

# COMENTARIOS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA LIBERTAD ECONOMICA DISPUESTAS POR LA ADMINISTRACION PUBLICA VENEZOLANA EN EJERCICIO DE UN DECRETO DE EMERGENCIA DE PRETENDIDOS EFECTOS ILIMITADOS EN EL TIEMPO

José Melich Orsini

*Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*

1. La práctica administrativa venezolana ha impuesto el criterio de la legítima subsistencia en el país de un estado crónico de suspensión de la garantía económica consagrada por el artículo 96 de la Constitución. Se fundamenta tal criterio en los siguientes hechos:

El mismo día 23 de enero de 1961, fecha de entrada en vigor de la vigente Constitución, el Presidente de la República, señor Rómulo Betancourt, en Consejo de Ministros, invocando la atribución 6ª del artículo 190 y el artículo 241 de esa misma Constitución, declaró para todo el territorio nacional el estado de emergencia a objeto de suspender o restringir algunas de las garantías constitucionales.

En la motivación de este Decreto N° 445 (*G.O.* N° 26.464 de 24-1-61) se hace alusión a la subsistencia de las causas que motivaron el Decreto N° 403 de noviembre de 1960 (*G.O.* N° 26.418 de 28-11-60) y a la existencia de una serie de actos cumplidos por grupos de exaltados políticos que se califican como "subversivos". En la del Decreto N° 403 de 28-11-60 a que en él se alude, se habla también de "desórdenes, actos de violencia y atentados contra las personas y las propiedades", así como a "reiteradas perturbaciones de la tranquilidad pública". En ninguna parte, en cambio, se alude a alguna circunstancia susceptible de tener influencia en la vida económica de la Nación, lo que hace incomprensible que en la parte dispositiva de ambos Decretos se haya incluido, al lado de la restricción de la garantía de la libertad y seguridad personales, de la inviolabilidad del hogar y de la correspondencia, de la libertad de expresión, etc. una *no motivada restricción de la garantía de la libertad de industria y comercio* (art. 35, ord. 12 de la Constitución de 1953, hoy art. 96 de la Constitución vigente). Para colmo, la restricción de esta última garantía, tanto en el artículo 2º del Decreto N° 403 de fecha 28-11-60 como en el artículo 2º del Decreto N° 445 de 23-1-61, se concibe en unos términos imprecisos o indeterminables, así: "Se restringen en todo el territorio nacional las garantías constitucionales previstas en la medida en que lo determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros."

Un año después del aludido Decreto de Emergencia N° 455 de 23-1-61, el propio Presidente Betancourt resolvió restituir parcialmente las garantías restringidas por aquél y al efecto, después de justificarlo en una serie de considerandos relativos a

circunstancias atinentes a la tranquilidad ciudadana y al orden público en sentido restringido, dispuso una serie de limitaciones a las garantías de la libertad de expresión, de la libertad de reunión, etc., pero ratificó en el artículo 4º del respectivo Decreto dictado el 8 de enero de 1962 distinguido con el Nº 674 (G.O. Nº 26.476 de 8-1-62) la misma fórmula que habían traído los Decretos Nº 403 de 28-11-60 y Nº 445 de 23-1-60, a saber: "Se mantiene en todo el territorio nacional la restricción de la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución *en la medida determinada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros*".

Posteriormente, el Congreso Nacional, invocando el artículo 243 de la Constitución que le autoriza a revocar los Decretos de suspensión de garantías dictados por el Ejecutivo, cuando éste no lo hiciera y las Cámaras Legislativas apreciaren sin embargo haber cesado las causas que los justificaban, dictó un Acuerdo de fecha 6 de abril de 1962 restableciendo las garantías distintas de la libertad económica que el Presidente Betancourt no había restituido en su aludido Decreto Nº 674 de 8 de enero de 1962, pero manteniendo en cambio la restricción de la garantía económica, lo cual motivó en un Considerando donde se dice que aún subsisten en el país "graves circunstancias económicas que afectan la vida de la Nación y hacen imposible la plena vigencia de la libertad establecida en el artículo 96 de la Constitución".

Es de observar que, si bien el artículo 243 de la Constitución deja a las Cámaras Legislativas libertad para apreciar la cesación de las causas que hayan motivado un Decreto de Emergencia dictado por el Ejecutivo, no le atribuye en cambio facultad para ordenar suspensión o restricción alguna de las garantías constitucionales, atribución que es exclusivamente del Presidente de la República en Consejo de Ministros, según resulta del ordinal 6º del artículo 190 y del artículo 241 de la Constitución Nacional, razón por la cual el Considerando y el dispositivo del Acuerdo legislativo citado solo deben interpretarse en el sentido de no haber ejercido las Cámaras la potestad que les confiere el artículo 243 *ejusdem* de hacer cesar los efectos de los Decretos de Emergencia dictados por el señor Rómulo Betancourt el 23 de enero de 1961, bajo el Nº 455 y el 8 de enero de 1962, bajo el Nº 674.

Estos Decretos Nos. 455 y 674 permanecerían, pues, en vigor por lo que respecta a la restricción de la garantía de la libertad económica, y tal es la base jurídica que se ha venido invocando por el Ejecutivo Nacional desde 1962 hasta esta fecha para dictar una serie de medidas restrictivas de dicha garantía, materia que sin embargo es de la estricta reserva legal por imperativo del ordinal 24 del artículo 136 y del artículo 139 de la Constitución Nacional.

2. A nuestro juicio se trata de una base muy deleznable, y el único comentario que ello merece es que su utilización ha sido posible por la inexistencia en Venezuela de una jurisdicción sería y responsable que vele efectivamente por la salvaguarda de los derechos constitucionales de los ciudadanos.

En efecto, ya el propio artículo 241 de la Constitución Nacional, invocado por el Presidente Betancourt al dictar los Decretos Nº 455 de 23-1-61 y Nº 674 de 8-1-62, establece claramente los estrechos límites dentro de los cuales le ha sido concedida al Presidente de la República la facultad de suspender o restringir las garantías constitucionales, así como delimita de modo preciso la esfera de acción que pueden tener

tales Decretos de Emergencia. En particular, dice el artículo 241 que “el Decreto expresará los motivos en que se funda” y señala que las restricciones o suspensiones de garantía solo podrán decretarse “en caso de emergencia” o de “graves circunstancias que afecten la vida económica o social”. Pues bien, *en los indicados Decretos del Presidente Betancourt no se expresa en absoluto ningún motivo, ni siquiera de manera implícita, que sirva de fundamento a la restricción de la libertad económica; así como no resulta en absoluto de los textos de dichos Decretos que en el momento de la emisión de ellos existiera el supuesto de emergencia o perturbación de la vida económica del país*, sin cuya concurrencia carecía el Presidente de la República de la potestad para suspender o restringir las garantías que en la materia consagra la Constitución.

Es verdad que es al propio Presidente de la República a quien los artículos 241 y 242 de la Constitución confieren la competencia de apreciar si se dan o no los supuestos para declarar la emergencia y para restringir las garantías, pero su Decreto está sometido a formalidades rigurosas por el propio artículo 241, y los textos de los artículos 242 y 243 revelan que el Decreto de Emergencia en si mismo debe tener todos los elementos formales que permitan al Congreso Nacional considerar si se justificaba o no, y, especialmente, que le permitan poder apreciar, a los fines de su ulterior revocación, cuándo cesan las causas que lo motivaron.

Toda la doctrina constitucional está también conforme en que la temporalidad es uno de los elementos esenciales de los Decretos de Emergencia. Si se admite además que los Decretos de Emergencia tienen rango análogo a la Constitución, en cuanto que autorizan a suspender y modificar preceptos constitucionales como lo son los que consagran las garantías y determinan la competencia normal del Poder Legislativo para reglamentar toda la materia atinente a ellas (*cfr.* Sánchez Covisa, Joaquín: “La vigencia temporal de la ley en el ordenamiento jurídico venezolano” en *Obra Jurídica de Joaquín Sánchez Covisa*, Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1967, p. 163), tal esencial temporalidad de un Decreto de Emergencia y la inadmisibilidad de que por el mismo pueda autoconferirse el Presidente de la República una potestad tan amplia como la que se establece en el citado art. 4º del Decreto N° 674 de 8 de enero de 1962, se torna evidente.

Recuérdese que el ya citado artículo 4º dice simplemente: “Se mantiene en todo el territorio nacional la restricción de la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución, en la medida determinada por *el Presidente de la República en Consejo de Ministros*”. En esta forma, el Poder Ejecutivo se estaría autoatribuyendo una facultad ilimitada para modificar toda la legislación económica de la República sin necesidad de autorización legislativa alguna, lo cual es tanto más absurdo en presencia del actual ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución vigente que permite la “delegación” legislativa y hace innecesario acudir al expediente de los Decretos de Emergencia para formular reglas de derecho que prevalezcan sobre las leyes con base en supuestas o reales interpretaciones del interés colectivo por parte del Ejecutivo.

¿Cabe admitir, entonces, que después de diez y ocho años de dictado el Acuerdo del Congreso de 6 de abril de 1962, en el cual se suplió, declarándola “subsistente”, una motivación de existir en el país graves circunstancias económicas que afectarían la vida de la Nación, que no se encontrará invocada en los Decretos revocados por

dicho Acuerdo, pueda basarse en un artículo de uno de estos Decretos la potestad del Ejecutivo Nacional para producir normas jurídicas que prevalezcan sobre las leyes y a las que, como hemos dicho, habría que atribuir rango constitucional?

En su citado trabajo escribía el Dr. Sánchez Covisa: "dada la mencionada temporalidad en el caso de promulgación de un Decreto que contradiga un precepto legal anterior, es más exacto hablar de *suspensión* y no de *derogación* de la ley. La ley no ha perdido su vigencia de un modo definitivo, pero la ha perdido de un modo transitorio, en tanto no sea derogado el Decreto de Emergencia".

Si se sostiene, pues, que para esta fecha están todavía en vigencia el artículo 4º del Decreto de Emergencia N° 674 dictado por el Presidente Betancourt en enero de 1962, habría que concluir en que toda la normativa legal venezolana en materia económica está suspendida desde el mismo día de la promulgación de la Constitución Nacional por obra del Decreto N° 455 de 23-1-61, no de una manera precisa y determinada, sino en la medida en que discrecionalmente lo vaya determinando el Presidente de la República en Consejo de Ministros. No se explicaría, pues, como haya podido legislar el Congreso de la República en estos largos años sobre materias que reglamentan, desarrollan o tiene relación con la expresada garantía, si la subsistencia de las causas que motivaban la suspensión de ésta han mantenido en manos del Poder Ejecutivo la libre determinación de la medida en que tal garantía permanece suspendida y en que, por lo mismo, el Poder Ejecutivo es árbitro exclusivo para decidir con rango de norma constitucional cuál es el orden vigente en la República en todas las materias que resultan vinculadas a tal garantía. La patente incompatibilidad entre la conducta del Congreso Nacional y la base necesaria de la subsistencia de la restricción de la garantía económica en los términos en que la concibe el artículo 4º del Decreto N° 674 de 8 de enero de 1962, impone pues la conclusión de que han cesado las causas que motivaron esta última.