

§21. LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA Y EL CONTROL DE CAMBIOS

Jorge Luis Suárez M.

Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Director General del Centro para la Integración y
el Derecho Público (CIDEP)

A partir del mes de febrero de 2003, el gobierno venezolano estableció un estricto control de cambios, esto es, eliminó de manera absoluta la libre convertibilidad de la moneda, alegándose una reducción en las reservas internacionales, todo luego de una serie de hechos políticos y sociales que sacudieron a nuestro país, especialmente en los meses de diciembre de 2002 y enero de 2003 cuando ocurrió el llamado “paro cívico”, que mantuvo parcialmente paralizadas las actividades económicas del país durante dos meses, hechos que fueron la culminación de una fuerte etapa de protestas de distinto tipo que se originaron desde el momento en que el Presidente de la República dictó una serie de decretos-leyes, basado en una ley habilitante que le había otorgado la Asamblea Nacional un año antes.

Este control de cambios ha venido incidiendo en la vida diaria de manera alarmante, no solamente la de los habitantes de nuestro país, sino también las actividades de los ciudadanos de otros países que, por su especial relación con Venezuela por ser Estados miembros de la Comunidad Andina, incide en ellos directamente todo lo que se haga en nuestro país en materia económico-financiera y comercial, lo que ha ocasionado que este tema haya sido conocido también, por denuncias del gobierno peruano, por instancias comunitarias andinas al considerarse ello violatorio del Acuerdo de Cartagena.

Ahora bien, ha sido una gran preocupación en los juristas venezolanos la gran inconstitucionalidad de la que adolece este régimen cambiario venezolano. En efecto, el control de cambios establecido el pasado 5 de febrero de 2003 a través de *convenios cambiarios* firmados entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, así como por normativa dictada en su ejecución tanto por el Presidente de la República como por el órgano administrativo creado al efecto, CADIVI, ha pasado por encima de varias normas constitucionales y ha estado basado en una ley que también parece tener el mismo vicio.

Ciertamente, pese a la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que declaró sin lugar los recursos intentados contra este régimen cambiario¹, la preocupación persiste porque nunca se había sentido que una inconstitucionalidad tuvie-

¹ Contra el régimen cambiario venezolano fueron intentados sendos recursos de nulidad por inconstitucionalidad por el abogado Henry PEREIRA GORRÍN y por varios Diputados de la Asamblea Nacional pertenecientes a partidos políticos de la oposición venezolana, éstos asistidos por el autor del presente trabajo, en fechas 18 y 19 de febrero de 2003 respectivamente, los cuales fueron decididos acumuladamente en sentencia de fecha 17 de agosto de 2004. Recurso similar fue ejercido por CONINDUSTRIA y hubo una solicitud de ejecución de la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 21 de noviembre de 2001, ejercida, entre otros, por el abogado José MUCI-ABRAHAM, para impedir la vigencia del artículo 112 de la Ley del Banco Central de Venezuela, que fue uno de los basamentos legales principales del actual régimen cambiario.

ra tanta incidencia en la vida diaria de un país, lo que hace trascender este problema de lo estrictamente jurídico y se percibe fuertemente en cualquier persona la violación del Texto Fundamental venezolano porque, si bien los *convenios cambiarios* y sus decretos de ejecución están basados en atribuciones expresamente otorgadas por la Ley del Banco Central de Venezuela como lo dijo la referida Sala en la sentencia mencionada, sin embargo, es obvio que los mismos adolecen de graves vicios de inconstitucionalidad al establecer un régimen cerrado de control de cambios que no permite un mercado libre paralelo de divisas, como había sido tradicionalmente cuando se habían establecido controles de cambio en el pasado, lo cual desnaturaliza flagrantemente varios derechos constitucionales fundamentales como son, entre otros, la libertad económica (art. 112), el derecho de propiedad (art. 115), la libre circulación de personas y bienes (art. 50) y el libre desenvolvimiento de la personalidad (art. 20), los que, de acuerdo con la Carta Magna de nuestro país, no pueden ser eliminados como hizo tal régimen cambiario, sino, en todo caso, solamente restringidos o limitados.

Así las cosas, el régimen cambiario actual pareciera vulnerar en forma grave varias normas constitucionales venezolanas que consagran los derechos fundamentales mencionados ya que, a partir de aquél, no pueden los ciudadanos y habitantes de nuestro país dedicarse a la actividad económica de su preferencia, ni disponer libremente de sus bienes, ni tener la posibilidad de adquirir divisas que le permitan salir del país y, en general, se les impide a los particulares, directa o indirectamente, desarrollar las actividades que decidan realizar, de acuerdo con su preparación, vocación y disponibilidad material.

Ahora bien, los grandes defectos jurídicos del régimen cambiario actual venezolano ya se detectan en los propios *convenios cambiarios*. Pero, además, la propia Ley del Banco Central de Venezuela, en la que se basaron los *convenios cambiarios* para ser suscritos, también adolece de graves problemas de inconstitucionalidad al otorgar al Ejecutivo Nacional y al referido Banco la competencia de regular la materia cambiaria, cuando tal facultad la tiene atribuida expresamente la Asamblea Nacional.

Veamos, entonces, en qué consisten, en nuestro criterio, los defectos jurídicos más importantes de la Ley del Banco Central de Venezuela en materia de régimen cambiario y de los *convenios cambiarios* firmados para poner en vigencia el actual control de cambios, a los que nos referiremos de seguidas.

De acuerdo con la Constitución en su artículo 187, numeral 1, en concordancia con el artículo 156, numeral 11, la regulación de la materia cambiaria está atribuida a la Asamblea Nacional. Por ello, sólo de dos maneras habría podido el Ejecutivo Nacional establecer un régimen cambiario como el actual: o bien a través de la declaratoria de un Estado de Excepción por emergencia financiera, como lo permiten los artículos 337 y 338 de la Constitución, o bien mediante una Ley Habilitante que le hubiese otorgado la Asamblea Nacional y le hubiese permitido legislar en la materia, la cual está prevista en el artículo 236, numeral 8 *ejusdem*. Ninguna de estas dos posibilidades ocurrió en el control de cambios actual.

Es claro que la Ley del Banco Central de Venezuela, al menos en sus artículos 7, numeral 6, 33, 110 y 112, viola el principio de reserva legal y el de separación de los poderes, expresamente reconocidos en los artículos 136 y 137 de la Constitución venezolana. Ello porque esta ley contiene varios artículos que establecen la posibilidad de que el Banco Central de Venezuela y el Poder Ejecutivo Nacional regulen el régimen cambiario venezolano.

En concreto, en primer lugar, destaca entre estas normas el artículo 112, que dispone lo siguiente:

Los convenios cambiarios que celebren el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela regularán todo lo correspondiente al sistema cambiario del país. Éstos podrán establecer limitaciones o restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional cuando se considere necesario para su estabilidad, así como para la continuidad de los pagos internacionales del país o para contrarrestar movimientos inconvenientes de capital (cursivas nuestras).

Igualmente, el artículo 110 de la Ley del Banco Central de Venezuela está redactado en los siguientes términos:

El Banco Central de Venezuela regulará, en los términos que convenga con el Ejecutivo Nacional, la negociación y el comercio de divisas en el país; las transferencias o traslados de fondos, tanto en moneda nacional como en divisas, del país hacia el exterior o desde el exterior hacia el país, así como los convenios internacionales de pago.

En la regulación que dicte al efecto, el Banco Central de Venezuela podrá establecer requisitos, condiciones y procedimientos en relación con las materias a que se refiere el presente artículo.

El Banco Central de Venezuela deberá estar representado en las comisiones especiales que el Ejecutivo Nacional creare para conocer y decidir aquellos asuntos que determinen los convenios cambiarios. (resaltados nuestros)

También establece esta Ley en el artículo 7, numeral 6, lo siguiente:

Para el adecuado cumplimiento de su objetivo, el Banco Central de Venezuela tendrá a su cargo las siguientes funciones:

(...)

6. Participar en el mercado de divisas y ejercer la vigilancia y *regulación del mismo*, en los términos en que convenga con el Ejecutivo Nacional. (cursivas nuestras)

Por último, el artículo 33 de la Ley del Banco Central de Venezuela expresa lo que se transcribe de seguidas:

El diseño del régimen cambiario será regulado por medio de los correspondientes convenios cambiarios que acuerden el Ejecutivo Nacional, a través del Ministro o Ministra encargado(a) de las Finanzas y el Banco Central de Venezuela, por intermedio de su Presidente o Presidenta. (cursivas nuestras)

Como puede observarse, estos artículos establecen en forma clara y expresa lo siguiente:

a) La posibilidad por parte del Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela de regular todo lo correspondiente al sistema cambiario del país, a través de la figura de los *convenios cambiarios*, por los que “podrán establecer limitaciones o restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional” (art. 112).

b) El poder del Banco Central de Venezuela para regular “en los términos que convenga con el Ejecutivo Nacional, la negociación y el comercio de divisas en el país; las transferencias o traslados de fondos, tanto en moneda nacional como en divisas, del país hacia el exterior o desde el exterior hacia el país, así como los convenios internacionales de pago” (art. 110).

c) La facultad al Banco Central de Venezuela de regular el mercado de divisas en los términos que convenga con el Ejecutivo Nacional, lo que puede ser hecho por los correspondientes convenios cambiarios suscritos entre el Banco Central de Venezuela y el Ministerio de Finanzas (arts. 7, N° 6 y 33).

Ahora bien, cuando comparamos estas normas con las disposiciones de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, nos encontramos que tienen serias contradicciones. En efecto, según nuestra Carta Magna en su artículo 156, numeral 11, “[e]s de la competencia del Poder Público Nacional: [l]a regulación de la banca central, del

sistema monetario, *del régimen cambiario*, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda” y luego el artículo 187 *ejusdem* dispone que “[c]orresponde a la Asamblea Nacional [...] 1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional” (los resaltados son nuestros).

La exclusividad en la regulación del régimen cambiario por parte de la Asamblea Nacional fue reconocida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia al anular varios artículos de la Ley de Régimen Cambiario de 1995, en un fallo de fecha 21 de noviembre de 2001, por violación de los principios de separación de los poderes y de reserva legal, al cual haremos referencia más adelante.

Según nuestra Constitución, la regulación del régimen cambiario es competencia de la Asamblea Nacional, por lo que normas como los precitados artículos 110 y 112 de la Ley del Banco Central de Venezuela, concordados con los artículos 7, numeral 6, y 33 *ejusdem*, es obvio que no podían dictarse sin incurrir en nulidad porque con ellos se está transfiriendo al Poder Ejecutivo, sin que lo permita nuestra Carta Magna, la emisión de normas que regulen el régimen cambiario, las cuales pueden tener, como la ha tenido, una incidencia enorme en la vida de los ciudadanos. Con ello se viola el principio de separación de los poderes establecido en el artículo 136 *ejusdem*, según el cual “[e]l Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional” y el Poder Público Nacional “se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”. Según el mismo artículo, “[c]ada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”.

Por otro lado, la misma Constitución expresa que “[e]sta Constitución y las leyes definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen” (resaltado nuestro).

Resulta claro, entonces, que si la Constitución expresamente atribuye al Poder Legislativo Nacional la regulación del régimen cambiario, mal puede este órgano transferir esa competencia al Poder Ejecutivo Nacional de manera permanente, abierta e ilimitada, ya que con ello se está violando el principio de reserva legal según el cual existen ciertas materias que, por lo trascendental en la vida de los ciudadanos, no pueden ser reguladas sino por ley, quedando solamente al Poder Ejecutivo la posibilidad de su reglamentación, de acuerdo con el numeral 10 del artículo 236 de la Carta Magna. Únicamente, en casos excepcionales, el régimen cambiario puede ser regulado por normas de rango legal (Decretos-Leyes), dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, lo que solamente es posible cuando el Presidente de la República haya declarado un Estado de Excepción, de conformidad con el artículo 236, numeral 7, *ejusdem*, en concordancia con los artículos 337, 338 y 339 de la propia Constitución y la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, o porque las permita una Ley Habilitante, de acuerdo con lo establecido en el artículo 236, numeral 8, de nuestra Ley Superior.

Lo anterior no puede ser de otra manera porque el régimen cambiario es una materia indispensable para el completo ejercicio de varios derechos y libertades constitucionales establecidos por la Constitución a los ciudadanos, entre los que destaca la libertad económica, establecida en el artículo 112 *ejusdem* según el cual “(t)odas las personas pueden dedicarse *libremente* a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y *las que establezcan las leyes* por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social” (destacados nuestros).

Esta libertad económica para poder llevarse a cabo, requiere, entre otras cosas, de la existencia de la libre convertibilidad de la moneda, sin la cual aquélla no puede ser efectiva. Por ello, cuando se regula el régimen cambiario, se están estableciendo limitaciones a la libertad económica, lo cual solamente puede hacerse por ley ya que, de conformidad con el artículo 156, numeral 32, de la Constitución, es competencia del Poder Nacional “la legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales” y tal legislación, según el artículo 187, numeral 1, del Texto Fundamental, corresponde a la Asamblea Nacional.

Tal como lo expresa un importante autor venezolano, dentro de un sistema económico como el establecido en la Constitución, en el cual se garantiza la libertad económica, es decir, el derecho de todos de dedicarse libremente a las actividades económicas de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social, “el régimen jurídico de la moneda es pieza fundamental”. En efecto, “de acuerdo al sistema de libertad económica que existe constitucional y legalmente en Venezuela, el régimen de la moneda se caracteriza por los siguientes principios: la libre convertibilidad de la moneda; la libertad de cambios; y el curso legal de la moneda nacional y su poder liberatorio de los pagos”².

Por ello, la Constitución ha establecido que “la regulación de la banca central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de la moneda” es competencia del Poder Nacional (artículo 156, numeral 11), de manera que su legislación sea dictada solamente por la Asamblea Nacional (artículo 187, numeral 1). Es decir, tales aspectos son materia de reserva legal.

Ciertamente, la libertad económica, como otros derechos como el de la propiedad, no pueden ser limitados sino por leyes, por lo que disposiciones como los artículos 110 y 112 de la Ley del Banco Central de Venezuela, en concordancia con los artículos 7, numeral 6, y 33 *ejusdem*, que dan a esta última institución y al Poder Ejecutivo Nacional facultades para regular el régimen cambiario, entre otras materias, sin ninguna restricción y de manera definitiva, viola el principio de reserva legal ya que, con ello, tales órganos e institución pueden limitar los derechos constitucionales y las libertades públicas, concretamente la libertad económica, para la que es fundamental y consustancial la existencia de un régimen cambiario en el que haya seguridad jurídica, el cual si queda en manos del Poder Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela de manera definitiva, produciría una situación de incertidumbre inconveniente para los ciudadanos que se quieran dedicar o se dediquen a una actividad económica.

Precisamente, la seguridad jurídica es el objetivo del principio de reserva legal, lo que sólo puede lograrse estableciéndose de manera expresa, como lo hizo la Constitución venezolana, que los derechos y libertades constitucionales únicamente pueden ser regulados o limitados por el Poder Legislativo Nacional (artículos 156, numeral 32, y 187, numeral 1) y muy excepcionalmente por el Presidente de la República a través de Decretos-Leyes.

Tal como lo dijo el Tribunal Constitucional español, en sentencia del 24 de julio de 1984:

2 BREWER-CARÍAS, Allan R., *Régimen Cambiario*, Tomo I, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, p. 15.

Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. *Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del Ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos.* El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sin que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador. (Cursivas nuestras) (citada por Peña Solís, José, *Manual de Derecho Administrativo*, Volumen Primero, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2000, pp. 607-608).

Como bien lo dice otro importante autor patrio, esta sentencia “resulta pertinente en nuestro Ordenamiento, en virtud de que el citado artículo 236, N° 10 constitucional (...) permite la reglamentación de las leyes dictadas en materia de reserva legal, pero atendiendo a límites muy precisos, a fin de evitar que de esa manera se eludan las disposiciones de la Constitución consagradoras de reservas legales. Y quizás lo más importante de resaltar de dicho fallo sea que atendiendo a los más modernos lineamientos doctrinarios concibe a la reserva legal *como una garantía esencial del Estado de Derecho, cuya finalidad última es la preservación de los ámbitos de libertad de los ciudadanos, los cuales quedarían a discreción del gobierno si mediante la referida técnica no fuesen sustraídos de su esfera de competencia*, logrando de esa manera, como expresa la sentencia, que *materias tan esenciales a la libre convivencia social, como son la libertad y la propiedad, sean disciplinadas por el órgano teóricamente más representativo, y por ende, más legítimo y plural, como lo es el Parlamento* (Cursivas nuestras)³.

En este sentido, este autor ha expresado que “[r]eiteramos que la reserva legal contiene un mandato positivo para el legislador que lo obliga a disciplinar toda la materia, pudiendo remitir al reglamentista el establecimiento de detalles para la mejor ejecución de la ley”. Y agrega: “deben considerarse prohibidas las remisiones genéricas que posibiliten en realidad un “*reglamento independiente*” y “[t]ampoco son admisibles en este campo, inclusive en los países que los contemplan en sus ordenamientos, los reglamentos delegados, en virtud de que constituirían una infracción directa de las normas constitucionales que consagran la reserva legal”⁴.

Al respecto, dicen los constitucionalistas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández lo siguiente:

La materia del impuesto y la de las penas, como tradicionales de la reserva material de la Ley, van a abstraerse para concluir generalizándose en la propiedad [...] y en la libertad; éstos serían los valores sustanciales protegidos al reservar a la Ley el establecimiento de impuestos y de penas. Pero a la vez, esta generalización se encontrará apoyada en toda la filosofía ilustrada y liberal, especialmente en Locke, y en la teoría democrática de la Ley, esto es, en Rousseau. *Asegurar la propiedad y la libertad (the mutual preservation of their lives, liberties and states: Locke) serían los fines centrales del Estado, de modo que cualquier limitación de las mismas, siempre excepcional y circunscrita, no puede venir más que por la norma soberana* y en modo alguno por disposiciones abiertas e ilimitadas del Rey; las Cámaras están sustancialmente para proteger frente al Rey esos fines supremos y, por tanto, sólo a ellas toca intervenirlos o afectarlos. La definición de la libertad como materia reservada a la ley encuentra, en fin, en la doctrina rousseauiana de la Ley su justificación final: *la libertad es un estado previo y cualquier limitación a la misma no puede venir*

3 PEÑA, *ob. cit.*, p. 608.

4 PEÑA, *ob. cit.*, p. 607.

*más que de la voluntad general, esto es, de una decisión de la representación nacional, de la Ley, por consiguiente.*⁵ (Curvisas nuestras).

Ya la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 expresó que “[l]a libertad consiste en hacer todo lo que no perjudica a otro: así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguran a los otros miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. *Estos límites no pueden ser determinados más que por la Ley*”, de manera que, como dicen los antedichos autores españoles, “[t]odo ataque contra la esfera de libertad de los ciudadanos se hace depender del consentimiento expreso de sus representantes; el Ejecutivo, sin ese consentimiento (Ley), nada puede por sí solo en ese terreno”⁶.

Concluyen estos importantes autores españoles en este punto lo siguiente:

El resultado que con ello se obtiene es muy importante: si la propiedad y la libertad constituyen las verdaderas materias reservadas a la Ley, resulta entonces que *toda norma imperativa impuesta a un súbdito, en cuanto implica una restricción de su libertad, debe ser objeto de una Ley y no entra entre las posibilidades del Reglamento por sí solo*. La obligación de observar una determinada conducta o de proscribir otra cualquiera sólo puede legitimarse en la Ley, como la exacción de cualquier porción patrimonial o la limitación o intervención sobre las propiedades y bienes de los súbditos. (cursivas nuestras)⁷.

Es cierto que el artículo 318 de la Constitución dispone que el Banco Central de Venezuela “tendrá entre sus funciones las de formular y ejecutar la política monetaria, *participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria*, regular la moneda, el crédito y las tasas de interés, administrar las reservas internacionales, y todas aquellas que establezca la ley”, pero debe observarse que en dicha disposición se habla solamente de “políticas cambiarias” y no de “regulaciones cambiarias”, las que necesariamente deberán ser dictadas por la Asamblea Nacional porque implicarían limitación de derechos constitucionales (resaltado nuestro). De esta manera, no queda en nada modificado el principio de la reserva legal a favor del Poder Legislativo Nacional, por cuanto a la Asamblea Nacional corresponderá la regulación de la materia cambiaria y al Poder Ejecutivo, conjuntamente con el Banco Central de Venezuela la fijación de políticas⁸.

Ciertamente, parece ser la intención del Constituyente que todas las decisiones administrativas que tienen que ver con el sistema monetario nacional y las políticas cambiarias deban ser adoptadas por el Banco Central de Venezuela en coordinación con el Poder Ejecutivo Nacional, y para ello se ha establecido la figura de los *convenios cambiarios*, de manera que las competencias que tienen ambos en la materia sean coordinadas a través de estos. En efecto, según el artículo 320 de la Carta Magna, “[e]l Estado debe promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social”, norma ésta que, por cierto, al igual que el artículo 318 constitucional, se repite en la propia Ley del Banco Central de Venezuela (artículos 5 y 7).

5 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Civitas, Madrid, Caracas, 1990, p. 259.

6 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *ob. cit.*, p. 260.

7 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *ob. cit.*, p. 260

8 Además de esta irregularidad en el sentido de que solamente le corresponde al Banco Central de Venezuela “ejecutar la política cambiaria” pero no regularla, como lo hacen los convenios cambiarios, el Ejecutivo Nacional creó un órgano administrativo que realiza la ejecución de la política cambiaria (CADIVI), cuando ello es competencia del Banco Central de Venezuela, de conformidad con el artículo 318 de la Constitución.

Para lo anterior, según el mismo artículo constitucional 320, “[e]l ministerio responsable de las finanzas y el Banco Central de Venezuela contribuirán a la armonización de la política fiscal con la política monetaria, facilitando el logro de sus objetivos macroeconómicos” y en el ejercicio de sus funciones, dispone el mismo artículo que el Banco Central de Venezuela “no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias”.

Por esta razón, entre el Poder Ejecutivo y el Banco Central de Venezuela deberá haber actuaciones coordinadas, que no subordinadas de uno al otro -repite el propio artículo 2 de la Ley del Banco Central de Venezuela que éste “no está subordinado a directrices del Poder Ejecutivo”-, lo cual se hará a través de un acuerdo anual de políticas, en el cual se establecerán los objetivos finales de crecimiento y sus repercusiones sociales, balance externo e inflación, “concernientes a las políticas fiscal, *cambiaria* y monetaria, así como los niveles de las variables e instrumentales requeridos para alcanzar dichos objetivos finales” (artículo 320 de la Constitución, con cursivas nuestras). Esto es desarrollado por los artículos 89 y siguientes de la Ley del Banco Central de Venezuela.

La figura que también puede utilizarse para la coordinación entre las competencias del Poder Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela en esta materia es, como lo hemos mencionado, los *convenios cambiarios*. Sin embargo, la Ley del Banco Central de Venezuela ha establecido en los artículos 110 y 112, en concordancia con los artículos 7, numeral 6, y 33 *ejusdem*, que pueden ser utilizados no sólo para *coordinar* las actividades entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, sino también para *regular* el régimen cambiario, convirtiéndolos en una suerte de reglamento o resolución (acto unilateral) y por consiguiente, dejan de tener la naturaleza de convenio de Derecho Público de índole interno en la Administración, lo cual no está previsto en la Constitución, para convertirse en actos administrativos unilaterales.

En efecto, cuando revisamos la normativa correspondiente en la Constitución, vemos que los *convenios cambiarios* entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela no pueden ser utilizados para regular el régimen cambiario, con incidencia en la esfera jurídica de los ciudadanos, sino únicamente para acordar el establecimiento de políticas cambiarias o acuerdos de coordinación de índole interno entre ambos. Esta concepción de los *convenios cambiarios* igualmente se observa en los artículos 21, numeral 15 y 46, numeral 2, en concordancia con los artículos 2 y 7, numeral 2, todos de la Ley del Banco Central de Venezuela.

Por lo anterior, cuando hace falta el establecimiento de normas jurídicas de obligatorio cumplimiento para los particulares en materia cambiaria, más allá que el mero diseño de políticas cambiarias, será indispensable que la Asamblea Nacional, si lo considera procedente luego de la realización del procedimiento constitucional respectivo, dicte la ley correspondiente que, en todo caso, sea necesaria y conveniente para el país con las consiguientes limitaciones de los derechos constitucionales involucrados si el interés general así lo aconseja.

Es tan correcto este criterio jurídico que cuando en Venezuela ha hecho falta establecer un régimen cambiario controlado por el Estado, ello lo ha hecho el Poder Ejecutivo, en algunos casos en convenio con el Banco Central de Venezuela, basado en la antigua figura de la suspensión de garantías económicas establecida en la Constitución de 1961. Sin embargo, un control de cambios, ordenado por el Poder Ejecutivo y el Banco Central de Venezuela, actuando pura y simplemente en ejercicio de sus competencias propias originales y en situación de normalidad, no es posible en el sistema jurídico constitucional venezolano.

En efecto, si revisamos lo que ha pasado en Venezuela en esta materia, nos encontraremos, por ejemplo, con el Decreto-Ley N° 268 del 9 de julio de 1994, mediante el cual el Presidente de la República en Consejo de Ministros dictó las “Normas para la administración y obtención de divisas”, que establecieron y regularon un sistema de control de cambios en nuestro país. Este decreto fue dictado por el entonces Presidente de la República, Dr. Rafael Caldera, con fundamento en el Decreto-Ley N° 241 del 27 de junio de 1994, mediante el cual se habían suspendido en todo el territorio nacional diversas garantías constitucionales, entre ellas la prevista en la primera parte del artículo 96 de la Constitución de 1961 que establecía, como ahora lo hace el artículo constitucional 112, aunque con algunas variantes, que “[t]odos 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”.

Posteriormente, el Congreso de la República, mediante Acuerdo de 21 de julio de 1994, restituyó las garantías constitucionales que habían sido suspendidas por el Decreto-Ley N° 241 y mantuvo vigente la suspensión de la garantía prevista en el citado artículo 96 de la Constitución conforme al mencionado Decreto-Ley N° 241. Al día siguiente, el Presidente de la República dictó el Decreto-Ley N° 285, mediante el cual suspendió de nuevo las mismas garantías que había suspendido el Decreto-Ley n° 241 y con fundamento en el mismo dictó el Decreto-Ley N° 286 del 22 de julio de 1994 mediante el cual dictó una reforma parcial del Decreto-Ley N° 268 sobre “Normas para la administración y obtención de divisas”. Luego, mediante Decreto-Ley N° 326 del 31 de agosto de 1994, el Presidente de la República volvió a reformar parcialmente el Decreto-Ley N° 286 y en consecuencia estas normas quedaron refundidas en el Decreto-Ley N° 326 del 31 de agosto de 1994 que estableció en Venezuela un régimen de control de cambios.

Lo que queremos destacar con toda esta narración es que el Presidente de la República del período constitucional 1994-1999 se vio obligado, para establecer un régimen de control de cambios -una vez que habían sido restituidas en Venezuela las garantías económicas en 1989 luego de haber estado por muchos años suspendidas- a dictar previamente un decreto-ley de suspensión de garantías económicas ya que se consideraba, como lo destaca un importante autor patrio, que:

[...] conforme al artículo 96 de la Constitución, la garantía constitucional que se establece para el ejercicio del derecho constitucional a la libertad económica, es que éste *sólo puede estar sometido a las limitaciones que se establezcan por ley*, es decir, por los actos que dicten las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores [...]; en otras palabras, la garantía constitucional de ese derecho constitucional (*sic*) es que en circunstancias normales *el Ejecutivo Nacional no puede limitar el derecho al libre ejercicio de las actividades económicas* (cursivas nuestras).⁹

Ahora bien, como bien lo dice el mismo autor:

[a] suspenderse dicha garantía constitucional, lo que sólo debe ocurrir en caso de circunstancias extraordinarias, ello significa, ni más ni menos, que las limitaciones al ejercicio de tal derecho, mientras dura la suspensión, no son de la “reserva legal”, es decir, de la exclusiva potestad del Legislador, sino que pueden establecerse por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Eso, en realidad, es todo lo que en esta materia de libertad económica significa la suspensión de garantías de las mismas.¹⁰

Precisamente por ello es que el Presidente de la República pudo dictar los decretos-leyes “cuyo contenido establecedor de un régimen de control de cambios, en circunstancias normales, *sólo hubiera podido ser establecido por las Cámaras Legislativas* pues el

9 BREWER-CARÍAS, *ob. cit.*, p. 10.

10 BREWER-CARÍAS, *ob. cit.*, p. 10.

mismo implica un cambio en el régimen jurídico de la moneda” (resaltado nuestro)¹¹. Ello porque el sistema de libertad económica que existía en la Constitución de 1961 y que se mantiene en la actual implica los principios de la libre convertibilidad de la moneda, la libertad de cambios y el curso legal de la moneda nacional y su poder liberatorio de los pagos.

Pero este criterio no solamente se aplicó en 1994. En fechas anteriores, el establecimiento de un régimen de control de cambios se sustentó en una previa suspensión o restricción de garantías constitucionales que permitía al Ejecutivo Nacional adoptar una decisión de esa envergadura y de incidencia enorme en la vida económica de los venezolanos. Así pasó en los años cuarenta, cuando ya estaba vigente la suspensión de garantías económicas antes aludida, la cual se mantuvo hasta dictarse el famoso Decreto n° 76 del 12 de marzo de 1989, a través de ratificaciones sucesivas hechas por los correspondientes Presidentes de la República en la oportunidad de la promulgación de las Constituciones de 1947, 1953 y 1961; en 1960, también basado en Decreto-Ley de restricción de garantías económicas, fue dictado el Decreto N° 390 del 8 de noviembre de ese año, que confirmó y amplió el régimen de control de cambios de los años cuarenta, el cual fue reformado por los Decretos-Leyes N° 480 del 17 de marzo de 1961 y 492 del 1° de abril de 1961.

Este criterio según el cual la regulación del régimen cambiario y por consiguiente, el establecimiento de régimen de control de cambios requiere ser realizado a través de normas de rango legal para que sea válido, fue el que asumió la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de fecha del 21 de noviembre de 2001, en la que declaró con lugar el recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad, interpuesto contra la Ley sobre Régimen Cambiario y, en consecuencia, anuló las disposiciones contenidas en los artículos 2, 6, 26 y 27 de esa ley, publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 4.897 Extraordinario del 17 de mayo de 1995.

En efecto, el artículo 2 de la Ley sobre Régimen Cambiario señalaba textualmente lo siguiente:

El Presidente de la República en Consejo de Ministros, podrá establecer restricciones o controles a la libre convertibilidad de la moneda, cuando su necesidad y urgencia surja de la realidad económica y financiera del país. El Ejecutivo Nacional podrá crear o designar un organismo con el fin de coordinar la aplicación de esas restricciones o controles y los convenios cambiarios correspondientes (resaltado nuestro).

En esta sentencia, la Sala Constitucional, a los fines de motivar y fundamentar la nulidad de éste y otros artículos, señaló como criterio vinculante, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 335 constitucional, que la norma legal en cuestión contenía la posibilidad de regulaciones y restricciones o controles al sistema monetario y cambiario que contrariaban el principio de reserva legal. Tales regulaciones o limitaciones, según el Tribunal Supremo:

[n]o se encuentran dentro de las potestades asignadas al Ejecutivo Nacional ni en la Constitución de 1961, ni tampoco en el Texto Fundamental vigente, para ello, éste deberá, en todo caso, ser facultado expresamente por la Asamblea Nacional mediante ley habilitante, cuando así lo requiera el interés público; por tal motivo, la delegación que hiciere el Poder Legislativo a objeto de que el Ejecutivo determine la organización o cualquier otra previsión de rango sublegal con relación a esa materia, teniendo como único fundamento una simple disposición legal -como las impugnadas en

11 BREWER-CARÍAS, *ob. cit.*, p. 10.

autos-, constituye una extralimitación de las funciones que de manera expresa confiere la Constitución al Poder Legislativo Nacional, a tenor de lo previsto en los artículos 156 numeral 11 y 187, numeral 1 de la vigente Carta Fundamental, toda vez que *éste no podría delegar al Ejecutivo sino en virtud de una ley habilitante o autorizatoria, de lo contrario, se estaría permitiendo que el Ejecutivo invada el ámbito de competencias de las cuales sólo puede hacer uso el Poder Legislativo* (destacado nuestro).

Para fundamentar su aserto, la Sala Constitucional expresó que “la figura de la reserva legal viene dada por la consagración a nivel constitucional de determinadas materias que, debido a la importancia jurídica y política que tienen asignadas, *sólo pueden ser reguladas mediante ley*, desde el punto de vista formal, y ello excluye la posibilidad de que tales materias sean desarrolladas mediante reglamentos o cualquier otro instrumento normativo que no goce de dicho rango legal” (destacado nuestro).

Ahora bien, dijo la Sala Constitucional, “en virtud de lo previsto en el artículo 190, numeral 10 de la Constitución de 1961 -hoy artículo 236, numeral 10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela- el Ejecutivo Nacional puede reglamentar las leyes que se dicten en materias que pertenezcan a la reserva legal, incluso cuando tengan carácter de leyes orgánicas; lo que permite la participación del Poder Ejecutivo en el desarrollo de los principios contenidos en la Ley, siempre que no altere su espíritu, propósito y razón, y sin que ello pueda significar, en modo alguno, el otorgamiento al Presidente de la República de la potestad de legislar en torno a la materia o materias específicas que estén delimitadas por la ley”.

Así, según la Sala Constitucional:

[e]l principio de reserva legal contiene una obligación para el legislador de regular en el texto de la Ley de que se trate, toda la materia relacionada con ésta, de tal manera que sólo puede remitir al reglamentista la posibilidad de establecer o fijar los detalles de su ejecución, esto es, explicar, desarrollar, complementar e interpretar a la Ley en aras de su mejor ejecución, estando prohibidas por constituir una violación a la reserva legal, las remisiones ‘genéricas’ que pudieran originar reglamentos independientes, o dar lugar a los reglamentos ‘delegados’.

De acuerdo con este fundamento jurídico, la Sala Constitucional consideró que una ley es susceptible de ser reglamentada por el Ejecutivo Nacional, a tenor de lo previsto en el artículo 190, numeral 10, de la Constitución de 1961 -artículo 236, numeral 10, de la Constitución vigente-, aunque la materia sea de reserva legal, “pues esa facultad reglamentaria dimana de la propia Constitución”, pero destacó que esa facultad del Ejecutivo no permite al Ejecutivo Nacional establecer las restricciones o limitaciones de los derechos constitucionales, pues tal competencia “sólo podía ser ejercida previa autorización del Poder Legislativo Nacional mediante ley habilitante, conforme a lo previsto en el artículo 190, ordinal 8 de la Constitución de 1961 (hoy artículo 236 numeral 8 de la Constitución de la República de Venezuela)”.

Dijo la Sala Constitucional, además, en esta sentencia de noviembre de 2001 que:

[a]l disponer en sus artículos 2 y 6 (de la Ley de Régimen Cambiario) la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional establezca restricciones al régimen cambiario con fundamento única y exclusivamente en dicho instrumento normativo *violentaba el principio de reserva legal y separación de poderes* contenidos en los artículos 117 y 118 de la Constitución derogada (136 y 137 del Texto Constitucional vigente), pues tal y como se indicó anteriormente, *la legislación en materia de régimen cambiario constituye una competencia asignada al Poder Legislativo Nacional, que éste no puede delegar en el Ejecutivo Nacional*, salvo en los casos previstos en el artículo 190, ordinal 8° de la Constitución de 1961 y que hoy consagra el artículo 236 numeral 8 del Texto Constitucional vigente (resaltado nuestro).

Sin embargo, pese al criterio interpretativo vinculante establecido sobre la materia por esta Sala Constitucional, la Asamblea Nacional con posterioridad reformó la Ley del Banco Central de Venezuela, por ley publicada en la *Gaceta Oficial* N° 5.606 Extraordinario, de fecha 18 de octubre de 2002, pero ratificó el contenido de los artículos 110 y 112, que concordados con los artículos 7, numeral 6, y 33, reeditan el artículo 2 de la Ley sobre Régimen Cambiario que esta Sala había expresamente anulado.

En efecto, el artículo 110 de la Ley del Banco Central de Venezuela dice lo siguiente:

El Banco Central de Venezuela regulará, en los términos que convenga con el Ejecutivo Nacional, la negociación y el comercio de divisas en el país; las transferencias o traslados de fondos, tanto en moneda nacional como en divisas, del país hacia el exterior o desde el exterior hacia el país, así como los convenios internacionales de pagos.

En la regulación que dicte al efecto, el Banco Central de Venezuela podrá establecer requisitos, condiciones y procedimientos en relación con las materias a que se refiere el presente artículo (resaltados nuestros).

Igualmente, el artículo 112 *ejusdem* es del tenor siguiente:

Los convenios cambiarios que celebren el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela regularán todo lo correspondiente al sistema cambiario del país. Éstos podrán establecer limitaciones o restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional cuando se considere necesario para su estabilidad, así como para la continuidad de los pagos internacionales del país o para contrarrestar movimientos inconvenientes de capital (resaltados nuestros).

Estas disposiciones de la Ley del Banco Central de Venezuela, concordadas con los artículos 7, numeral 6, y 33 *ejusdem*, que establecen que esta última institución tendrá a su cargo la regulación del mercado de divisas en los términos que convenga con el Ejecutivo Nacional y que el diseño del régimen cambiario será regulado por medio de los correspondientes *convenios cambiarios* que acuerden el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, contienen los mismos vicios que la Sala Constitucional detectó en el artículo 2 de la Ley de Régimen Cambiario, de acuerdo con la sentencia del 21 de noviembre de 2001.

Efectivamente, tal como fue expuesto, el citado artículo 2 fue anulado en virtud de que el mismo facultaba al Ejecutivo Nacional *para establecer restricciones a la libre convertibilidad de la moneda* y justamente los artículos 110 y 112 de la Ley del Banco Central, en concordancia con los artículos 7, numeral 6, y 33 *ejusdem*, establecen la misma facultad al permitir la regulación por parte del Banco Central de Venezuela en acuerdo con el Ejecutivo Nacional del comercio de divisas en el país y que tales convenios que celebren el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela *“podrán establecer limitaciones o restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional”*.

Es decir, las normas arriba citadas facultan a autoridades administrativas para limitar o restringir las libertades públicas y los derechos constitucionales, asunto que es de indudable reserva legal como lo estableció la Sala Constitucional en su sentencia del 21 de noviembre de 2001 y por ello, al igual como se hizo con el artículo 2 de la Ley de Régimen Cambiario, los artículos 110, 112, junto con los artículos 7, numeral 6, y 33, todos de la Ley del Banco Central de Venezuela, debía considerarse que están viciados de nulidad.

Sin embargo, la propia Sala Constitucional, pese a este criterio tan sólido que había establecido pocos años antes e integrada por los mismos magistrados que decidieron el caso anterior, lo cambió sorpresivamente y dictó sentencia en fecha 17 de agosto de 2004 diciendo, entre otras cosas, lo siguiente:

En este sentido, la reserva legal adquiere hoy un significado distinto respecto de la posibilidad de que el legislativo disponga libremente de las materias que la Constitución le reserva. Así, *la reserva no impide al legislador a apelar a la colaboración de normas sublegales para regular la materia reservada* y esta colaboración no deja de ser una técnica de normación legítima, siempre que se mantenga dentro de los límites que ésta impone a la propia ley, pues sería absurdo pensar que la reserva de ley implica la obligación del legislador de establecer hasta sus últimos detalles la disciplina de una materia.

De este modo, *la reserva de ley implica una intensidad normativa mínima sobre la materia que es indisponible para el propio legislador, pero al mismo tiempo permite que se recurra a normas de rango inferior para colaborar en la producción normativa más allá de ese contenido obligado*. El significado esencial de la reserva legal es, entonces, obligar al legislador a disciplinar las concretas materias que la Constitución le ha reservado.

Sin embargo, *dicha reserva no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas sublegales, siempre que tales remisiones no hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley*, por lo que no son admisibles las llamadas “deslegalizaciones” que se traducen en cláusulas generales que dejen en manos de otros órganos del Poder Público, sin directrices ni objetivos, la responsabilidad de regular materias reservadas a la ley.

A partir de esta exigencia, caben diversas gradaciones según el ordenamiento sectorial en el que se haya constituido la reserva. Así, su intensidad deberá ser mayor cuanto más directamente la regulación de la materia afecte a los derechos fundamentales. No obstante, esta intensidad decrece en aquellos casos en los cuales el ejercicio de los derechos individuales se cruza con aspectos que involucran la función social o el interés general.

También se debe señalar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela carece de disposiciones que regulen de manera general el ámbito material de las leyes y tampoco contienen una enunciación concreta y completa de las materias reservadas a la ley. No obstante, incluye un número elevado de remisiones a la ley, sin emplear una terminología unívoca al respecto, de las cuales se puede colegir la remisión al legislador de la regulación de determinadas cuestiones y, por consiguiente, el establecimiento de una reserva de ley a favor de ellas.

Sin embargo, no todas las referencias que hace la Constitución a la ley establecen realmente una reserva legal; algunas de esas menciones están hechas en un sentido inespecífico, que alude lo mismo a la ley o a cualquier norma jurídica y otras, analizadas en su contexto, no persiguen reservar a la ley la materia objeto de la regulación. De allí que las alusiones a la ley que contiene el Texto Fundamental deben ser analizadas casuísticamente para determinar si efectivamente constituyen una reserva de ley.

(...)

No obstante, de los preceptos antes transcritos no se puede deducir, *prima facie*, que la Constitución prevea para todos los aspectos referidos a las materias competencia del Poder Nacional, que deban ser regulados mediante ley formal dictada por la Asamblea Nacional. Por el contrario, si se estudia detenidamente el ordenamiento constitucional que señala las atribuciones del Poder Nacional, se observa que las materias asignadas a su competencia no son susceptibles de igual grado de desarrollo legislativo.

Desde una perspectiva pragmática, es preciso reconocer que el legislador no puede regular con igual intensidad la totalidad de las materia que competen al Poder Público Nacional, en especial, aquellas que, dada la dinámica de su substrato material, se muestran técnicamente complejas. Así, no es igual el tratamiento normativo que hace el legislador cuando disciplina la materia referida a la naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros, que la materia relativa al sistema financiero o a la actuación internacional de la República o al régimen del comercio exterior.

Ello así, existen materias en las cuales el Poder Legislativo puede regular íntegramente el asunto con todos los detalles y pormenores que juzgue conveniente. Mientras que en otras, tal regulación resulta materialmente imposible dada su complejidad, la falta de especialización técnica del legislador y lo cambiante de las condiciones fácticas que justifican la regulación como instrumento de política pública. En definitiva, para determinar los niveles apropiados de intensidad en cuanto a la normación por instrumento de rango legal de las materias atribuidas al Poder Público Nacional, es necesario apelar a una racionalidad material que supere los límites que impone la mera lógica formal.

Esta limitación instrumental de agotar en la ley la regulación de la materia reservada, ha sido reconocida por el legislador al habilitar a antes u órganos especializados de la Administración para dictar normas sublegales a fin de que éstos regulen importantes aspectos de diversos ordenamientos sectoriales (resaltados nuestros).

El anterior razonamiento sirvió para que la Sala Constitucional concluyera, en un criterio opuesto al que había adoptado en sentencia de 21 de noviembre de 2001, que en el actual régimen cambiario y concretamente en la Ley del Banco Central de Venezuela no hay violación del principio de la reserva legal, agregando, además, las siguientes razones:

Ello así, considera la Sala que la remisión hecha por el legislador a los convenios cambiarios para la regular la negociación y comercio de divisas, las transferencias o traslados de fondos hacia o desde el exterior y los convenios internacionales de pago, no hacen posible una regulación independiente del régimen cambiario consagrado en la misma Ley del Banco Central de Venezuela, por lo que dichos convenios se encuentran claramente subordinados a ésta; por consiguiente, la remisión que hizo el legislador no constituye un caso de “deslegalización” que infrinja la reserva legal de la materia cambiaria. Así se decide.

Adicionalmente, la Sala Constitucional distinguió entre aspectos monetarios y cambiarios para determinar que la Ley del Banco Central de Venezuela no es inconstitucional:

Ahora bien, establecer limitaciones o restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional, es limitar o restringir su conversión en divisas por el propio Banco Central de Venezuela, lo cual, es distinto a la regulación del mercado nacional de divisas o a la regulación de la circulación de la moneda extranjera en el país, materias propias del régimen cambiario. Así, la convertibilidad externa de la moneda es un aspecto eminentemente monetario, no cambiario, ya que dicha convertibilidad constituye la base fiduciaria que respalda la circulación de la moneda, por lo cual, su regulación forma parte de las potestades monetarias que la Constitución y la Ley atribuyen al Instituto Emisor.

(...)

Ahora bien, la Constitución es un conjunto sistemático de principios y normas racionalmente entrelazados, informadas por una filosofía política determinada, según la cual se organizan los Poderes Públicos, se atribuyen competencias a los órganos del Estado y se fijan las metas de su actuación. Ello así, ninguno de sus preceptos debe considerarse de manera aislada, ni superflua ni independiente de lo demás, ya que su sentido y alcance se encuentra conectado con los restantes preceptos constitucionales. De este modo, la interpretación sistemática de la Constitución obliga a entender sus normas en armonía, sin magnificar el sentido de algunos preceptos, ni minimizar el de otros, con el propósito de compatibilizarlos positivamente para garantizar su homogeneidad, cohesión y coherencia.

Desde esta perspectiva, el análisis sistemático de los artículos 318 y 320 de la Constitución permite afirmar que las competencias constitucionalmente atribuidas al Instituto Emisor para lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria, deben ser ejercidas en coordinación con la política económica general formulada por el Ejecutivo Nacional. Así, cuando el artículo 112 de la Ley del Banco Central de Venezuela permite el establecimiento de limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda por la vía de los con-

venios cambiarios, le reconoce al Ente Rector del Sistema Monetario Nacional el ejercicio, en coordinación con el Ejecutivo Nacional, de las competencias que constitucionalmente le fueran atribuidas con el propósito de lograr la estabilidad de los precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria; en consecuencia, el establecimiento de tales limitaciones o restricciones no constituye infracción de la reserva de ley de la materia cambiaria. Así también se decide.

Sobre otros derechos denunciados como violados por los recurrentes, la Sala Constitucional dejó establecido lo siguiente:

Los accionantes también denunciaron que las normas legales impugnadas contravienen lo dispuesto por los artículos 115, 50 y 112 de la Constitución referidos al derecho de propiedad, al derecho al libre traslado de bienes fuera del país y a la garantías de libertad de elección de la actividad económica preferida, en virtud de que las limitaciones o restricciones a la libre convertibilidad de la moneda implican también limitaciones o restricciones al derecho de usar, gozar y disponer del dinero, de trasladarlo en todo el territorio nacional y fuera de él y de realizar las transacciones que se deseen.

Con respecto a lo anterior, es necesario precisar que según el artículo 104 de la Ley del Banco Central de Venezuela, antes citado, el sistema monetario nacional no está basado en el respaldo metálico (oro o plata) del bolívar como signo monetario, sino en el poder liberatorio de las obligaciones pecuniarias que le confiere el carácter de moneda de curso legal que ostentan los billetes y monedas emitidos y acuñados por el Banco Central de Venezuela.

Ello así, no es posible que las limitaciones o restricciones a la libre convertibilidad de la moneda que se establezcan por la vía de los convenios cambiarios previstos en el artículo 112 de la Ley del Banco Central de Venezuela, puedan menoscabar el derecho a la propiedad de los ciudadanos, así como el derecho a trasladar sus bienes y pertenencias fuera del país. Así se decide.

Con relación a la limitación a la libertad económica que, en criterio de los recurrentes, estaba siendo vulnerado gravemente por las restricciones impuestas por los convenios cambiarios, la Sala Constitucional dijo lo siguiente:

[...] la Sala advierte que la libertad de dedicarse a la actividad económica de su preferencia reconoce, por una parte, el derecho de toda persona de iniciar y sostener cualquier actividad económica con las limitaciones y restricciones impuestas por el ordenamiento jurídico y, por la otra, la obligación del Estado de abstenerse de imponerle a las personas el desempeño de una determinada ocupación. Así, el Estado no puede obligar a nadie a ser comerciante, agricultor, ingeniero o abogado, sin embargo, la actividad económica que se decida libremente ejercer, puede estar sometida a las limitaciones o restricciones que por razones de interés social se establezcan.

[...]

En virtud de lo anterior, esta Sala considera que las limitaciones o restricciones a la libre convertibilidad de la moneda impuestas por la vía de las normas impugnadas no limitan o restringen, de ninguna manera, la libertad de los ciudadanos de escoger la actividad económica en la cual prefieran desempeñarse consagrada en el artículo 112 de la Constitución. Así se decide.

Como puede verse, pese a una argumentación tan fuerte que podía haber sustentado fehacientemente la inconstitucionalidad de la Ley del Banco Central de Venezuela y de todo el régimen cambiario establecido por el Presidente de la República y el Banco Central de Venezuela en febrero de 2003, apoyada nada más y nada menos en la jurisprudencia de la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en un caso muy similar que se puede considerar reeditado por el presente, esta Sala, sin embargo, declaró sin lugar las demandas de nulidad intentadas por infringir la Carta Magna venezolana de 1999, dando un vuelco inexplicable, con argumentos muy pobres y contradictorios en relación con la jurisprudencia anterior, diciendo exactamente lo contrario en una situa-

ción en la que los fundamentos de hecho y de derecho eran prácticamente los mismos. Afortunadamente esta última sentencia contó con los votos salvados de los magistrados Antonio García García y Pedro Rondón Haaz que esperamos que en un futuro se conviertan en el ancla que haga volver las cosas en este tema al lugar en que se habían quedado en la sentencia de la misma Sala de 21 de noviembre de 2001.

Conclusiones: Por los razonamientos antes expuestos y pese a la sentencia dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 17 de agosto de 2004, puede concluirse lo siguiente:

a) El régimen cambiario venezolano vigente tiene graves problemas de inconstitucionalidad porque *elimina*, no sólo restringe o limita, varios derechos constitucionales como la libertad económica (art. 112), el derecho de propiedad (art. 115), la libre circulación de bienes y personas (art. 50) y el libre desenvolvimiento de la personalidad (art. 20). Estos derechos únicamente pueden ser restringidos o limitados por ley, lo cual no ocurrió en el régimen cambiario actual porque ello se hizo *eliminando los aludidos derechos* por convenios cambiarios (acto administrativo complejo).

b) La Ley del Banco Central de Venezuela tiene graves problemas de inconstitucionalidad porque viola los principios de separación de los poderes y de reserva legal, establecidos en los artículos 136 y 137 de la Constitución, al transferir al Ejecutivo Nacional y al Banco Central de Venezuela de manera definitiva y permanente la regulación de la materia cambiaria, entre otras, que según la propia Constitución solamente pueden ser regulada por ley de la Asamblea Nacional, de conformidad con los artículos 156, numeral 11 y 187, numeral 1 *ejusdem*, lo cual había quedado claro que era así en sentencia de la Sala Constitucional del 21 de noviembre de 2001, sorpresivamente cambiada por la decisión del 17 de agosto de 2004 pero con argumentos muy débiles.

c) Los *convenios cambiarios* suscritos entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela que regulan actualmente el régimen cambiario en Venezuela tienen graves problemas de inconstitucionalidad porque regulan materia de estricta reserva legal, de acuerdo con los artículos 156, numeral 11 y 187 numeral 1 de la Constitución, además de estar basados en una ley, la Ley del Banco Central de Venezuela, que tiene a su vez profundos vicios de inconstitucionalidad como quedó demostrado. También tales *convenios cambiarios* son inconstitucionales porque *eliminan* derechos constitucionales y libertades públicas que únicamente pueden ser restringidos o limitados por ley de la Asamblea Nacional.