

Democratización



Año 4, Número 17

Déficit institucional

Sary Levy-Carciente, Henkel García Uzcátegui

Libertad económica, derecho de propiedad
y entorno institucional: algunas reflexiones

Carlos García Soto

La Venezuela actual: ¿Crecimiento
económico sin movilidad social?

Juan Pablo Olalquiaga

Tamara Herrera: "No veo que Venezuela
pueda iniciar ningún tránsito económico
sólido sin un gobierno de acuerdo nacional"

Pedro Pablo Peñaloza

Libertad económica, derecho de propiedad y entorno institucional: algunas reflexiones

Carlos García Soto

Introducción

La conversación que hoy se da en Venezuela sobre los cambios aislados que se producen en la economía, que han dado lugar a que se concluya que ha habido una mejora de la situación económica, requiere el análisis de tales cambios desde la perspectiva de algunos conceptos jurídicos básicos. De entre esos conceptos jurídicos básicos, en este ensayo queremos referirnos a la libertad económica, al derecho de propiedad y al entorno institucional.

Un aspecto clave para medir la coherencia y sustentabilidad de cambios en la dirección económica es el sentido que se dé a la legislación que regula la actuación del Estado en la economía y la que impacta a la actividad del sector privado. Una reorientación sincera y creíble de la política económica requiere la modificación o derogación de aquellas normas que sustenten una posición desorbitada del Estado y desincentiven la iniciativa privada. Si ello no ocurre, hay razones de sobra para dudar sobre la sustentabilidad y eficacia de esas reformas económicas.

Cualquier reflexión sobre un cambio de la dinámica venezolana concluye en la necesidad de restringir el ámbito del Estado en la actividad económica y de promover y proteger la inversión privada, nacional y extranjera. Con el recrudecimiento de la crisis de funcionamiento del Estado venezolano, y con la informalidad en el ejercicio de la actividad privada que incluso a veces se promueve desde el Estado, esa conclusión se realza aún más en los últimos años.

Pero ello requiere de decisiones estatales que demuestren esa intención de cambio, y que se expresen a través de actos estatales formales, y a través de cambios en las tendencias de actuación del Estado, en cada una de sus ramas del Poder Público. Tales actos estatales van desde las Leyes de la Asamblea Nacional, hasta las Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia, pasando por todos los actos administrativos dictados por las autoridades administrativas.

La reconstrucción socioeconómica de Venezuela pasa, entre otras, por dos vertientes: la protección de los derechos económicos, principalmente la libertad económica y el derecho de propiedad y un entorno institucional que promueva y proteja la actividad del sector privado, nacional y extranjero.

Estas notas tienen como propósito recordar algunos conceptos jurídicos básicos en torno a esas dos vertientes, como condiciones necesarias para cualquier planteamiento sobre una reconstrucción socioeconómica sostenible en el país. Para ello, (i) se resumirá qué significa que la libertad económica y el derecho de propiedad sean derechos económicos; (ii) se hará referencia a cuál fue la situación de la libertad económica y del derecho de propiedad en la implementación del modelo económico llamado "Socialismo del Siglo XXI"; (iii) se explicará por qué la libertad económica y el derecho de propiedad deben ser fundamentos de la reconstrucción socioeconómica de Vene-

zuela, y (iv) se hará referencia al papel del contexto institucional para la recuperación socioeconómica de Venezuela.

I. Libertad económica y derecho de propiedad como derechos económicos

Toda Constitución contemporánea –la venezolana de 1999 entre ellas– reconoce derechos económicos, entendidos como el conjunto de derechos que tienen como objeto el despliegue de la libertad económica de personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras.

De entre los distintos derechos económicos reconocidos en las Constituciones económicas, los dos derechos económicos fundamentales, si se quiere, son el derecho a la libertad económica propiamente tal, y el derecho de propiedad que, a su vez, es condición necesaria para el ejercicio de esa libertad económica¹.

La actividad económica del sector privado descansa, fundamentalmente, sobre estos derechos: si el sector privado no cuenta con las garantías jurídicas que le permitan el pleno ejercicio del derecho a la libertad de empresa, y de las garantías jurídicas para el pleno ejercicio

1 Sobre la evolución histórica de la libertad económica y el derecho de propiedad en Venezuela, véase Allan R. Brewer-Carías, “El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual”, *Estudios sobre la Constitución. Libro-Homenaje a Rafael Caldera, II*, (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1980), <http://allanbrewercarias.com/biblioteca-virtual/%C2%93el-derecho-de-propiedad-y-la-libertad-economica-evolucion-y-situacion-actual-en-venezuela%C2%94/>, *passim* y *Evolución del régimen legal de la economía*, (Valencia: Ediciones de la Cámara de Comercio de Valencia-Editorial Jurídica Venezolana), <http://allanbrewercarias.com/biblioteca-virtual/evolucion-del-regimen-legal-de-la-economia-1939-1979/>, *passim*. Sobre el período posterior a la promulgación de la Constitución de 1999, véase, entre otros, Jesús María Casal y Jorge Luis Suárez (Coordinadores), *La libertad económica en Venezuela: balance de una década (1999-2009)*, (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2011), *passim*.

del derecho de propiedad, no podrá cumplir el objeto económico de producción de bienes o servicios al cual haya decidido dedicarse, y sus derechos resultarán vulnerados de forma inconstitucional.

De tal manera, tales derechos exigen que el Estado asegure que los ciudadanos puedan ejercerlos dentro de un ámbito suficiente: se trata de las garantías jurídicas de estos derechos, que pueden dividirse en garantías formales, como la reserva de Ley, o la de procedimiento, y garantías materiales, como la del contenido esencial, o la de proporcionalidad, o mínima intervención.

Tales garantías tienen como objeto servir de protección ante la actividad estatal. Las garantías formales, como la de reserva de Ley o la procedimental, exigen que toda limitación a los derechos de los ciudadanos tenga su origen en la Ley y se realicen conforme a los procedimientos legalmente establecidos. La garantía del contenido esencial de la libertad económica exige que el particular pueda ejercer esa libertad con un mínimo de condiciones de autonomía empresarial². La garantía del contenido esencial del derecho de propiedad exige que ese derecho pueda ejercerse con un mínimo de utilidad privada para su titular³. Las garantías de la proporcionalidad o de la mínima intervención entre otras, son también garantías materiales que tienen como objeto establecer límites sustantivos a la acción estatal que limita derechos.

2 Véase José Ignacio Hernández G., *La libertad de empresa y sus garantías jurídicas. Estudio comparado del Derecho español y venezolano*, (Caracas: Funda-IESA, 2004), pp. 222-237.

3 Véase Carlos García Soto, *La garantía del contenido esencial del derecho de propiedad en los ordenamientos jurídicos de España y Venezuela*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014, *passim*.

II. La libertad económica en el contexto del “Socialismo del Siglo XXI”

Los ataques a la libertad económica

A) Introducción

En los últimos años se han producido múltiples ataques a la libertad económica en Venezuela, desde los distintos niveles del Poder Público. Tales ataques se han planteado, por una parte, en ámbitos generales, como el control cambiario y el control de precios. Pero, por otra parte, los distintos sectores de la economía nacional han sufrido ataques “sectoriales”, desde distintas vías.

B) Control cambiario y control de precios

Dos restricciones fundamentales a la libertad económica, con carácter general para la gran mayoría de los sectores económicos, han sido el control cambiario y el control de precios, desde 2003.

a. Control cambiario

Desde 2003 está vigente en Venezuela un régimen cambiario, que ha limitado de diversas maneras, y con distintas intensidades, la libertad de cambio. La medida tuvo su origen con carácter temporal en la salida de capitales con ocasión del paro empresarial y laboral de finales de 2002 y principios de 2003, pero se ha mantenido formalmente vigente hasta el día de hoy.

Este régimen cambiario supuso por más de una década la centralización en el Banco Central de Venezuela del mercado de divisas. En consecuencia, desde 2003 se limitó significativamente el acceso a

divisas, las cuales debían ser adquiridas y administradas según las reglas impuestas en los diversos Convenios Cambiarios⁴.

Por supuesto, como una manifestación de una concepción de la economía desde criterios de “planificación centralizada”, el régimen cambiario implicó un obstáculo muy significativo al ejercicio de la libertad económica. Particularmente para las empresas extranjeras supuso, por ejemplo, severas limitaciones para la repatriación de capitales.

Pero el control cambiario no solo significó la restricción de la libertad cambiaria en sí misma, sino que supuso otras limitaciones asociadas a esa limitación general. Fue el caso, por ejemplo, de la exigencia de los “certificados de no producción o de producción nacional insuficiente”, que era necesario obtener para las importaciones. Para las exportaciones, se exigió el “certificado de demanda interna satisfecha”.

Por supuesto, el régimen cambiario se complementó con un régimen punitivo, que se inició con la *Ley contra los ilícitos cambiarios* de 2005⁵, que estableció sanciones administrativas y penales a quienes violaran el régimen cambiario, y que luego fuera reformada en varias ocasiones.

4 Sobre ese proceso, véase Anabella Abadi M. y Daniel Raguá, “Control cambiario: trece años en cifras”, en *DebatesIESA*, enero-marzo, (Caracas: 2016), <http://virtual.iesa.edu.ve/servicios/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/2016-1-abadiragua.pdf>. Véase igualmente Fred Aarons P., *Contribuciones del Derecho para el crecimiento económico. Experiencias del control cambiario en Venezuela*, (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2017); José Ignacio Hernández G., *Control de cambio y de precio en Venezuela. Auge y colapso institucional (2003-2020). Del modelo socialista a la dolarización de facto*, (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2022) y Pedro A. Palma, *La política cambiaria en Venezuela. Más de cien años de historia*, (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana-Ediciones IESA, 2020).

5 Gaceta Oficial N° 38.272 del 14 de septiembre de 2005.

Más recientemente, la llamada Asamblea Nacional Constituyente dictó el Decreto Constituyente mediante el cual se establece la *Derogatoria del Régimen Cambiario y sus Ilícitos*⁶ y el *Convenio Cambiario N° 17*, por el cual se reordenó todo el régimen cambiario.

b. Control de precios

También desde 2003 se ha implementado un régimen de control de precios, que igualmente ha supuesto una limitación general a la actividad económica privada. Si bien en su origen fue establecido solo para bienes de primera necesidad, desde que se dictara la primera versión de la *Ley de Costos y Precios Justos* de 2011 ese régimen se fue ampliando para hacerlo general a toda la iniciativa económica privada⁸.

El 6 de febrero de 2003 se publicó la primera lista de 45 bienes y 7 servicios que serían declarados de “primera necesidad” y cuyos precios máximos de ventas al público serían fijados por el Ejecutivo Nacional⁹. Menos de una semana después, el 11 de febrero de 2003, el para entonces Ministerio de la Producción y el Comercio publicó los primeros precios máximos de venta¹⁰.

6 Gaceta Oficial N° 41.452 de 2 de agosto de 2018.

7 Gaceta Oficial N° 6.405 extraordinario del 7 de septiembre de 2018.

8 Véase Anabella Abadi M. y Carlos García Soto, “15 años del actual control de precios en Venezuela: un balance”, en *Prodavinci*, 6 de febrero de 2018, <https://prodavinci.com/15-anos-del-actual-control-de-precios-en-venezuela-un-balance/>. Un desarrollo más completo de ese proceso, en Anabella Abadi M. y Carlos García Soto, *El control de precios en Venezuela (1939-2015): de la Segunda Guerra Mundial a la “Guerra Económica”*, (Caracas: Cedice-Universidad Monteávila-Universidad Católica Andrés Bello, 2016) y en José Ignacio Hernández G., *Control de cambio y de precio en Venezuela. Auge y colapso institucional (2003-2020). Del modelo socialista a la dolarización de facto*, cit.

9 Gaceta Oficial N° 37.626 de 6 de febrero de 2003.

10 Gaceta Oficial N° 37.629 de 11 de febrero de 2003.

El 4 de mayo de 2004 se dictó la *Ley de Protección al Consumidor y al Usuario*¹¹ la cual derogaría la Ley de 1995. De esta Ley se derivaba la competencia al Presidente de la República para declarar bienes y servicios como de primera necesidad, pero no se le otorgó competencia alguna para la fijación de sus precios. Es decir, si bien con la promulgación de esta Ley de 2004 se dejó sin base legal al régimen de control de precios, dichos controles se mantuvieron vigentes.

En 2008, 2009 y 2010, se derogarían y promulgarían nuevas Leyes en materia de protección al consumidor (Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios), pero siempre manteniendo el mismo régimen previsto en la Ley de 2004.

El 18 de julio de 2011 se inicia una etapa de significativa ampliación del ámbito del sistema de control de precios, con ocasión de la promulgación de la *Ley de Costos y Precios Justos*¹². Con la aprobación de esta Ley, se creó la Superintendencia Nacional de Costos y Precios (SUNDECOP) para la revisión y control de los costos de producción, con el supuesto objeto de garantizar una ganancia justa y evitar la especulación.

Bajo el marco de una Ley Habilitante, el 23 de enero de 2014 se deroga la Ley de Costos y Precios Justos mediante el Decreto-Ley N° 600 que dictó *Ley Orgánica de Precios Justos*¹³. Este Decreto estuvo precedido por la aplicación de controles de precios por vías de hecho en noviembre y diciembre de 2013.

11 Gaceta Oficial Nro. 37.930 de 4 de mayo de 2004.

12 Gaceta Oficial N° 39.715 de 18 de julio de 2011.

13 Gaceta Oficial N° 40.340 de 23 de enero de 2014.

La *Ley Orgánica de Precios Justos* fue posteriormente reformada el 19 de noviembre de 2014¹⁴ y el 12 de noviembre de 2015¹⁵. Ambas reformas se hicieron bajo la ejecución de una Ley Habilitante.

Más recientemente, la llamada Asamblea Nacional Constituyente aprobó la *Ley Constitucional de Precios Acordados*¹⁶. Este instrumento mantiene una política de controles que perpetúa las distorsiones generadas por la legislación previa.

Toda esa legislación, naturalmente, ha sido desarrollada por distintos Reglamentos dictados por la Superintendencia para la Protección de los Derechos Socioeconómicos, como la *Providencia N° 003/2014, mediante la cual se fijan Criterios Contables Generales para la Determinación de Precios Justos*¹⁷, o la *Providencia N° S/N*, donde se regulan las modalidades para la determinación, fijación y marcaje de precios en todo el territorio nacional¹⁸.

C) Otro ejemplo de regulación general: la "solvencia laboral"

Otro ejemplo sobre regulaciones generales que limitaron excesivamente la libertad de expresa sería la "solvencia laboral" que se comenzó a exigir a la empresa privada a partir del *Decreto N° 4.248, mediante el cual se regula el otorgamiento, vigencia, control y revocatoria de la solvencia laboral de los patronos y patronas, incluidas las asociaciones cooperativas que contraten los servicios de no asociados, con la finalidad de garantizar los derechos humanos laborales de los trabajadores y trabajadoras*¹⁹. Esta solvencia se convirtió en una suerte de autorización para el ejercicio de la actividad económica, cuya obtención ante la autoridad

14 Gaceta Oficial N° 6.156 de 18 de noviembre de 2014.

15 Gaceta Oficial N° 40.787 de 12 de noviembre de 2015.

16 Gaceta Oficial N° 6.342 extraordinario de 22 de noviembre de 2017.

17 Gaceta Oficial N° 40.351 del 7 de febrero de 2014.

18 Gaceta Oficial N° 40.775 del 27 de octubre de 2015.

19 Gaceta Oficial N° 38.731 de 2 de febrero de 2006.

administrativa laboral a veces se retrasaba por importantes períodos de tiempo.

D) Las regulaciones sectoriales

Pero cuando se miran los sectores de la economía, también se observan las severas restricciones que han sido impuestas a prácticamente todos los sectores del sector privado. Tales ataques a los diversos sectores de la actividad económica han supuesto Leyes, Reglamentos y otros actos administrativos que han restringido severamente el ámbito de la libertad económica en muchos sectores. Algunos de los cuales, de hecho, han visto reducido su espectro al mínimo²⁰.

Por señalar algunos ejemplos, tal fue el caso del sector construcción, el cual se vio severamente atacado por las *Resoluciones* N° 98²¹ y 110 del Ministerio del Poder Público para las Obras Públicas y Vivienda, luego por una política de persecución a los constructores de viviendas privadas y por la *Ley contra la estafa inmobiliaria*²². Tales regulaciones y política prácticamente hicieron que desapareciera el mercado de viviendas nuevas en Venezuela.

Otra manifestación, entre otras muchas, de las restricciones sectoriales a la libertad económica vino a través de las distintas políticas implementadas por el Ejecutivo Nacional para asumir la actividad que antes era realizada por empresas privadas²³. Casos como el de

20 Para el período comprendido entre 1999 y 2009, véase un resumen de las distintas limitaciones a la libertad económica por sectores en Jesús María Casal y Jorge Luis Suárez (Coordinadores), *La libertad económica en Venezuela: balance de una década (1999-2009)*, cit, pp. 85 y ss.

21 Gaceta Oficial N° 39.055 del 10 de noviembre de 2008.

22 Gaceta Oficial N° 39.912 del 30 de abril de 2012.

23 Véase José Ignacio Hernández G., *Reflexiones sobre la Constitución y el modelo socioeconómico de Venezuela. A propósito del proceso de reforma constitucional*, (Caracas: Funeda, 2008), pp. 156 y siguientes.

Libertad económica, derecho de propiedad y entorno institucional: algunas reflexiones

la compra de acciones de CANTV y Electricidad de Caracas fueron ejemplos de esta política.

III. El derecho de propiedad en el contexto del “Socialismo del Siglo XXI”

Los ataques al derecho de propiedad

A) Introducción

Pero de forma también similar a lo que ocurrió con el caso de la libertad económica, el derecho de propiedad ha sido objeto de ataques de los distintos niveles territoriales del Poder Ejecutivo.

B) El origen: los ataques a la propiedad agraria

El origen de los ataques a la propiedad desde el Poder Ejecutivo se encuentra en la *Ley de Tierras y Desarrollo Agrario* de 2001, en la que se establecieron distintas medidas que restringían la propiedad agraria.

En efecto, esa Ley marcaría el inicio de la tendencia al abuso sistemático en materia de derecho de propiedad, en el marco de lo que años después se conocería como el “Socialismo del Siglo XXI”²⁴. Por ello, si bien los principales abusos en torno a la figura de la expropiación se ejecutaron en ejecución de esa política, en realidad los inicios de tal política expropiatoria pueden encontrarse en la *Ley de Tierras y Desarrollo Agrario* de 2001, en cuyo artículo 71 se establecería que “se declaran de utilidad pública o interés social las tierras aptas para la

²⁴ Véase la explicación de todo este proceso en Anabella Abadi M. y Carlos García Soto, “Exprópiese”, *La política expropiatoria del “Socialismo del Siglo XXI”*, (Caracas: Cedice, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Monteávila, 2019), *passim*.

producción agraria que se hallen dentro de la poligonal rural establecida en el artículo 21”²⁵.

C) Los ataques a otros tipos de propiedad

Pero los ataques al derecho de propiedad tuvieron otras manifestaciones. Fue el caso, por ejemplo, de la propiedad urbana, mediante la *Ley de Tierras Urbanas*²⁶ y la *Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda*²⁷, que establecieron amplias declaratorias de utilidad pública o social, que habilitaron al Ejecutivo Nacional para dictar Decretos de Expropiación sobre inmuebles urbanos.

D) La política de expropiaciones

Pero los ataques más importantes al derecho de propiedad vinieron con la política de expropiaciones que fue implementada a partir de 2005, y que produjo nefastas consecuencias para el país. Según Samantha Sánchez Miralles el total de adquisiciones forzosas decretadas por el Ejecutivo Nacional y publicadas en Gaceta Oficial, llegó a

25 En el artículo 68 de la reforma a esa Ley en 2005 (Gaceta Oficial N° 5.771 extraordinario de 18 de mayo de 2005) se repetiría la declaratoria de utilidad pública o interés social de las tierras con vocación de uso agrario, si bien no se hace referencia a la poligonal. En la Ley vigente (Gaceta Oficial N° 5.991 extraordinario de 29 de julio de 2010) se ha repetido la fórmula, si bien sustituyendo en término “agrario” por “agrícola”.

26 Gaceta Oficial N° 5.933 extraordinario del 21 de octubre de 2009. Véase Carlos García Soto, “El derecho de propiedad en la Ley de tierras urbanas”, *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 64, (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2010), <http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/Revderecho64.pdf>

27 Gaceta Oficial N° 6.018 extraordinario de 29 de enero de 2011. Véase José Ignacio Hernández G., “La regulación de la propiedad privada en el régimen de emergencia de terrenos y vivienda”, *Revista de Derecho Público*, N° 130 (estudios sobre los Decretos Leyes 2010-2012), abril-junio (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2012), http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/130/rdpub_2012_130_273-284.pdf

113 entre los años 2000 y 2015. De estas, 38 (34%) se registraron en 2010 y 40 (35%) en 2011²⁸.

El modelo económico impulsado en los últimos lustros en Venezuela, llamado usualmente como “Socialismo del siglo XXI”²⁹, parte, entre otras, de una premisa fundamental: la primacía de la propiedad estatal sobre la propiedad privada. Para lograr ese objetivo se ha acudido, entre otras figuras, a la de la expropiación, en reiteradas oportunidades. Y al día de hoy, el “Estado empresario” venezolano, causado en parte por esa política expropiatoria, ha crecido de forma significativa, en desmedro de la propiedad privada³⁰.

Esa decisión estatal de fomentar la propiedad pública a través de la expropiación, ha implicado que se haya procedido a realizar expro-

28 *Casos de estudio sobre la Expropiación en Venezuela*, (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana-Cidep, 2016), pp. 89-115.

29 Véase Anabella Abadi M., “Socialismo del siglo XXI y su visión sobre la propiedad productiva privada. Evolución de las relaciones económicas público-privadas entre 1999-2015 y los retos que plantea”, en Karl Krispin (Compilador), *Los retos de la Venezuela del siglo XXI. Temas para la agenda del futuro. Informe del Capítulo venezolano del Club de Roma*, (Caracas: O.T. Editores, 2016), *passim*. Véase igualmente, desde una perspectiva más general, entre otros, José Guerra, *¿Qué es el socialismo del siglo XXI?*, (Caracas: Ediciones Librorum, 2006) y Manuel Rachadell, *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la reforma constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*, (Caracas: Funeda-Editorial Jurídica Venezolana, 2007).

30 Véase Anabella Abadi M. y Carlos García Soto, *¿Cómo ha crecido el Poder Ejecutivo en Venezuela entre 1998-2015?*, en *Prodavinci*, 12 de junio de 2015, <https://historico.prodavinci.com/blogs/como-ha-crecido-el-poder-ejecutivo-en-venezuela-entre-1998-2015-por-anabella-abadi-y-carlos-garcia/>. Véase igualmente el informe de Transparencia Venezuela, *Empresas Propiedad del Estado en Venezuela: un modelo de control del Estado*, Caracas, 2017 y los comentarios a ese informe en Anabella Abadi M. y Carlos García Soto, “El informe de Transparencia Venezuela y el Estado empresario”, en *Prodavinci*, 30 de septiembre de 2017, <https://historico.prodavinci.com/blogs/el-informe-de-transparencia-venezuela-y-el-estado-empresario-por-anabella-abadi-y-carlos-garcia-soto/>. Véase el estudio de casos realizado por Anabella Abadi M. y Bárbara Lira, bajo la coordina-

piaciones en varios sectores económicos³¹. La intensidad de esa “política de expropiaciones” llevó a que se violaran en muchos supuestos las garantías jurídicas y económicas de los propietarios de bienes sobre los cuales recaían los procedimientos de expropiación.

De tal manera, el tratamiento que se ha dado a la expropiación en el período de estudio es una manifestación del modelo político y económico que se ha intentado impulsar desde el Estado en los últi-

ción de Richard K. Obuchi M., *Gestión en rojo: evaluación de desempeño de 16 empresas estatales y resultados generales del modelo productivo socialista*, (Caracas: Ediciones IESA, 2012). Véase igualmente Anabella Abadi M., “Socialismo del siglo XXI y su visión sobre la propiedad productiva privada. Evolución de las relaciones económicas público-privadas entre 1999-2015 y los retos que plantea”, cit., pp. 18 y 19; Isabel Pereira Pizani y Rafael Quiñones, *Por un País de Propietarios. El petróleo no tiene la culpa*, (Caracas: Cedice-Libertad, 2016), <https://paisdepropietarios.org/propietariosve/wp-content/uploads/2020/05/Un-pais-de-propietarios-EL-PETROLEO-NO-TIENE-LA-CULPA.pdf>, pp. 92-97 y Orlando J. Zamora R., *Concentración de poder: revés del sueño protagónico*, (Caracas: Editorial Melvin, 2012), pp. 301 y siguientes.

- 31 Véase Samantha Sánchez Miralles, *Casos de estudio sobre la Expropiación en Venezuela*, cit., pp. 89-115. Véase igualmente, de la misma autora, “Estado actual del régimen de expropiaciones en Venezuela”, en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 10 (Aspectos del Derecho Administrativo Económico en Venezuela), septiembre-diciembre, (Caracas: 2016), <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2017/11/Estado-actual-del-re%CC%81gimen-de-expropiaciones-en-Venezuela-SSM.pdf>, *passim*. Véase el completo análisis de esta “política expropiatoria” que realizan Antonio Canova González, Luis Alfonso Herrera Orellana y Karina Anzola Spadaro, *¿Expropiaciones o vías de hecho? (La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual)*, (Caracas: Funeda, 2009). Véase igualmente el trabajo de Acceso a la Justicia, “El trágico legado de las expropiaciones y nacionalizaciones”, 14 de febrero de 2018, <https://accesoalajusticia.org/el-tragico-legado-de-las-expropiaciones-y-nacionalizaciones/>. El Observatorio de los Derechos de Propiedad ha compilado las estadísticas sobre las violaciones al derecho de propiedad entre 2012 y 2017, en el informe editado entre Por un País de Propietarios, Cedice-Libertad y Liderazgo y Visión, titulado “Cifras totales 2012-2017 y Glosario de términos”.

mos años, el cual, entre otras características, ha intentado privilegiar la propiedad pública sobre la propiedad privada. Y entre las distintas fórmulas adoptadas para lograr esa preeminencia de la propiedad pública, el (ab)uso de la expropiación ha ocupado un lugar muy destacado.

Ese proceso de expropiaciones impulsado por el Poder Ejecutivo dio lugar a diversas anomalías en la expropiación, algunas de las cuales implicaron daños patrimoniales significativos a importantes áreas del sector privado. Anomalías del más diverso signo, muchas veces derivadas de lo que en el momento se consideraba desde el Poder Ejecutivo como urgente, incluso en términos netamente políticos.

Simplemente para enumerar tales anomalías, podemos indicar que alcanzaron a

- I. Anomalías en la declaración de utilidad pública o interés social;
- II. Anomalías en el Decreto de Expropiación;
- III. Anomalías en el justiprecio, y
- IV. Anomalías en el procedimiento administrativo expropiatorio.

Un signo característico de la política expropiatoria del “Socialismo del siglo XXI” es la desviación de poder que engloba como tal esta política³². Sabido es que toda la actividad administrativa debe

32 En varios supuestos la causa *expropriandi* de la expropiación no podía ser suficientemente sustentada. En algunas ocasiones, la expropiación es decretada sin que su motivación señale con claridad las razones por las cuales una obra determinada requiere la expropiación de un bien determinado. En otros supuestos, la expropiación es planteada como una suerte de expropiación-sanción por la presunta comisión de determinados ilícitos. En fin, es otros casos, se procede a la ocupación urgente –y arbitraria– de bienes sin que haya una justificación bastante para ello.

estar orientada a satisfacer el interés general (artículo 141 de la Constitución)³³. Y esa satisfacción del interés general, en todo caso, debe promoverse en pleno respeto a los derechos de los ciudadanos.

IV. Libertad económica y derecho de propiedad como fundamentos de la reconstrucción socioeconómica de Venezuela

Toda reflexión sobre este proceso de dismantelamiento de los derechos a la libertad económica y a la propiedad privada debe llevar a sentar las bases para que esos derechos sirvan como fundamentos de la reconstrucción socioeconómica del país. Solo si la libertad económica y el derecho de propiedad cuentan con las garantías formales, materiales e institucionales necesarias para su adecuado ejercicio, puede tenerse esperanza en la reconstrucción del sistema económico venezolano que alcance a la mayoría de la población, en el que la empresa privada deberá jugar un papel esencial.

La reconstrucción socioeconómica de Venezuela requiere que los oferentes de bienes y servicios puedan acudir al mercado en unas condiciones de competencia que incentiven, precisamente, la producción de bienes y servicios. Para ello se requiere que el entorno regulatorio sea favorable al ejercicio de la libertad económica. Ello permitirá que inversores extranjeros y nacionales cuenten con incentivos económicos para la inversión.

Por otra parte, la reconstrucción socioeconómica del país también requerirá el respeto del derecho de propiedad. Solo si los inversores nacionales y extranjeros cuentan a su favor con unas condiciones

33 Véase Carlos García Soto, "El carácter servicial de la Administración pública: el artículo 141 de la Constitución", en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 11, enero-abril, (Caracas: 2017), <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2018/02/El-caracter-servicial-de-la-administracion-publica-CGS.pdf>.

mínimas de seguridad jurídica, y específicamente de respeto al derecho de propiedad, estarán en la disposición de invertir para la producción de bienes y servicios.

Desde esa perspectiva, libertad económica y derecho de propiedad son dos derechos interdependientes: solo si los dos derechos son asegurados, puede aspirarse a que la inversión privada pueda tener lugar. La libertad económica, para poder ser ejercida a plenitud, requiere la posibilidad de desplegar el derecho de propiedad. Para poder ejercer el derecho de propiedad, se requiere que la libertad económica esté asegurada.

Es por ello que las clasificaciones que hemos realizado anteriormente son, si quiere, en alguna medida artificiales: hemos señalado al control cambiario y al control de precios como restricciones a la libertad económica, cuando en realidad también han constituido limitaciones al derecho de propiedad. La política expropiatoria, por su parte, puede ser analizada en primer término como una restricción profunda al derecho de propiedad, según hemos visto, cuando es verdad que también supuso una limitación ostensible a la libertad económica.

V. El papel del contexto institucional para la recuperación socioeconómica de Venezuela

Pero otro aspecto que es fundamental para la recuperación socioeconómica del país es el entorno institucional.

En el ámbito al que nos referimos en este trabajo, el entorno institucional se entiende como el conjunto de factores institucionales públicos y privados que pueden afectar la actividad del sector privado. Si bien el entorno institucional está conformado en parte por las instituciones privadas que pueden tener impacto sobre el sector privado -empresas, gremios, sindicatos-, el actor más importante en el

entorno institucional es el Estado, formado por sus órganos del Poder Público en los distintos niveles político-territoriales³⁴.

La complejidad de la vida económica contemporánea exige la intervención del Estado en la Economía, y específicamente en la actividad económica privada. Esa intervención obedece a muy distintas justificaciones: desde razones de seguridad nacional, hasta la necesidad de asegurar la prestación universal de servicios públicos, pasando por la necesidad de proteger la libre competencia entre empresarios de un mismo sector económico.

En ese sentido, puede señalarse que el Estado interviene en la actividad económica para salvaguardar dos bienes fundamentales: por una parte, la estabilidad económica del país; por otra parte, la protección de los derechos de otros competidores y de los usuarios y consumidores.

Esa regulación de la actividad económica por parte del Estado se realiza a través de distintos órganos del Poder Público: (i) el Poder Legislativo, mediante la legislación en que impacta la actividad económica, y (ii) el Poder Ejecutivo, específicamente a través de la Administración Pública, que realiza actividad económica en conjunto con los particulares, y también ordena, supervisa y sanciona la actividad económica de los particulares. El Poder Ejecutivo también tiene un

34 Véase, de Ernesto Blanco, "Cómo sobrevive una empresa en un entorno económicamente incierto", en *Debates IESA*, volumen XXI, N° 4, (Caracas: 2017), <http://www.debatesiesa.com/como-sobrevive-una-empresa-en-un-entorno-cronicamente-incierto/> y "Tener éxito en entornos complejos", en *Debates IESA*, volumen XVII, N° 4, (Caracas: 2012), https://www.researchgate.net/publication/289130459_Tener_exito_en_entornos_complejos/link/5689b2cd08ae1e63f1f9000a/download. Véase igualmente Anabella Abadi M. y Carlos García Soto, "Analizar el entorno regulatorio: tarea obligatoria en Venezuela", en *Debates IESA*, Volumen XXII, N° 3 y 4, julio-diciembre, (Caracas: 2017), <http://www.debatesiesa.com/analizar-el-entorno-regulatorio-tarea-obligatoria-en-venezuela/>.

papel relevante en la regulación de la actividad de la empresa, bien sea a través de Decretos-Leyes o a través de Reglamentos, por medio de los cuales puede eventualmente complementar la regulación dictada por el Poder Legislativo.

El aspecto más crítico para la promoción y protección de la inversión es la legislación interna, en la medida en que es en ese ámbito en el cual el Estado puede tomar decisiones que favorezcan o que, por el contrario, desestimulen la inversión. En ese ámbito hay que considerar no solo la legislación formal que se dicte desde el Estado, sino las decisiones que de hecho puedan tomar autoridades gubernamentales, particularmente la Administración Pública.

Ese régimen jurídico interno podrá incentivar o desincentivar la inversión, lo que producirá determinadas consecuencias socioeconómicas en cada país. Progresivamente se han adoptado principios y reglas en el mundo contemporáneo, y es posible determinar así cuáles son los rasgos generales que un ordenamiento jurídico interno debe mostrar para favorecer la inversión extranjera.

Pero el Poder Judicial juega también un papel fundamental en el ámbito del entorno institucional, porque a ese Poder Público corresponde proteger los derechos de los ciudadanos frente a la arbitrariedad del Poder Legislativo y del Poder Judicial. En particular, en el ámbito al que nos referimos, el Poder Judicial debe proteger los derechos económicos, como la libertad económica y el derecho de propiedad.

Además, el Poder Judicial debería ser el garante del cumplimiento de los contratos, tanto de los contratos celebrados con el sector público, como de los contratos celebrados entre particulares, como los contratos laborales o los contratos mercantiles. Si bien cada día se extiende más el ámbito del arbitraje en la contratación privada, lo cierto es que

para muchos asuntos no es eficiente y proporcionado acudir al arbitraje.

De tal manera, el contexto institucional es clave también para cualquier aspiración a nuestra recuperación socioeconómica. Ello supone que la actuación del Estado no desincentive, sino que incentive la iniciativa privada y la propiedad, y que por otra parte el Estado sirva como mediador institucional de las disputas de los inversores con el propio Estado y con otros particulares.