vicio de usurpación de funciones. Si el decreto regula materias para las cuales el Congreso no autorizó al Ejecutivo Nacional debe considerarse que éste ha invadido la esfera legislativa y, por tanto, ha usurpado funciones”.

“El Decreto-Ley puede haberse dictado dentro del marco de la autorización pero el Ejecutivo Nacional pudo haberla utilizado con fines distintos a los que se propuso el Congreso. En este caso existe abuso de poder por desviación de las finalidades perseguidas por la autorización” ⁴².

41. Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.751 Extraordinaria de 28-5-75.

42. Véase en su trabajo “Decretos-Leyes” en *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1970, Caracas 1971, págs. 312 y 313.

Por tanto, el Decreto-Ley Nº 713 puede considerarse también como ilegal por vulneración del artículo 1º, ordinal 6º de la Ley de Medidas Extraordinarias de 1974 antes citada, en virtud de que en ese texto no se autoriza ni siquiera indirectamente al Presidente de la República para dictar el cuerpo de regulaciones industriales previstas en el Decreto Nº 713; y asimismo, puede considerarse como inconstitucional, por violación del artículo 190, ordinal 8º que exige del Presidente de la República atenerse a lo dispuesto en la ley especial para dictar las medidas extraordinarias, y por usurpación de funciones al no hacerlo.

III. ASPECTOS ESPECIFICOS DEL REGIMEN DEL TRASLADO DE INDUSTRIAS

Ahora bien, independientemente de las anteriores consideraciones sobre la inconstitucionalidad del régimen de traslado de industrias, mientras no sea declarado nulo el Decreto-Ley Nº 713 de 21 de enero de 1975 o no sea derogado por el Congreso, el mismo está vigente. Por tanto, la ejecución concreta de cualquier política de desconcentración industrial y la orden de traslado de una industria en Caracas por el Ejecutivo Nacional, debe someterse estrictamente a lo que prevé dicho Decreto-Ley.

En las líneas que siguen analizaremos en términos generales dicho régimen.

1. *La decisión del traslado de industrias regulada en el Decreto-Ley Nº 713*

Como se ha señalado, el artículo 3º del Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75 establece lo siguiente:

Art. 3º—El Ejecutivo Nacional podrá decidir en el traslado de las industrias que causen contaminación a aquellas que deban ser reubicadas en razón de la ordenación de áreas que se establezcan.

La decisión se tomará en Consejo de Ministros fijándose el plazo para el traslado y los incentivos que recibirá la industria si se ubica en la región que se le determine. Los plazos sólo podrán prorrogarse cuando ocurran circunstancias excepcionales o no previstas. Si vencido el plazo no se ha realizado el traslado, la industria será cerrada hasta que éste se verifique, sin que por esta circunstancia se interrumpa el contrato de trabajo con sus trabajadores.

Con base a este artículo, el Ejecutivo Nacional quedó autorizado, inconstitucional e ilegalmente como se ha visto, tanto para establecer obligaciones de hacer a los particulares que realicen actividades industriales, que conllevan el traslado forzoso de sus industrias de una región a otra; como para establecer obligaciones de hacer, mediante el cierre forzoso de establecimientos industriales.

Es conveniente analizar el contenido del artículo 3º del Decreto-Ley Nº 713, para determinar, con precisión, su alcance.

A. *Motivos para las órdenes de traslado*

El artículo 3º del Decreto-Ley es preciso en cuanto a *los motivos* que pueden conducir al Presidente de la República en Consejo de Ministros a decidir el traslado de una industria: Por una parte, esto procede cuando, “causen contaminación del ambiente”; y por la otra cuando las industrias “deban ser reubicadas en razón de la ordenación de áreas que se establezcan”.

B. *Decisiones Administrativas previas a la orden de traslado*

La decisión del Consejo de Ministros, por tanto, está sometida a otras decisiones administrativas previas. En virtud de que corresponden al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social las competencias públicas en materia de conservación y protección ambiental que prevén las leyes Orgánica del Ambiente y de Sanidad Nacional antes de dictarse la orden de traslado tendría que producirse, necesariamente, la decisión de dichos Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y de Sanidad y Asistencia Social, declarando a la industria en cuestión como contaminante del ambiente. No puede ser ésta una decisión que adopte el Ministerio de Fomento como lo pretende establecer el Decreto N° 1.478 de 23-3-76 en su artículo 6º, pues a partir de la Ley Orgánica del Ambiente de 16-6-76, esta competencia se atribuyó al Consejo Nacional del Ambiente y a la Oficina Nacional del Ambiente, cuyas competencias, en virtud de la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976 quedaron atribuidas al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Por otra parte, la ordenación de áreas territoriales urbanas corresponde, respectivamente, a los Municipios (desarrollo urbano) y al mismo Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (ordenación del territorio), por lo que la orden de traslado de industrias en estos casos, requeriría previamente de la aprobación de un plan de desarrollo urbano local, en caso de que la industria esté situada en zona urbana, o de un plan de ordenamiento territorial si está la industria fuera de las áreas urbanas, que establezcan la reordenación del área en cuestión.

C. *Requisitos formales de la decisión*

La orden de traslado de industrias la atribuye el Decreto-Ley a la competencia del Presidente de la República en Consejo de Ministros. El artículo 3º señala que “*la decisión se tomará en Consejo de Ministros*”, lo que significa que la misma, por cuanto afecta derechos e intereses particulares, tiene que ser necesariamente objeto de *publicación* en la *Gaceta Oficial* de la República. Para ello, la decisión tiene que adoptar, como es natural, la forma de *Decreto* del Presidente refrendado por todos los Ministros y, como tal, debe publicarse en la *Gaceta Oficial*. Sólo si esta publicación se realiza puede la decisión comenzar a surtir efectos.

4. *Contenido de la decisión*

De acuerdo al artículo 3º del Decreto-Ley, la decisión de traslado de industrias por el Presidente de la República en Consejo de Ministros no puede reducirse a la orden de traslado pura y simple, sino que necesariamente debe contener tres elementos. En primer lugar, *el plazo* para el traslado, el cual sólo puede prorrogarse cuando ocurran circunstancias excepcionales o no previstas; en segundo lugar *la determinación de la región* en la cual puede ubicarse la industria o se estima conveniente que se ubique; y en tercer lugar, *los incentivos* que recibirá la industria si se ubica en la región que se le determine.

E. *Consecuencia de la decisión*

La decisión prevista de traslado de industrias, sin duda, es una limitación muy importante tanto a la libertad económica como a la propiedad, y que se configura como una medida de carácter obligatorio y forzoso por sus consecuencias. Como se ha visto, estas medidas requerirían de una Ley para poder ser dictadas y no podía el Presidente de la República mediante Decreto-Ley establecerlas legalmente, pues no tenía autorización legislativa del Congreso para ello, como puede apreciarse de la simple lectura del ordinal 6º) del artículo 3º de la Ley de Medidas Extraordinarias.

En todo caso, conforme al Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75, la consecuencia del incumplimiento de la orden de traslado se precisa así: Si vencido el plazo, dice el artículo 3º del Decreto-Ley, y no se ha realizado el traslado, la industria será cerrada hasta que éste se verifique, sin que por esta circunstancia se interrumpa el contrato de trabajo con sus trabajadores.

2. *La aplicación del Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75 en la práctica administrativa*

Ahora bien, en general, en los casos en los cuales se ha ordenado el traslado de industrias en Caracas en los últimos años puede decirse que no se ha dado cumplimiento a las exigencias del Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75, por varias razones.

A. *La motivación*

En primer lugar, puede decirse que, en general, no se han motivado los actos que ordenan el traslado contenido en oficios de la Dirección de Promoción y Desconcentración Industrial del Ministerio de Fomento. Dichos oficios, en general, no se han fundamentado en ninguno de los dos motivos que autorizarían al Ejecutivo Nacional para ordenar el traslado de una empresa, fuera del Área Metropolitana de Caracas.

Debe insistirse en que el Decreto-Ley Nº 713 de 21-5-75, fundamento de las órdenes de traslado, establece sólo dos posibilidades para que esas órdenes puedan dictarse: o que la industria en concreto contamina el ambiente o que deba trasladarse

por una ordenación de áreas urbanas que ameritan su reubicación. Para poder aducir estos motivos, en todo caso, los mismos deben indicarse y probarse: no puede ser la mera apreciación de un funcionario la que pueda conducir a calificar que una industria contamina el ambiente o requiere reubicación. La Administración, al contrario, tiene que probar esos supuestos de hecho o de derecho, esos motivos, y exponerlos al particular. De lo contrario se lesionaría el derecho a la defensa, como derecho constitucional.

B. *Las decisiones previas exigidas por el Decreto-Ley*

Pero, además, los actos administrativos que han ordenado el traslado de industrias, en general, han violado el artículo 3º del Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75, porque antes de ordenarse el traslado de las industrias, necesariamente tenían que dictarse decisiones de las autoridades competentes en relación a los motivos que podían provocar la decisión de traslado. En efecto, como se dijo, el artículo 3º establece que la orden de traslado procede respecto de las 'industrias que causen contaminación del ambiente o aquellas que deban ser reubicadas en razón de la ordenación de áreas que se establezca'. Es decir, para ordenarse el traslado de una industria, es necesario una *decisión administrativa previa* que establezca que una industria, en concreto, contamina, actualmente, el ambiente, la cual sólo puede dictarse por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, o que determine una ordenación de áreas que se establezca, en concreto, y que deba provocar el traslado, de una industria en concreto, lo cual sólo puede ser establecido legalmente por los Concejos Municipales, en el caso de áreas urbanas o por el propio Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

En general, nada de esto ha precedido las órdenes de traslado de industrias en Caracas, pues no ha habido con carácter previo y formal, una decisión administrativa concreta del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables o del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que declare que la industria, en particular, contamina el ambiente y deba ser trasladada, o del Concejo Municipal del Distrito Federal que haya establecido un plan de desarrollo urbano que conlleve a la reubicación de la empresa.

C. *Los requisitos de forma*

Pero además, en general, los actos administrativos que han ordenado el traslado de industrias no han cumplido con los requisitos formales que exige el mencionado Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75. Ante todo, se exige una decisión del Presidente en Consejo de Ministros ya que el Consejo de Ministros por sí solo no es un ente decisor en la estructura del Estado Venezolano.

Ahora bien, en general no ha habido acto administrativo concreto del Presidente en Consejo de Ministros, y por tanto, refrendado por todos los Ministros, publicado en Gaceta Oficial que haya ordenado el traslado de alguna industria. Lo único que ha sido aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros es el

Decreto Nº 1478 de 23-3-76, en el cual se dispone, en *genérico*, las fábricas que deben ser trasladadas fuera del Area Metropolitana de Caracas. Sin embargo, esa decisión no se ajusta a las exigencias del Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75, que exige una decisión *concreta* respecto de cada industria.

3. *El fundamento de la decisión de traslado de industrias en el Decreto Nº 1478 de 23-3-76*

Ahora bien, en ausencia de decisiones concretas del Presidente de la República en Consejo de Ministros, publicadas en Gaceta Oficial, que hayan ordenado el traslado de industrias fuera del Area Metropolitana de Caracas, podría pensarse que las órdenes que se han adoptado se han hecho con fundamento en el Decreto Nº 1478 de 23-3-76. Sin embargo, ello no podría ser jurídicamente posible, por las siguientes razones:

A. *El Decreto Nº 1478 de 23-3-76 y su carácter general*

En efecto, la decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros, relativa al traslado de una serie de industrias fuera del Area Metropolitana de Caracas, que se adoptó por Decreto Nº 1478 de 23-3-76, en su artículo 6º, enumeró una serie de industrias que debían trasladarse fuera del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia, entre las cuales se especificó *genéricamente* determinadas industrias según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Naciones Unidas. Este Decreto no se configura como un acto administrativo individual y de efectos particulares referido a "una industria" en concreto como exige el Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75.

En efecto, ante todo, además de la enumeración de industrias que se establecen como trasladables, el Decreto Nº 1478 señala que "también estarán sujetas a reubicación otras industrias que determine el Ministerio de Fomento, distintas a las enumeradas en el artículo anterior, oída la opinión de la Comisión de Desconcentración Industrial" (art. 7º). Esta norma, evidentemente viola lo previsto en el artículo 3º del Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75, que reserva al Presidente de la República en Consejo de Ministros, la adopción de la decisión de traslado.

Por otra parte, el carácter reglamentario del Decreto Nº 1478 se deduce, por ejemplo, del artículo 6º del Decreto, que en su primera parte establece que: "El Ministerio de Fomento tomará en consideración para el traslado de las industrias del área definida en el artículo 1º del presente Decreto, además de la ordenación de las actividades en zonas que se establezcan, los siguientes elementos: a) Emanaciones gaseosas contaminantes (humo, polvo, material particulado); b) Niveles permisibles de ruido; c) Consumo de agua; d) Cantidad de sólidos que contienen las aguas residuales; e) Demanda bioquímica de oxígeno; f) Demanda química de oxígeno; g) Materias primas inflamables".

B. *Condiciones de información para el traslado obligatorio*

El artículo 8º del Decreto Nº 1478 estableció que a los efectos del traslado obligatorio de las industrias enumeradas, los interesados debían presentar ante el Ministerio de Fomento dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la publicación del Decreto, toda una serie de informaciones sobre las industrias en concreto. Quedaban exceptuadas de la obligación, las empresas que para la fecha de vigencia del Decreto ya habían presentado la información necesaria ante la Dirección General de Industrias del Ministerio de Fomento.

C. *La decisión sobre las condiciones de traslado*

El Decreto Nº 1478 de 23-3-76, en cuanto a las condiciones para la decisión de traslado, estableció la forma como debía ser adoptada la decisión en Consejo de Ministros: en primer lugar, el Ministerio de Fomento debía aprobar los programas y plazos para el traslado de industrias, previa consulta a la Comisión de Desconcentración Industrial; y en segundo lugar, luego de esa aprobación debía elevar los programas y plazos a consideración del Consejo de Ministros "en los términos establecidos en el artículo 3º del Decreto Nº 713 de 21-1-75", es decir, para su *decisión* en Consejo de Ministros. Como se dijo, a los efectos de asegurar los derechos particulares debería estar revestida de la forma de *Decreto* del Presidente con el refrendo de todos los Ministros, y publicada en Gaceta Oficial, y debe ser precisamente en esa decisión que deben establecerse los *plazos* para el traslado; la *región* hacia la cual debe efectuarse el traslado, y los *incentivos* que recibirá la industria en concreto si se ubica en la región que se le determine.

D. *La previsión indirecta y general de los incentivos*

Por otra parte, el Decreto Nº 1478 de 23-3-76 no estableció los incentivos concretos que deben concederse a las industrias para el traslado. El Decreto Nº 1478 de 23-3-76, en realidad lo que consagra son las previsiones para la concesión posterior de esos estímulos, en materia de financiamiento y de exoneraciones tributarias a las industrias.

a. *La previsión de estímulos financieros*

En efecto, en materia de financiamiento, el Decreto Nº 1478 de 23-3-78 se limita a señalar que "los organismos financieros del Estado establecerán, a través de los mecanismos de decisión previstos en sus normas de organización y conforme a las instrucciones que les impartan los Ministerios de Hacienda y Fomento, las condiciones de interés y plazo para el financiamiento de los gastos inherentes al traslado de las industrias que se reubiquen conforme a lo establecido en este Decreto" (art. 10).

Por tanto, no habiéndose determinado para cada caso los estímulos financieros conforme al artículo 3º del Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75 el Presidente de la República en Consejo de Ministros debe establecerlos en una decisión formal de traslado individualizada.

b. *La previsión de estímulos tributarios*

En efecto, en materia tributaria, el Decreto Nº 1478 de 23-3-76 establece que el Ministerio de Hacienda, previo informe de la Dirección General Sectorial de Industrias del Ministerio de Fomento, *podrá* exonerar total o parcialmente y por los plazos que *en cada caso se establezcan*, del pago del Impuesto sobre la Renta, los enriquecimientos netos obtenidos por aquellas industrias que se trasladen desde el área "A" hasta las áreas "B" (marginal), "C" y "D" a que se refieren los artículos 1º y 2º del Decreto Nº 1477 de fecha 23-3-76" (art. 11).

En este caso, también, resulta necesaria una decisión *concreta* del Presidente en Consejo de Ministros, que precise los estímulos tributarios, cuyo marco general prevé este Decreto, y que se aplicarán en cada caso respecto a cada industria en particular que deba trasladarse. Es de observar que la Resolución de los Ministerios de Hacienda y Fomento Nº 1093 y 5262, respectivamente, de 14-9-76, si bien establece una escala de exoneraciones de Impuesto sobre la Renta, con plazos específicos, ella se aplica a las nuevas industrias o a ampliación de las existentes dentro del marco del Decreto Nº 1477 de 23-3-76, y no a los casos de traslado de industrias regulados en el Decreto Nº 1477 de 23-3-76.

Por tanto, el Decreto Nº 1478 de 23-3-76 no podría, en ningún caso, por sí sólo, servir de fundamento para la orden de traslado de industrias.