

SEXTA PARTE

ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

El tercer componente normativo de toda Constitución contemporánea, además de la Constitución política, que regula la organización del Estado mediante la distribución territorial y división orgánica del poder público; y de la Constitución social, que regula el estatuto de las personas y de los ciudadanos, y su relación con el Estado al igual que la relación general entre la sociedad y el Estado, es la Constitución económica, que tiene por objeto establecer los principios del régimen de las relaciones económicas y el papel que en ellas, corresponde a la iniciativa privada y al propio Estado. Esta Constitución económica es entendida, como lo puntualizó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, “como el conjunto de normas constitucionales destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica”, y que como tal “no está destinada —salvo el caso de las Constituciones socialistas de modelo soviético— a garantizar la existencia de un determinado orden económico, sino que actúan como garantes de una economía social de mercado, inspiradas en principios básicos de justicia social y con una base neutral, que deja abiertas distintas posibilidades al legislador, del cual solo se pretende que observe los límites constitucionales”.⁴⁴⁰

En este sentido, en el constitucionalismo venezolano puede decirse que en las últimas cinco décadas se ha venido desarrollando un régimen constitucional y político propio de una sociedad democrática, con la configuración, en la Constitución del 23 de enero de 1961, y ahora, en la del 30 de diciembre de 1999, de un Estado social de derecho, y la formulación, en esos textos, de una Constitución económica, que opta por un modelo económico de libertad como opuesto al de economía dirigida, similar al que existe en todos los países occidentales.

⁴⁴⁰ Sentencia 117, del 6 de febrero de 2001, *Revista de Derecho Público*, núm. 85-88, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pp. 212-218.

La aplicación práctica de ese modelo constitucional ha provocado, desde el punto de vista político, la consolidación del régimen democrático representativo, pluralista y, ahora, con vocación participativa, y desde el punto de vista económico, y a pesar de los múltiples problemas de desarrollo económico-social que continúan existiendo, el modelo ha enmarcado el desenvolvimiento de una economía basada en la libertad económica y en la iniciativa privada, pero con una intervención importante y necesaria del Estado para asegurar los principios de justicia social que constitucionalmente deben orientar el régimen económico.

Además, el Estado, al ser titular desde siempre del dominio público sobre el subsuelo conforme a la pauta que marcaron las Ordenanzas de Nueva España, en vigencia en los territorios de las antiguas provincias coloniales de España en el mar Caribe desde la segunda mitad del siglo XVII, en el caso de Venezuela ha convertido al Estado en la entidad económica más poderosa del país, por ser dueño del petróleo, lo que le ha llevado a intervenir en forma importante en la actividad económica.

Siguiendo, en cierta forma, las orientaciones de la Constitución de 1961 en materia de Constitución económica,⁴⁴¹ la Constitución de 1999 establece igualmente, pero sin decirlo, un sistema económico de economía social de mercado,⁴⁴² que se fundamenta en la libertad económica, pero que debe desenvolverse conforme a principios de justicia social, que requieren de la intervención del Estado.⁴⁴³

⁴⁴¹ Brewer-Carías, Allan R., “Reflexiones sobre la Constitución económica”, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, pp. 3839-3853; León, Ignacio de, “A cinco años de la Constitución Económica de 1999. Un balance de la gestión”, en Casal, Jesús María *et al.* (coords.), *Tendencias actuales del derecho constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Universidad Católica Andrés Bello, 2008, pp. 379-406.

⁴⁴² Véase lo que expusimos ante la Asamblea, en Brewer-Carías, Allan., R., *Debate constituyente*, t. III, *op. cit.*, pp. 15-52.

⁴⁴³ Meier, Henrique, “La Constitución económica”, *Revista de Derecho Corporativo*, vol. 1, núm. 1, Caracas, 2001, pp. 9-74; Albornoz, Dagmar, “Constitución económica, régimen tributario y tutela judicial efectiva”, *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 5, Caracas, Editorial Sherwood, julio-diciembre de 2001, pp. 7-20; Núñez Machado, Ana C., “Los principios económicos de la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 6, Caracas, Editorial Sherwood, enero-diciembre de 2002, pp. 129-140; Briceño Aranguren, Claudia y Núñez Machado, Ana C., “Aspectos económicos de la nueva Constitución”, *Comentarios a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, Vadell Hermanos, Editores, 2000, pp. 177 y ss.; Ollarves Irazábal, Jesús, “La vigencia constitucional de los derechos económicos y sociales en Venezuela”, *Libro homenaje a Enrique Téjera París. Temas sobre la Constitución de 1999*, Caracas, Centro de Investigaciones Jurídicas (CEIN), 2001, pp. 159-192; Ortiz Ortiz, Rafael, “Derechos fundamentales y las actividades económicas de interés general”, *Revista de Derecho*, núm. 22, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2006, pp. 123-202.

I. PRINCIPIOS DEL SISTEMA ECONÓMICO

En esa orientación, precisamente, se inscribe el contenido del artículo 299, al prescribir que el régimen socioeconómico de la República se fundamenta en los siguientes principios: justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El sistema económico, por tanto, se fundamenta en la libertad económica, en la iniciativa privada y en la libre competencia, pero con la participación del Estado como promotor del desarrollo económico, regulador de la actividad económica, y planificador con la participación de la sociedad civil. Este sistema de economía mixta, como lo ha sido precisado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en sentencia núm. 117, del 6 de febrero de 2001, está basado en la idea de que la Constitución

propugna una serie de valores normativos superiores del régimen económico, consagrando como tales la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado y fundamentalmente el del Estado Social de Derecho (Welfare State, Estado de Bienestar o Estado Socialdemócrata), esto es un Estado social opuesto al autoritarismo. Los valores aludidos se desarrollan mediante el concepto de libertad de empresa, que encierra, tanto la noción de un derecho subjetivo “a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia”, como un principio de ordenación económica dentro del cual se manifiesta la voluntad de la empresa de decidir sobre sus objetivos. En este contexto, los poderes públicos, cumplen un rol de intervención, la cual puede ser directa (a través de empresas) o indirecta (como ente regulador del mercado).⁴⁴⁴

Esos valores, según el criterio de la misma Sala Constitucional, “permiten determinar el grado de flexibilidad de nuestra Constitución Económica dentro de la economía de mercado, el cual puede tener como contenido la economía social de mercado o la economía dirigida o controlada de mercado, adaptándose de esta forma, a las necesidades de su tiempo...”, de lo que concluyó la Sala señalando que se patentiza “el carácter mixto de la economía venezolana”, esto es, “un sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado (en el que el Estado funge como simple programador de la economía, dependiendo ésta de la oferta y la demanda de bienes y servicios) y la economía interventora (en la que el Estado inter-

⁴⁴⁴ *Revista de Derecho Público*, núm. 85-88, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pp. 212-218.

viene activamente como el empresario mayor)". Ello se desprende, por otra parte, del propio texto de la Constitución, que promueve, expresamente, "la actividad económica conjunta del Estado y de la iniciativa privada en la persecución y concreción de los valores supremos consagrados en la Constitución".⁴⁴⁵

II. EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS

En el título de los "Derechos, deberes y garantías constitucionales" se incorporó un capítulo, que enumera los derechos económicos de las personas, en la siguiente forma: por una parte la libertad económica (artículo 112); y por la otra el derecho de propiedad y la expropiación (artículo 115).

1. *La libertad económica*

Siguiendo la orientación del artículo 96 de la Constitución de 1961, el artículo 112 de la nueva Constitución establece el derecho de todas las personas, de poder dedicarse libremente a la actividad económica 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. Como lo ha señalado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, tal derecho tiene como "contenido esencial" no solo el derecho a la dedicación por los particulares a una actividad cualquiera y en las condiciones más favorables a sus personales intereses, sino fundamentalmente en tener como fin del derecho a la libertad de empresa, que "constituye una garantía institucional frente a la cual los poderes constituidos deben abstenerse de dictar normas que priven de todo sentido a la posibilidad de iniciar y mantener una actividad económica sujeta al cumplimiento de determinados requisitos". De ello deriva lo que la Sala Constitucional denominó como "su mínimo constitucional", que está referido "al ejercicio de aquella actividad *de su preferencia* en las condiciones o bajo las exigencias que el propio ordenamiento jurídico tenga establecidas".⁴⁴⁶

⁴⁴⁵ *Idem*. Véase sobre dicha sentencia, Hernández, José Ignacio, "Constitución económica y privatización (comentarios a la sentencia de la Sala Constitucional del 6 de febrero de 2001)", *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 5, Caracas, Editorial Sherwood, julio-diciembre de 2001, pp. 327-342.

⁴⁴⁶ Sentencia núm. 460, del 06-04-2001 (caso *Oly One Import C.A. vs. Guardia Nacional*), en *Revista de Derecho Público*, núm. 85-88, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, p. 219.

Esta libertad económica, en todo caso, se debe encuadrar en el marco del Estado social, de manera que como también lo precisó la Sala Constitucional, “la creación de riqueza y su justa distribución no pueden partir de una ilimitada y desorbitada explotación de los demás”.⁴⁴⁷ Sin embargo, la existencia del Estado social de derecho, como también lo ha manifestado la Sala,

no es que propenda a un Estado Socialista, o no respete la libertad de empresa o el derecho de propiedad, sino que es un Estado que protege a los habitantes del país de la explotación desproporcionada, lo que se logra impidiendo o mitigando prácticas que atentan contra la justa distribución de la riqueza, y que conforme a las metas contenidas en el Preámbulo de la Constitución, tiende en toda forma a evitar la actividad monopólica, los abusos de la posición de dominio, la demanda concentrada (artículo 113 constitucional); los ilícitos económicos, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización (artículo 114 eiusdem); la adquisición de bienes y servicios de baja calidad, o que se ofrezcan sin la información adecuada o engañosa sobre el contenido y características de los servicios y productos de consumo, así como que se atente contra la libertad de elección de los mismos (artículo 117 constitucional).⁴⁴⁸

2. El derecho de propiedad

En cuanto a la norma destinada a garantizar el derecho de propiedad contenida en el artículo 115 de la Constitución, la misma, aun cuando también siguió la orientación del constitucionalismo venezolano,⁴⁴⁹ incorporó algunas variaciones en relación con su equivalente en la Constitución de 1961 (artículo 99), que son las siguientes: *primero*, no se establece que la pro-

⁴⁴⁷ Caso *Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal vs. Superintendencia de Bancos* Revista de Derecho Público, núm. 89-92, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2002, pp. 91-108.

⁴⁴⁸ *Idem*.

⁴⁴⁹ Brewer-Carías, Allan R., “El derecho de propiedad y libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela”, *Estudios sobre la Constitución. Libro homenaje a Rafael Caldera*, Caracas, 1979, pp. 1139-1246. En relación con las previsiones de la Constitución de 1999, véase Villegas Moreno, José L., “El derecho de propiedad en la Constitución de 1999”, *Estudios de derecho administrativo. Libro homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, vol. II, Caracas, Imprenta Nacional, 2001, pp. 565-582; y Parejo Alfonso, Luciano, “Algunas consideraciones sobre el derecho de propiedad a la luz de la jurisprudencia constitucional”, *Estudios de derecho administrativo. Libro homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, vol. II, Caracas, Imprenta Nacional, 2001, pp. 267-311; Ramos, Pedro Vicente, “Visión tridimensional de la propiedad privada”, en Casal, Jesús María *et al.* (coords), *Tendencias actuales del derecho constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Universidad Católica Andrés Bello, 2008, pp. 443-466.

propiedad privada tiene una función social que cumplir, como lo indicaba la Constitución de 1961; *segundo*, en la Constitución de 1999 se enumeran los atributos del derecho de propiedad (uso, goce y disposición) lo que anteriormente era solo materia de rango legal (artículo 545 del Código Civil), y *tercero*, en cuanto a la expropiación, que puede ser declarada solo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme sobre cualquier clase de bienes, se exige en la Constitución el necesario pago de una justa indemnización que además debe sea “oportuno”.⁴⁵⁰ En esa forma, en general, la norma garantiza con mayor fuerza el derecho de propiedad.⁴⁵¹

La Constitución, además, garantiza el derecho de autor y propiedad industrial, aun cuando las normas sobre ello estén mal ubicadas en el capítulo relativo a los derechos culturales (artículo 98).

La Constitución, además, prohíbe que se decreten o ejecuten confiscaciones de bienes, salvo en los casos permitidos por la propia Constitución y, en particular, por vía de excepción, mediante sentencia firme, respecto de los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, responsables de delitos cometidos contra el patrimonio público, o de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del poder público y los provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes (artículo 116 y 271).

El artículo 307 de la Constitución declara al régimen latifundista como contrario al interés social, y remite al legislador para disponer lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecer las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola.

⁴⁵⁰ Véase la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, *G.O.* núm. 37.475, del 1o. de julio de 2002. Véase Brewer-Carías, Allan R. *et al.*, *Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social*, Caracas, 2003. Véase en general, García de Enterría, Eduardo, “La garantía constitucional del patrimonio de los ciudadanos: expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial del legislador en el derecho comparado”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R., Brewer-Carías*, t. III, Madrid, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 3039-3056; Avellaneda Sisto, Eloísa, “La expropiación en la legislación venezolana”, en Casal, Jesús María *et al.* (coords.), *Tendencias actuales del derecho constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Universidad Católica Andrés Bello, 2008, pp. 407-442; Anzola Spadaro, Karina, “La expropiación y la ocupación temporal en Venezuela”, *Revista de Derecho*, núm. 26, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2008, pp. 201-222.

⁴⁵¹ Véase, además, los comentarios que formulamos sobre el régimen de la propiedad en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, 8 de agosto-8 de septiembre de 1999, Caracas, pp. 201 y ss.

Por otra parte, la norma establece el derecho de los campesinos y demás productores agropecuarios a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados por la ley respectiva. Esto implica el establecimiento de obligaciones constitucionales al Estado para proteger y promover las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola, y para velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola con objeto de asegurar su potencial agroalimentario.

Excepcionalmente dispone el mismo artículo constitucional, que el legislador creará contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola.

Una innovación constitucional en materia económica es el derecho que regula el artículo 117, de todas las personas a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen, a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno.

3. *El régimen de la intervención del Estado en la economía*

En el texto constitucional se regulan las diferentes facetas de la intervención del Estado en la economía, como se habían venido desarrollando en las últimas décadas.⁴⁵²

En primer lugar, de las normas constitucionales se puede construir la figura del Estado promotor; es decir, que no sustituye a la iniciativa privada, sino que fomenta y ordena la economía para asegurar su desarrollo. Ello resulta de las siguientes regulaciones: la promoción del desarrollo económico (artículo 299); la promoción de la iniciativa privada (artículo 112), garantizando la creación y la justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, la libertad de empresa, la libertad de comercio, la libertad de industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país (artículo 112); la promoción de la agricultura para la seguridad alimentaria (artículo 305); la promoción de la industria (artículo 302); la promoción del desarrollo rural integrado (artículo 306); la promoción de la pequeña y mediana industria (artículo 308); la promoción de la artesanía popular (artículo 309), y la promoción del turismo (artículo 310).

⁴⁵² Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones políticas y constitucionales*, cit., pp. 594 y ss.

En el texto constitucional, por otra parte, se establecen un conjunto de atribuciones que facultan al Estado para regular el ejercicio de los derechos económicos (Estado regulador),⁴⁵³ como resulta de lo antes expuesto, y, en particular, se precisa el régimen de la prohibición de los monopolios (artículo 113), y se declaran contrarios a los principios fundamentales de Constitución cualquier acto, actividad, conducta o acuerdo de los y las particulares que tengan por objeto el establecimiento de un monopolio o que conduzcan, por sus efectos reales e independientes de la voluntad de aquellos o aquellas, a su existencia, cualquiera que fuera la forma que adoptara en la realidad.⁴⁵⁴ También se declaró constitucionalmente contraria a esos principios el abuso de la posición de dominio que un particular, un conjunto de ellos o una empresa o conjunto de empresas adquiera o haya adquirido en un determinado mercado de bienes o de servicios, con independencia de la causa determinante de tal posición de dominio, así como cuando se trate de una demanda concentrada. En todos los casos antes indicados el Estado debe adoptar las medidas necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio, del abuso de la posición de dominio y de las demandas concentradas, teniendo como finalidad la protección del público consumidor, de los productores y de productoras, y el aseguramiento de condiciones efectivas de competencia en la economía. En todos estos casos, como lo ha señalado la Sala Constitucional, “las restricciones legales a la propiedad o a la libertad económica, son inherentes a la existencia del Estado Social de Derecho y su meta de proteger a las personas ante las conductas desequilibrantes tendentes a explotar a sectores de la población”. En criterio de la misma Sala, “este signo distingue al Estado Social de Derecho del Estado Liberal”.⁴⁵⁵

Por otra parte, la Constitución reguló el régimen de las concesiones estatales (artículo 113); el régimen de protección a los consumidores o usuarios (artículo 117), y el régimen de la política comercial (artículo 301); y estableció los principios sobre los ilícitos económicos (artículo 114).

En lo que concierne a la intervención del Estado en la economía, como Estado empresario, la Constitución reguló en forma específica el régimen de la creación de empresas estatales (artículo 300); el régimen de la nacio-

⁴⁵³ Hernández G., José Ignacio, *Derecho administrativo y regulación económica*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2006.

⁴⁵⁴ Véase nuestro criterio sobre esta norma en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, t. III, *cit.*, pp. 185 y 186.

⁴⁵⁵ Sentencia 85, del 24 de enero de 2002, *Revista de Derecho Público*, núm. 89-92, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2002, pp. 92 y ss.

nalización petrolera y el régimen de la reserva de actividades económicas al Estado.⁴⁵⁶

Sobre estos últimos aspectos, el artículo 302 de la Constitución, luego de intensos debates,⁴⁵⁷ estableció que “el Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera”. En esta forma, la reserva de la industria petrolera que se había efectuado mediante la Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos de 1975,⁴⁵⁸ adquirió rango constitucional en el texto de 1999, pero conforme lo establezca la ley orgánica respectiva, la cual puede ser modificada. La reserva, por tanto, puede considerarse que no es ni rígida ni absoluta, sino flexible, conforme lo establezca la ley orgánica respectiva.⁴⁵⁹

En particular, en todo caso, en la Constitución (artículo 303) se estableció expresamente que por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional “el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S. A.”, o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando la de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S. A. En esta forma, lo que de acuerdo con la Constitución debe permanecer como propiedad de la República (no del Estado) son las acciones de PDVSA; es decir, del *holding* de la industria petrolera, pero no de las filiales, las cuales son, en realidad, las que realizan las actividades económicas en la industria.

El mismo artículo 302 de la Constitución también establece que el Estado se puede reservar, mediante ley orgánica, y por razones de conveniencia nacional, industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. En este caso, distinto al de la industria petrolera ya reservada desde 1975, se trata de una previsión que sigue la orientación del artículo 97 de la Constitución de 1961, y que se refiere tanto a otras actividades ya reservadas en el pasado (por ejemplo la industria del mineral de

⁴⁵⁶ Hernández-Mendible, Víctor Rafael *et al.*, *Nacionalización libertad de empresa y asociaciones mixtas*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2008.

⁴⁵⁷ *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, noviembre 1999-enero 2000, sesión del 14-11-99, núm. 44, pp. 3 y ss. Véase nuestro voto salvado en primera discusión en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, t. III, *cit.*, pp. 209 y 210.

⁴⁵⁸ Brewer-Carías, Allan R., “Aspectos organizativos de la industria petrolera nacionalizada”, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Caracas, Instituto de Derecho Público UCV, vol. III, 1981, pp. 407-492.

⁴⁵⁹ Así se reguló, en la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001, reformada en 2006, *G.O.* núm. 38.493, del 4-8-2006, mediante la cual se derogó la Ley de Nacionalización Petrolera de 1975.

hierro) como a la posibilidad, en el futuro, que se pueda dictar una reserva de actividades económicas de interés público o de carácter estratégico.⁴⁶⁰ Ha sido precisamente el caso de la reserva al Estado de la industria del cemento, la industria siderúrgica y las actividades y servicios conexos con los hidrocarburos.⁴⁶¹

Por último, tanto el artículo 112 como en el artículo 299 de la Constitución atribuyen al Estado potestades planificadoras, aun cuando con la especificación de que debe ser democrática, participativa y de consulta abierta. A tal efecto, en 2001 se dictó el Decreto núm. 1.528 con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación, el cual fue posteriormente modificado por la Ley de la Comisión Central de Planificación, y posteriormente por la Ley Orgánica de Planificación Popular de 2010, con acentuado carácter centralista y nada democrático.⁴⁶²

4. *Los problemas de una Constitución económica concebida para el estatismo*

El paternalismo estatal en el campo social analizado anteriormente también conduce inexorablemente a la concepción de una Constitución económica con una gran carga estatista.⁴⁶³ En esta materia, en efecto, a pesar de que en las discusiones del proyecto de Constitución se lograron establecer algunos equilibrios importantes entre la libertad económica y la intervención del Estado, existe un marcado acento estatista, lo que aunado a las consecuencias fiscales del paternalismo social y del populismo que contiene hacen materialmente inviable financieramente el rol del Estado, sobre

⁴⁶⁰ Véase nuestro voto salvado en primera discusión en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, t. III, *cit.* pp. 210 y 211.

⁴⁶¹ Ley Orgánica de Ordenación de las Empresas Productoras de Cemento, Decreto Ley núm. 6.091, *G.O.* núm. 5.886 extra. del 18-6-2008); Ley Orgánica de Ordenación de las Empresas que Desarrollan Actividades en el Sector Siderúrgico en la Región de Guayana, Decreto Ley núm. 6.058 *G.O.* núm. 38.928, del 12-5-2008; Ley Orgánica que reserva al Estado Bienes y Servicios Conexos a las Actividades Primarias de Hidrocarburos, *G.O.* núm. 39.173, del 7-5-2009.

⁴⁶² Ley Orgánica de Planificación y Popular (*G.O.* núm. 6.011 extra. del 21-12-2010), y Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación (*G.O.* núm. 5.990 extra. del 29-7-2010). Véase los comentarios a esta última en Brewer-Carías, Allan R., “Comentarios sobre la inconstitucional creación de la Comisión Central de Planificación, centralizada y obligatoria”, *Revista de Derecho Público*, núm. 110, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, abril-junio de 2007, pp. 79-89.

⁴⁶³ Brewer-Carías, Allan R., “Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1999”, *La Constitución de 1999*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2000, pp. 77 y ss.

todo en el largo plazo, previéndose un esquema de terrorismo tributario que informó la disposición transitoria quinta, contrario a la iniciativa privada.

En efecto, la Constitución no solo es manifiestamente estatista en materia económica, al atribuir al Estado la responsabilidad fundamental en la gestión y prestación de los servicios públicos básicos en materia de salud, educación y seguridad social, y de los de carácter domiciliario, como distribución de agua, electricidad y gas, sino que ello también deriva de la regulación, en el mismo, de un conjunto de potestades reguladoras, de control y de planificación.

Las normas relativas a la economía, por tanto, son básicamente las destinadas a prever la intervención del Estado, destinándose a lo privado, en realidad, las escuetas normas reguladoras de la libertad económica (artículo 112) y de la propiedad privada (artículo 115). No existe, sin embargo, el equilibrio necesario entre lo público y lo privado, privilegiándose en el sector privado solo actividades no fundamentales en la generación de riqueza y empleo, como la agrícola (artículo 305), la artesanía (artículo 309), la pequeña y mediana empresa (artículo 308), y el turismo (artículo 310).

A ello se agregan normas de control y persecución, como las relativas a los monopolios y a los delitos económicos (artículos 113 y 114); la declaración como del dominio público del subsuelo, las costas marítimas y las aguas (artículos 112 y 304), lo que abre un campo importante adicional respecto del control estatal del uso y aprovechamiento de esos bienes; la reserva al Estado de la industria petrolera, y la posibilidad de reserva de otras actividades, servicios o explotaciones de carácter estratégico (artículo 302), y las normas que prevén las potestades planificadoras del Estado, tanto a nivel nacional (artículos 112 y 299) como a nivel local (artículo 178).

El Estado, así, en la Constitución es responsable de casi todo, y puede regularlo todo. La iniciativa privada aparece marginal y marginada. No se asimiló la experiencia del fracaso del Estado regulador, de control, planificador y empresario de las últimas décadas, ni se entendió la necesidad de privilegiar las iniciativas privadas y estimular la generación de riqueza y empleo por la sociedad.

El resultado del texto constitucional en materia económica, visto globalmente y en su conjunto, es el de una Constitución hecha para la intervención del Estado en la economía y no para el desarrollo de la economía por los privados bajo el principio de la subsidiariedad de la intervención estatal, lo cual, por lo demás, visto retrospectivamente una década después, se ha cumplido a cabalidad.

Por otra parte, el Estado que se concibe en el texto constitucional, cuando se analiza en su conjunto el enorme cúmulo de responsabilidades que

se le atribuyen en el campo social, de la salud, educación, seguridad social y cargas laborales, con exclusión sistemática de las iniciativas privadas, lo hacen totalmente incapaz, financieramente, para atenderlas. Para la previsión de las regulaciones del Estado paternalista previstas en la Constitución no hubo cálculo alguno de costos, lo que coloca al Estado, si pretendiera asumirlas y cumplirlas, de entrada, en una situación de quiebra, por estar obligado a pagar más de lo que es capaz y puede recaudar en impuestos, máxime en un país en el cual no hay hábito ciudadano de contribuyente.

Si a ello se agrega la previsión con rango constitucional de que la gestión fiscal debe equilibrarse en un marco plurianual del presupuesto “de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios” (artículo 311), no se entiende cómo será posible la atención por el Estado de todas las obligaciones que se le imponen.

En todo caso, la enorme responsabilidad social atribuida al Estado y los costos financieros que conlleva su atención, por supuesto que implicarán, de reducirse los ingresos petroleros derivados de los altos precios del petróleo, la exacerbación del ejercicio de la potestad tributaria del Estado en sus diversos niveles territoriales y, de inmediato, en el nivel nacional y en el nivel municipal. Ello exigía, por sobre todo, el establecimiento de un adecuado equilibrio entre la potestad pública y los derechos de los individuos, de manera que el ejercicio de la primera no afectara la capacidad económica de los contribuyentes ni sus garantías constitucionales, que requieren de protección especial.

La Constitución, en esta materia, no reguló nada específico sobre el necesario respeto de la capacidad contributiva de las personas ni sobre el principio de que la imposición debía revertir hacia los contribuyentes-ciudadanos, en servicios públicos adecuados. Nada se reguló en el texto constitucional, además, sobre las garantías constitucionales del contribuyente frente al ejercicio de la potestad tributaria, ya que es precisamente con ocasión de su ejercicio que todo el poder del Estado se puede volcar sobre los individuos. Al contrario, las únicas normas nuevas previstas en la Constitución en esta materia tienden a castigar la evasión fiscal con penas privativas de la libertad personal (artículo 317), estableciéndose en las disposiciones transitorias, normas destinadas a regularizar el terrorismo fiscal (disposición transitoria quinta), elaboradas pensando como si solo las grandes empresas fueran contribuyentes, a quienes solo hay que perseguir, e ignorando que en un sistema de Estado con incapacidad financiera estructural todas las personas son o deben ser potencialmente contribuyentes y, por tanto, sujetos de persecución fiscal.

En esta materia consideramos que la Constitución se olvidó del ciudadano y de la protección y seguridad que había que brindarle.

III. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES SOBRE LA ECONOMÍA PÚBLICA

1. *El régimen tributario*

El régimen tributario de la Constitución,⁴⁶⁴ respecto del cual formulamos diversas propuestas,⁴⁶⁵ lamentablemente no quedó integrado constitucionalmente, y resultó con una dispersión e insuficiencia injustificable. Las siguientes, sin embargo, son las normas más destacadas en esta materia.

En forma casi idéntica que lo establecido en el artículo 223 de la Constitución de 1961, el artículo 316 de la Constitución de 1999 dispuso que el sistema tributario debe procurar la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del contribuyente,⁴⁶⁶ atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población, y se sustentará para ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos.⁴⁶⁷ Se reguló, además, el principio de la legalidad tributaria (artículo 317),⁴⁶⁸ y se estableció en forma expresa lo que constituye una novedad en nuestro ordenamiento constitucional, que es el principio de que “ningún tributo puede tener efecto confiscatorio”. Ello lo propusimos repetidamente en los debates,⁴⁶⁹ siguiendo la tendencia existente en el derecho comparado.⁴⁷⁰

⁴⁶⁴ Ruán Santos, Gabriel, “Principios substantivos de la tributación en la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Corporativo*, vol. 1, núm. 2, Caracas, 2001, pp. 11-38; Ballenilla Tolosa, Moisés y otros, “El régimen tributario constitucional”, *Comentarios a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, Vadell Hermanos Editores, 2000, pp. 117-148; Van der Velde, Alejandro R. et al., “Análisis del régimen tributario en la nueva Constitución (II parte)”, *Boletín Tributario TPA*, Caracas, noviembre-diciembre de 2000, pp. 1-10; Vigilancia García, Adriana, “El poder tributario antes y después de la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 3, Caracas, Editorial Sherwood, julio-diciembre de 2000, pp. 187-228.

⁴⁶⁵ Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente (aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, t. III, (9 septiembre- 17 octubre 1999), Caracas, 1999, pp. 253-286; y *cit.*, pp. 53-91.

⁴⁶⁶ Sobre el estatuto de los contribuyentes, véase Arvelo Villamizar, Roquefélix, *El estatuto del contribuyente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999*, Caracas, Paredes Editores, 2000, pp. 43 y ss.

⁴⁶⁷ Véase la propuesta de ampliación de esta norma que formulamos en nuestros votos salvados, en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, t. III, *cit.*, pp. 53-91, 218 y 295 y ss.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, pp. 220-226.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, t. II, *cit.*, p. 279; y t. III, *cit.*, pp. 70 y ss. Sobre los tributos confiscatorios véase el criterio de la Sala Constitucional en sentencia núm. 307, del 6 de marzo de 2001 (caso *Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio del Municipio San Joaquín del Estado Carabobo*), en *Revista de Derecho Público*, 85-88, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pp. 227-230.

⁴⁷⁰ Brewer-Carías, Allan R., “Les protections constitutionnelles et légales contre les impositions confiscatoires”, *Rapports Generaux. XIII Congrès International de Droit Comparé*, Montreal,

La Constitución de 1999 siguió la tendencia constitucional anterior de materialmente vaciar a los estados de competencias tributarias, y centralizó aún más el Estado al atribuir al poder nacional, no solo competencia para la creación, organización, recaudación, administración y control de casi todos los tributos (los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco), sino en forma residual “todos los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los estados y municipios por esta Constitución y la ley” (artículo 156.12), invirtiéndose en esa forma lo que tradicionalmente había sido una competencia residual de los estados. Además, asignó al Poder Nacional la potestad para regular y limitar el ejercicio de sus competencias, por los estados y municipios, lo que constituye una contradicción con la declaración de los estados y municipios como entidades autónomas (artículos 159, 168).⁴⁷¹

En el artículo 156, ordinal 13, se atribuye al poder nacional la potestad de dictar la legislación que garantice la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias (nacional, estatal y municipal), para definir principios, parámetros y limitaciones, específicamente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

1990, pp. 795-824. Véase también en Brewer-Carías, Allan R., *El poder público: nacional estatal y municipal, instituciones políticas y constitucionales*, Caracas, San Cristóbal, 1996, pp. 85 y ss. Véase además, Alfonso Paradisi, Juan D., “El poder tributario y los derechos y garantías constitucionales como límites a su ejercicio”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, t. III, Madrid, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 3151-3184; Albornoz, Dagmar, “Constitución económica, régimen tributario y tutela judicial efectiva”, *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 5, Caracas, Editorial Sherwood, julio-diciembre de 2001, pp. 7-20; Meier García, Eduardo E., “Reflexiones sobre el sistema tributario y el principio de legalidad tributaria en la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Corporativo*, vol. 2, núm. 1, Caracas, 2002, pp. 73-124.

⁴⁷¹ Rachadell, Manuel, “La distribución del poder tributario entre los diversos niveles del poder público según la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 8, Caracas, Editorial Sherwood, enero-abril de 2000, pp. 179-205; Vigilanza García, Adriana, “Menú para la armonización y coordinación de la potestad tributaria de estados y municipios. Algunas reflexiones”, *Revista de Derecho Tributario*, núm. 99, Caracas, Legislec Editores, abril-junio de 2003, pp. 9-26, y *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 6, enero-diciembre-2002, Caracas, Editorial Sherwood, 2003, pp. 213-230.

En esta forma se establece en la nueva Constitución una nueva forma de limitación mediante ley nacional, de la autonomía de los estados y municipios.

Además, corresponde al poder nacional, mediante ley, regular la participación de los estados en los tributos nacionales (artículos 164,3 y 167,6) y asignar a los estados impuestos, tasas y contribuciones especiales, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales (artículo 167,5). En este último caso, de leyes que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los estados, las mismas podrán compensar las asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos de los estados, a fin de preservar la equidad interterritorial (artículo 167,5). Ninguna de estas leyes ha sido dictada durante la vigencia de la Constitución.

Por último, debe señalarse que el texto del artículo 18 de la Constitución de 1961 fue básicamente recogido, a propuesta nuestra,⁴⁷² en el artículo 183 de la Constitución, que prohíbe a los estados y a los municipios el establecimiento de tributos sobre importación, exportación o tránsito sobre bienes, sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional y sobre consumo de bienes en casos específicos.

Sin embargo, en cuanto a los gravámenes relativos a la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal, la nueva Constitución eliminó la prohibición constitucional impuesta a los estados y municipios, y se estableció que solo pueden ser gravados en la oportunidad, en la forma y en la medida que lo permita la ley.

2. *El régimen fiscal y económico del Estado*

Por otra parte, en la Constitución de 1999, también constituyendo una novedad, se incorporaron unas secciones sobre el régimen fiscal y presupuestario; el sistema monetario nacional y la coordinación macroeconómica; estableciéndose, además, en general, que los principios y disposiciones establecidos en la Constitución para la administración económica y financiera nacional deben regular la de los estados y municipios, en cuanto sean aplicables (artículos 311 a 317).

Además, por primera vez en el constitucionalismo venezolano se incorporaron al texto fundamental un conjunto de normas relativas al Banco Central de Venezuela y a la política macroeconómica del Estado (artículos 318 a 321).

⁴⁷² Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, cit., p. 282 y t. III, cit., p. 81.

3. *El régimen de los bienes públicos*

Por último, en materia económica, la nueva Constitución trae un conjunto de disposiciones constitucionales, muchas novedosas, sobre el régimen de los bienes del Estado,⁴⁷³ que deben destacarse.

En la nueva Constitución se declaran como bienes del dominio público y que, por tanto, en los términos del Código Civil (artículo 543) son inalienables e imprescriptibles, los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental (artículo 12).⁴⁷⁴

La misma norma del artículo 12 de la Constitución dispone que las costas marinas son bienes del dominio público, entendiéndose por tales costas, la parte de la ribera que baña el mar, es decir, la playa o zona que está entre la alta y la baja marea, como lo había establecido la jurisprudencia de la antigua Corte Suprema.⁴⁷⁵ En 2001, a los efectos de desarrollar esta norma constitucional, se dictó el Decreto núm. 1.468 con Fuerza de Ley de Zonas Costeras.⁴⁷⁶

El artículo 304 de la Constitución dispuso también que todas las aguas son bienes del dominio público de la nación, insustituibles para la vida y el desarrollo, remitiendo a la ley el establecimiento de las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación,

⁴⁷³ Turuhpial Cariello, Héctor, *Teoría general y régimen jurídico del dominio público en Venezuela*, Caracas, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), 2008.

⁴⁷⁴ En esta forma se le dio rango constitucional a lo que ya se había previsto en la Ley de Minas (artículo 2) (*G. O.* núm. 5382 del 28-09-99) y en la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (artículo 1o.) (*G. O.* núm. 36.793 del 23-9-99). Véase nuestra propuesta sobre esto en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, *cit.* pp. 35 y 39. Véase en general sobre el tema Boscán de Ruesta, Isabel, “La propiedad de los yacimientos de los hidrocarburos. Evolución histórica”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, t. III, Madrid, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 3061-3105.

⁴⁷⁵ Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 13-08-64 en *Gaceta Forense*, núm. 45, 1964, pp. 235-237; y en Brewer-Carías, Allan R., *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974*, y *Estudios de derecho administrativo*, Caracas, 1976, pp. 523-528.

⁴⁷⁶ *G.O.* núm. 37.349, del 19 de diciembre de 2001. Véase en Brewer-Carías, Allan R., “El nuevo régimen de las zonas costeras. Inconstitucionalidades, dominio público, limitaciones a la propiedad privada e insuficiencias normativas”, en *Ley Habilitante del 13-11-2000 y sus decretos leyes*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2002, pp. 245-294.

respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio.⁴⁷⁷

En cuanto a las tierras baldías, estas, de acuerdo con el Código Civil, son los bienes inmuebles que no tienen dueño (artículo 542), y que se atribuyen a los estados. La nueva Constitución les asigna la “administración” de las tierras baldías de su jurisdicción (artículo 164, ord. 5), cambiando el régimen de la Constitución de 1961, que reservaba dicha administración de baldíos al poder nacional (artículo 136, ord. 10). Sin embargo, la disposición transitoria decimoprimer estableció que hasta tanto se dicte la legislación nacional sobre el régimen de las tierras baldías, la administración de estas continuará siendo ejercida por el poder nacional, con lo cual la reforma quedó pospuesta.⁴⁷⁸

En cuanto a los ejidos municipales en la Constitución de 1999, se repitió el dispositivo del artículo 32 de la Constitución de 1961, en el sentido de su inalienabilidad e imprescriptibilidad (artículo 181).

En la Constitución, sin embargo, se agregó una disposición novedosa, que en forma similar a la definición de las baldías en relación con los estados considera que los terrenos situados dentro del área de las poblaciones de los municipios, carentes de dueño, se consideran terrenos ejidos, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, válidamente constituidos.⁴⁷⁹ Igualmente, el artículo 181 de la Constitución constituye en ejidos las tierras baldías ubicadas en el área urbana, quedando solo exceptuadas las tierras correspondientes a las comunidades y a los pueblos indígenas. Además, se establece que la ley debe determinar la conversión en ejidos de otras tierras públicas.

⁴⁷⁷ Brewer-Carías, Allan R., “La declaratoria de todas las aguas como del dominio público en el derecho venezolano”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 3-4, XXIII, Montevideo, 1975, pp. 157-167, y “El régimen de las aguas en Venezuela. Efectos de su declaratoria general constitucional como bienes del dominio público”, *Estudios de derecho administrativo 2005-2007*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, pp. 375-438. Además, Brewer-Carías, Allan R., *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, Caracas, 1976, pp. 79-91. En 2007 se dictó la Ley de Aguas, en la cual se reiteró la declaratoria de las mismas como del dominio público. *G.O.* núm. 38.598, del 02-01-2007. Véase Brewer-Carías, Allan R., *Ley de Aguas*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.

⁴⁷⁸ Herrera Orellana, Luis A., “Tierras baldías y propiedad privada en tierras agrarias: sobre el límite de la propiedad de rescate del Instituto Nacional de Tierras”, *Revista de Derecho*, núm. 21, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2006, pp. 303-346; Brewer-Carías, Allan R., “El régimen de las tierras baldías y la adquisición del derecho de propiedad privada sobre tierras rurales en Venezuela”, *Estudios de derecho administrativo 2005-2007*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, pp. 327-374.

⁴⁷⁹ Moreno Jiménez, Luis Alberto, “El régimen de los ejidos en Venezuela”, *Revista Tachirense de Derecho*, núm. 18, San Cristóbal, Universidad Católica del Táchira, 2006, pp. 53-73.

IV. LOS INTENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA ESTABLECER UN SISTEMA ECONÓMICO SOCIALISTA EN LA CONSTITUCIÓN

1. *Las propuestas de cambio del sistema económico en la rechazada reforma constitucional de 2007*

Ahora bien, todo el sistema antes comentado de economía mixta que establece la Constitución, aun con los desequilibrios que la práctica política ha provocado, se buscó cambiar radicalmente en la propuesta de reforma constitucional de 2007, que fue rechazada por el pueblo.⁴⁸⁰

En la misma, en efecto, se buscó cambiar radicalmente ese modelo, acentuando el desequilibrio existente entre lo público y lo privado, al transformarlo en un sistema totalmente de economía estatal, de planificación centralizada, propia de un Estado y economía socialista, donde desaparecía la libertad económica y el derecho de propiedad como derechos constitucionales, y con ello, el principio mismo de la reserva legal.

En efecto, el artículo 112 de la Constitución establece, como hemos señalado y como uno de los principios fundamentales del sistema constitucional, el derecho de todas las personas de poder dedicarse libremente a la actividad económica 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, a cuyo efecto el Estado está obligado a promover “la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio

⁴⁸⁰ Rachadell, Manuel, *Socialismo del siglo XXI. Análisis de la reforma constitucional propuesta por el presidente Chávez en agosto de 2007*, Caracas, Funeda, 2007; y Brewer-Carías, Allan R., *La reforma constitucional de 2007 (comentarios al Proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007; “Estudio sobre la propuesta presidencial de reforma constitucional para la creación de un Estado socialista, centralizado y militarista en Venezuela (análisis del anteproyecto presidencial, agosto 2007”, *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña. Revista Jurídica Interdisciplinaria Internacional*, Con, 12, La Coruña, 2008, pp. 87-125; “Hacia la creación de un Estado socialista, centralizado y militarista en Venezuela. Análisis de la propuesta presidencial de reforma constitucional”, *Estudios Jurídicos*, vol. XIII, enero 2004-diciembre 2007, Santo Domingo, República Dominicana, Asociación Hipólito Herrera Billini, 2008, pp. 17-66; “Estudio sobre la propuesta presidencial de reforma constitucional para la creación de un Estado socialista, centralizado y militarista en Venezuela (agosto 2007)”, *Revista de Derecho Público*”, núm. 111, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, julio-septiembre de 2007, pp. 7-42.

de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, sin embargo, se buscó eliminar este derecho y la libertad económica; es decir, se pretendió quitarles rango constitucional, y se propuso sustituir esta norma por otra, en la cual lo que se establecía era la definición de una política estatal para promover “el desarrollo de un modelo económico productivo, intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible”, agregándose que el Estado, asimismo, “fomentará y desarrollará distintas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal, así como empresas y unidades económicas de producción o distribución social, pudiendo ser estas de propiedad mixta entre el Estado, el sector privado y el poder comunal, creando las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista”.

Es decir, en un artículo como el 112, ubicado en el capítulo constitucional sobre los derechos económicos, simplemente se buscaba eliminar el derecho al libre ejercicio de las actividades económicas y la propia libertad económica. Ello, por supuesto, era contrario al principio de la progresividad en materia de derechos humanos y constitucionales que garantiza el artículo 19 de la Constitución.

La consecuencia más dramática de la eliminación de un derecho, como derecho constitucional, era, entre otros aspectos, la desaparición de las garantías constitucionales al mismo, y en particular la desaparición de la garantía de la reserva legal; es decir, que las limitaciones o restricciones al derecho solo podrían establecerse mediante ley formal emanada de la Asamblea Nacional, y no mediante decretos reglamentarios del Ejecutivo. Por ello, precisamente, por la desaparición del derecho a la libertad económica y sus garantías constitucionales, el proyecto de reforma constitucional sancionado en 2007 incorporó una disposición transitoria novena, en la cual se disponía que

Hasta tanto se dicten las normas que desarrollen los principios establecidos en el artículo 112 de esta Constitución, el Ejecutivo Nacional podrá, mediante decretos o decreto ley, regular la transición al Modelo de Economía Socialista.

Es decir, se pretendía autorizar constitucionalmente al Ejecutivo nacional para incluso mediante reglamentos regular todo lo concerniente al régimen económico de la República para la “transición al Modelo de Economía Socialista”, lo que era contrario a todos los principios de un Estado de derecho, que de haberse aprobado la reforma hubiera desaparecido completamente en Venezuela.

Además, debe destacarse en esta misma orientación, que con el proyecto de reforma constitucional de 2007, respecto del artículo 299, se buscó eliminar de su texto como fundamentos del sistema económico, a los principios de justicia social, libre competencia, democracia y productividad, y en su lugar se propuso establecer, entre otros, los principios socialistas, antiimperialistas, humanistas, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. Por otra parte, la garantía del desarrollo armónico de la economía en la reforma propuesta no se asignaba “al Estado conjuntamente con la iniciativa privada” como dispone la Constitución de 1999, sino “al Estado conjuntamente con la iniciativa comunitaria, social y personal”, todo “con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar la calidad de vida de la población, lograr la suprema felicidad social y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución social de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa, política, económica y de consulta abierta”.

Esta forma de planificación, por supuesto, chocaba con la potestad asignada en el proyecto de reforma constitucional al presidente de la República para formular el Plan de Desarrollo Integral de la nación (artículo 236.20).

En la Constitución de 1999, por otra parte, y como también hemos señalado, se establecen un conjunto de atribuciones que facultaban al Estado para regular el ejercicio de los derechos económicos, en particular al precisarse el régimen de la prohibición de los monopolios (artículo 113), declarándose contrarios a los principios fundamentales de la Constitución las actividades tendientes a su establecimiento o que conduzcan a su existencia. También se declaró como contrario a dichos principios el abuso de la posición de dominio que puedan adquirir los agentes económicos independientemente de su causa. En todos estos casos la norma faculta al Estado para adoptar las medidas necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio, del abuso de la posición de dominio y de las demandas concentradas, teniendo como finalidad la protección del público consumidor, de los productores, de productoras y el aseguramiento de condiciones efectivas de competencia en la economía.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se buscaba cambiar radicalmente el régimen de la actividad económica, estableciéndose en el artículo 113 una serie de limitaciones a la misma, que iban más allá de la restricción de los monopolios y la posición dominante de empresas, privilegiándose la economía estatal y los medios de producción socialista.

En esta orientación, se propuso agregar a la norma, que en general, “no se permitirán actividades, acuerdos, prácticas, conductas y omisiones de los y las particulares que vulneren los métodos y sistemas de producción social y colectiva con los cuales se afecte la propiedad social y colectiva o impidan o dificulten la justa y equitativa concurrencia de bienes y servicios”, con lo cual quedaba en manos del Estado la suerte de cualquier actividad económica particular.

Además, en la reforma de 2007 respecto del artículo 113 se propuso agregar a la norma, que en los casos de explotación de recursos naturales o de cualquier otro bien del dominio de la nación, considerados de carácter estratégico por la Constitución o la ley, así como cuando se tratara de la prestación de servicios públicos vitales, considerados como tales por la Constitución o la ley, el Estado podía reservarse la explotación o ejecución de los mismos, directamente o mediante empresas de su propiedad, sin perjuicio de establecer empresas de propiedad social directa, empresas mixtas o unidades de producción socialistas, que aseguran la soberanía económica y social, respetaran el control del Estado, y cumplieran con las cargas sociales que se le impusieran.⁴⁸¹

En el proyecto de reforma constitucional al artículo 113, en todo caso, se proponía la declaración como contrarios a los principios fundamentales de la Constitución respecto de los monopolios o de abuso de la posición de dominio solo en relación con los particulares, no aplicándose al Estado, ya que con el proyecto de reforma constitucional lo que se proponía era un sistema económico de capitalismo de Estado, el cual podía tener monopolios y posición de dominio sin límite alguno.

Por otra parte, otro de los pilares fundamentales de la Constitución de 1999, además de la libertad económica, como también hemos señalado, es

⁴⁸¹ Con ello, como se propuso en las *Propuestas de Reforma del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional*, lo que se busca es establecer que la prohibición de los monopolios no se aplica a aquellos casos en los cuales el Estado “los establezca, reservándose actividades o servicios en función del interés social, en aras de materializar los principios de la economía socialista y humanista”, indicándose, además, que “el Estado podrá asumir posiciones de control cuando por razones de estrategia así lo requiera”. Esto, sin embargo, no se incorporó en la reforma sancionada en noviembre de 2007.

la garantía del derecho de propiedad privada, que conforme al artículo 115 de la Constitución de 1999 se la concibe como el derecho que tiene toda persona “al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes”, aun cuando sometida a “las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”. Dicha garantía implica que “solo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se propuso cambiar radicalmente el régimen de la propiedad privada, la cual se eliminaba como derecho constitucional, quedando materialmente reducida a la que pudiera existir sobre los bienes de uso, consumo y medios de producción legítimamente adquiridos, quedando por tanto minimizada y marginalizada en relación con la propiedad pública.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado respecto del artículo 115 de la Constitución, en efecto, en lugar de garantizarse la propiedad privada, lo que se proponía era reconocer y garantizar “las diferentes formas de propiedad”, las cuales se enumeraban así:

Primero, la propiedad pública concebida como aquella que pertenece a los entes del Estado; la propiedad social como aquella que pertenece al pueblo en su conjunto y las futuras generaciones, la cual podía ser de dos tipos: primero, la propiedad social indirecta, cuando es ejercida por el Estado a nombre de la comunidad, y la propiedad social directa, cuando el Estado la asigna, bajo distintas formas y en ámbitos territoriales demarcados, a una o varias comunidades, a una o varias comunas, constituyéndose así en propiedad comunal o a una o varias ciudades, constituyéndose así en propiedad ciudadana;

Segundo, la propiedad colectiva, concebida como la perteneciente a grupos sociales o personas, para su aprovechamiento, uso o goce en común, pudiendo ser de origen social o de origen privado;

Tercero, la propiedad mixta, concebida como la conformada entre el sector público, el sector social, el sector colectivo y el sector privado, en distintas combinaciones, para el aprovechamiento de recursos o ejecución de actividades, siempre sometida al respeto absoluto de la soberanía económica y social de la nación, y

Cuatro, la propiedad privada, concebida como “aquella que pertenece a personas naturales o jurídicas y que se reconoce sobre bienes de uso, consumo y medios de producción legítimamente adquiridos, con los atributos de uso, goce y disposición, y las limitaciones y restricciones que establece la ley”.

La propiedad privada, en consecuencia, quedaba reducida a los bienes de uso y consumo y a los medios de producción. Por lo demás, quedaba por precisar qué debía entenderse por bienes de consumo, los cuales en el lenguaje común son aquellos que no buscan producir otros bienes; es decir, los que se usan para satisfacer las necesidades específicas del consumidor que lo adquiere, así como por medios de producción, los cuales en el lenguaje común son el conjunto de objetos de trabajo que participan en el proceso de producción y que el hombre utiliza para crear los bienes materiales.⁴⁸²

Sobre esto, el magistrado Jesús Eduardo Cabrera, en el voto salvado a la sentencia núm. 2042 de la Sala Constitucional, del 2 de noviembre de 2007, en la cual se declaró inadmisibile un amparo constitucional ejercido contra el presidente de la República y la Asamblea Nacional, con motivo de la inconstitucional “reforma constitucional”, sostuvo lo siguiente:

El artículo 113 del Proyecto, plantea un concepto de propiedad, que se adapta a la propiedad socialista, y que es válido, incluso dentro del Estado Social; pero al limitar la propiedad privada solo sobre bienes de uso, es decir aquellos que una persona utiliza (sin especificarse en cual forma); o de consumo, que no es otra cosa que los fungibles, surge un cambio en la estructura de este derecho que dada su importancia, conduce a una transformación de la estructura del Estado. Los alcances del Derecho de propiedad dentro del Estado Social, ya fueron reconocidos en fallo de esta Sala de 20 de noviembre de 2002, con ponencia del magistrado Antonio García García.⁴⁸³

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se buscó establecer, además, que “toda propiedad, estará sometida a las contribuciones, cargas, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”, y que “por causa de uti-

⁴⁸² Debe destacarse, por otra parte, que en las *Propuestas de Reforma del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional de junio 2007*, incluso se llegó a proponer otra redacción del artículo 115, en la cual se restringía aún más el ámbito de la propiedad privada, que quedaba reducida a las remuneraciones del trabajo, y a los bienes necesarios para satisfacer las necesidades vitales, así: “En virtud que el trabajo es el origen de todo valor económico, todos y todas tienen derecho a la propiedad privada sobre las remuneraciones, ingresos y ahorros provenientes de su trabajo, así como sobre los bienes necesarios para satisfacer sus necesidades costeados por ellos, incluida la vivienda adquirida de tal forma o mediante título legítimo, así como el derecho de herencia sobre tales bienes. Se reconoce también la propiedad privada personal sobre los instrumentos de trabajo de profesionales, investigadores, artesanos, artistas o grupos de producción familiar siempre que no sean aplicados como medios de producción para explotar el trabajo de terceros”.

⁴⁸³ “Estudios sobre la reforma constitucional”, *Revista de Derecho Público*, núm. 112, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, pp. 642 y ss.

alidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes, sin perjuicio de la facultad de los órganos del Estado de ocupar previamente, durante el proceso judicial, los bienes objeto de expropiación, conforme a los requisitos establecidos en la ley”.

En esta forma, no solo buscaba eliminar la garantía constitucional de que “solo” mediante expropiación puede extinguirse la propiedad, como siempre se ha establecido en el ordenamiento constitucional, lo que hubiera abierto la vía no solo para que por ley se establecieran otras formas de extinción de la propiedad, sino que se constitucionalizara el mecanismo de la ocupación previa, sin pago de previa indemnización.⁴⁸⁴

Con la reforma de 2007, de haber sido aprobada, simplemente hubiera desaparecido el derecho de propiedad como elemento fundamental del orden jurídico.

Se destaca, por último, que en materia de confiscación, si bien no se propuso reforma del artículo 116 de la Constitución, en el artículo 307, relativo a la prohibición del latifundio, se propuso agregar al texto constitucional que “Se confiscarán aquellos fundos cuyos dueños o dueñas ejecuten en ellos actos irreparables de destrucción ambiental, los dediquen a la producción de sustancias psicotrópicas o estupefacientes o la trata de personas, o los utilicen o permitan su utilización como espacios para la comisión de delitos contra la seguridad y defensa de la Nación”.

Como hemos dicho, en el referendo de diciembre de 2007, la reforma constitucional fue formalmente rechazada por el pueblo.⁴⁸⁵ Sin embargo, no solo ello no ha impedido que se haya implementado inconstitucionalmen-

⁴⁸⁴ No debe dejar de mencionarse que en las *Propuestas de Reforma del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional* pretendía que el artículo 115 dispusiera que “La República podrá declarar mediante resolución administrativa la expropiación de bienes por causa de utilidad pública o interés social, a cuyo efecto pagará justa indemnización determinada por los órganos de los poderes públicos, de acuerdo con la ley”, y que en lugar de la prohibición de las confiscaciones, que permanece en el artículo 116 de la Constitución, se estableciera que “La propiedad cuyo uso atente o afecte los derechos de terceros o de la sociedad, podrá ser objeto de confiscación por parte del Gobierno Nacional, de acuerdo a la ley”. Estas propuestas no fueron acogidas por la Asamblea Nacional. Véase en general, Canova González, Antonio *et al.*, *¿Expropiaciones o vías de hecho? La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual*, Caracas, Funda-Universidad Católica Andrés Bello, 2009.

⁴⁸⁵ Brewer-Carías, Allan R., “La reforma constitucional en Venezuela de 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario”, en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América latina. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, 2009, pp. 407-449; “La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario”, *Anuario de Derecho Público 2007*, año 1, Caracas, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, 2008, pp. 17-65; “La reforma constitucional

te en diversos aspectos mediante leyes, como ha ocurrido en materia de la Constitución económica, inicialmente mediante el Decreto Ley núm. 6.130 de 2008, contenido de la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular,⁴⁸⁶ la cual se ha derogado en 2010 mediante la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC),⁴⁸⁷ en la cual se ha establecido una nueva Constitución económica paralela a la prevista en la Constitución, pero que cambia de raíz el sistema constitucional, al establecer un sistema económico comunista, denominado “sistema económico comunal”.

2. *El establecimiento de un sistema de economía comunal o socialista mediante ley en 2010*

En efecto, el 21 de diciembre de 2010, la Asamblea Nacional, junto con otras leyes relativas al poder popular y al Estado comunal, como antes se ha dicho, sancionó la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, buscando sustituir el sistema económico de economía mixta consagrado en la Constitución de 1999, por un sistema económico socialista o comunista, por el cual nadie ha votado y, al contrario, ha sido rechazado popularmente,⁴⁸⁸ concebido, tal como se lo define en el artículo 2, como

el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el poder público o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socio productivas bajo formas de propiedad social comunal.

Se trata, por tanto, de un sistema económico que se desarrolla exclusivamente “a través de organizaciones socioproductivas bajo formas de propiedad social comunal”, que conforme a la ley son solamente las empresas del Estado comunal creadas por las instancias del poder público; las empresas públicas creadas por los órganos que ejercen del poder público; las unidades productivas familiares; o los grupos de trueque, donde está excluida

en Venezuela de 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario”, *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, año 8, núm. 15, julio-diciembre 2007, pp. 13-53.

⁴⁸⁶ G. O. núm. 5.890 extra. del 31 de julio de 2008.

⁴⁸⁷ G. O. núm. 6.011 extra. del 21 de diciembre de 2010.

⁴⁸⁸ El rechazo popular se efectuó mediante el referendo de diciembre de 2007, en el cual se rechazó la reforma constitucional en la cual se proponía su creación; y en las elecciones parlamentarias de septiembre de 2010, en la cual el pueblo mayoritariamente votó contra el presidente y sus políticas socialistas.

toda iniciativa privada y la propiedad privada de los medios de producción y comercialización de bienes y servicios.

Es, en consecuencia, un sistema económico socialista que se ha implantado mediante ley, violentando completamente el sistema de economía mixta que garantiza la Constitución, donde se establece, al contrario, como se dijo, como uno de los principios fundamentales del sistema constitucional, tanto la libertad económica como el derecho de propiedad privada.

En la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal se regula, por tanto, un sistema económico que cambia la estructura del Estado, y cuya aprobación solo hubiera podido ser posible a través de la convocatoria de una asamblea constituyente (ni siquiera mediante reforma o enmienda constitucional), de un sistema de economía mixta a un sistema económico estatista o controlado por el Estado, mezclado con previsiones propias de sociedades primitivas y lugareñas que en el mundo globalizado de hoy ya simplemente no existen, que presuponen la miseria como forma de vida, para regular y justificar el “trueque” como sistema, pensando quizá en sociedades agrícolas o recolectoras; y para crear una moneda al margen de la de curso legal, que es el Bolívar, llamando así como “moneda comunal”, como medio de intercambio de bienes y servicios, a los viejos “vales” de las haciendas de hace más de un siglo, donde el campesino estaba confinado al ámbito geográfico de la economía que controlaba estrictamente el hacendado.

Por ello es que este sistema económico comunal se lo concibe como la “herramienta fundamental para construcción de la nueva sociedad”, que supuestamente debe regirse solo “por los principios y valores socialistas” que en esta Ley Orgánica, sin fundamento histórico alguno, se declara que supuestamente se inspira en la “doctrina de Simón Bolívar” (artículo 5).

A tal efecto, reducida la propiedad privada a la mínima expresión, en la Ley se define la “propiedad social” como

El derecho que tiene la sociedad de poseer medios y factores de producción o entidades con posibilidades de convertirse en tales, esenciales para el desarrollo de una vida plena o la producción de obras, bienes o servicios, que por condición y naturaleza propia son del dominio del Estado; bien sea por su condición estratégica para la soberanía y el desarrollo humano integral nacional, o porque su aprovechamiento garantiza el bienestar general, la satisfacción de las necesidades humanas, el desarrollo humano integral y el logro de la suprema felicidad social (artículo 6.15).

Con ello se reafirma que el sistema económico comunal que se regula está basado exclusivamente en la propiedad pública del Estado (dominio del Estado), sobre los medios de producción, de manera que en la práctica

no se trata de ningún derecho que sea “de la sociedad”, sino del aparato estatal, cuyo desarrollo, regido por un sistema de planificación centralizada, elimina toda posibilidad de libertad económica e iniciativa privada, y convierte a las “organizaciones socioproductivas” en meros apéndices del aparato estatal.

El sistema omnicompreensivo que se regula, al contrario, está basado en la “propiedad social comunal”, y que debe ser desarrollada tanto por el Estado constitucional (los órganos del poder público) como por el Estado comunal (instancias del poder popular), como se dijo, exclusivamente a través de “organizaciones socioproductivas bajo formas de propiedad comunal”.

Este sistema económico comunal, como se dijo, se había comenzado a regular legalmente, al margen de la Constitución, violentándola, luego de haber sido rechazado en la reforma constitucional que se pretendió implementar en ese sentido en 2007, donde por primera vez se planteó formalmente, mediante el Decreto Ley núm. 6.130 de 2008, contentivo de la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular,⁴⁸⁹ derogada y sustituida ahora por esta Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, la cual tiene por finalidad, entre otras, impulsar dicho sistema “a través de un modelo de gestión sustentable y sostenible para el fortalecimiento del desarrollo endógeno (artículo 3.2); “fomentar el sistema económico comunal en el marco del modelo productivo socialista, a través de diversas formas de organización socio productiva, comunitaria y comunal en todo el territorio nacional” (artículo 3.3); e “incentivar en las comunidades y las comunas los valores y principios socialistas para la educación, el trabajo, la investigación, el intercambio de saberes y conocimientos, así como la solidaridad, como medios para alcanzar el bien común”(artículo 3.8).

En este contexto socialista, la LOSEC define al “modelo productivo socialista” como el

modelo de producción basado en la *propiedad social*, orientado hacia la eliminación de la *división social del trabajo* propio del modelo capitalista. El modelo de producción socialista está dirigido a la satisfacción de necesidades crecientes de la población, a través de nuevas formas de generación y apropiación así como de la *re inversión social del excedente* (artículo 6.12).

Se trata, en consecuencia, de una ley mediante la cual se pretende, además, cambiar el sistema capitalista y sustituirlo a la fuerza por un sistema socialista, imponiendo un sistema comunista, para lo cual sus redactores,

⁴⁸⁹ La Ley derogó expresamente a la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular, G. O. núm. 5.890 extra. del 31-07-2008.

basándose quizá en algún “Manual” vetusto de revoluciones comunistas fracasadas, han parafraseado en la ley lo que Carlos Marx y Federico Engels escribieron hace más de 150 años, en 1845 y 1846, sobre la sociedad comunista. En el conocido libro *La ideología alemana*, en efecto, refiriéndose a la sociedad primitiva de la época, en muchas partes aun esclavista y en todas, preindustrial, después de afirmar que la propiedad es “el derecho de suponer de la fuerza de trabajo de otros” y declarar que la “división del trabajo y la propiedad privada” eran “términos idénticos: uno de ellos, referido a la esclavitud, lo mismo que el otro, referido al producto de ésta”, escribieron que

la división del trabajo nos brinda ya el primer ejemplo de cómo, mientras los hombres viven en una sociedad natural, mientras se da, por tanto, una separación entre el interés particular y el interés común, mientras las actividades, por consiguientes no aparecen divididas voluntariamente, sino por modo natural,⁴⁹⁰ los actos propios del hombre se erigen ante él en un poder hostil y ajeno, que lo sojuzga, en vez de ser él quien los domine. En efecto, a partir del momento en que comienza a dividirse el trabajo, cada cual se mueve en un determinado círculo exclusivo de actividad, que le es impuesto y del cual no puede salirse; el hombre es cazador, pescador, pastor o crítico, y no tiene más remedio que seguirlo siendo, si no quiere verse privado de los medios de vida; al paso que en la sociedad comunista, donde cada individuo no tiene acotado un círculo exclusivo de actividades, sino que puede desarrollar sus aptitudes en la rama que mejor le parezca, la sociedad se encarga de regular la producción general, con lo que hace cabalmente posible que yo pueda por la mañana cazar, por la tarde pescar y por la noche apacentar ganado, y después de comer, si me place, dedicarme a criticar, sin necesidad de ser exclusivamente cazador, pescador, pastor o crítico, según los casos.⁴⁹¹

Los redactores de la Ley, por tanto, no se han percatado de que las sociedades contemporáneas ya no se reducen a ser aquellas que vivían de la caza y de la pesca, o de la siembra y cría de animales, y de que en las sociedades globalizadas de la actualidad es imposible no basar la producción en la división social del trabajo; y además, parece que ni siquiera se han percatado de que después de tantos años de estancamiento y de miseria,

⁴⁹⁰ Esta división “natural” se daba, según Marx y Engels, “en atención a las dotes físicas (por ejemplo, la fuerza corporal), a las necesidades, las coincidencias fortuitas, etc.”. Véase Marx, Karl and Engels, Frederick, “The German Ideology”, *Collective Works*, vol. 5, New York, International Publishers, 1976, p. 47. Véanse además los textos pertinentes en http://www.educa.madrid.org/cms_tools/files/0a24636f-764c-4e03-9c1d-6722e2ce60d7/Texto%20Marx%20y%20Engels.pdf

⁴⁹¹ *Idem*.

tratando de imponer la sociedad comunista, el desarrollo del sistema capitalista es el que le ha permitido a China catapultarse económicamente, aun cuando sometida a una dictadura del Estado capitalista, y que en Cuba el régimen comunista clama por su autoeliminación, para lo cual en 2011 ha comenzado a lanzar a la calle a decenas de miles de antiguos asalariados o servidores del Estado, para forzarlos a desarrollar iniciativas privadas, basadas en la supuesta “esclavitud” de la división social del trabajo y en el supuesto producto de esa esclavitud, que es la propiedad, convencidos de que en el mundo contemporáneo no es posible “la eliminación de la división social del trabajo” como en cambio se propugna en el artículo 6.12 de la Ley Orgánica, y de que solo precisamente mediante la división social del trabajo es posible la producción industrial, la generación de empleo y la generación de riqueza.

En cambio, para eliminar toda forma de generar riqueza, y, con ello, de trabajo libre y empleo, la LOSEC declara como pieza esencial del nuevo sistema económico comunal la necesaria “reversión social del excedente”, como principio esencial que rige las organizaciones socioproductivas, definida como “el uso de los recursos remanentes provenientes de la actividad económica de las organizaciones socio productivas, en pro de satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad o la comuna, y contribuir al desarrollo social integral del país” (artículo 6.19). Con este principio, los redactores de la Ley incorporaron a su articulado otros de los pilares del sistema comunista, tal como fue concebido por Marx y Engels, como contrapuesto al sistema capitalista, y es la necesaria “reversión social de excedente” producto de la actividad económica. Debe recordarse que las sociedades industriales se desarrollaron económicamente, al contrario, gracias a la acumulación del excedente económico que genera el empresario privado y a la inversión de este excedente para generar mayor crecimiento, que fue en definitiva lo que generó la industrialización. Un sistema en el cual si bien la inversión social de parte de ese excedente se logra a través del sistema tributario, está basado en la libre iniciativa generadora de riqueza, que a la vez es la que puede multiplicar el empleo y el trabajo, y generar mayor crecimiento económico.

Basada, por tanto, en los principios utópicos comunistas de la “propiedad social de los medios de producción”, la “eliminación de la división social del trabajo” y la “reversión social del excedente”, la Ley Orgánica del sistema económico comunal está sin duda concebida para implantar en Venezuela el sistema comunista como contrario al sistema capitalista, a cuyo efecto la misma, como se declara en su artículo 1o., se ha dictado para desarrollar y fortalecer el poder popular:

estableciendo las normas, principios, y procedimientos para la creación, funcionamiento y desarrollo del sistema económico comunal, integrado por organizaciones socioproductivas bajo régimen de propiedad social comunal, impulsadas por las instancias del Poder Popular, del poder público o por acuerdo entre ambos, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, en pro de satisfacer las necesidades colectivas y reinvertir socialmente el excedente, mediante una planificación estratégica, democrática y participativa (artículo 2).

Para implantar el comunismo, la Ley Orgánica establece un ámbito omnicompreensivo de aplicación, al establecer, formalmente, que se aplica, por una parte, “a las comunidades organizadas, consejos comunales, comunas y todas las instancias y expresiones del Poder Popular, en especial a las organizaciones socio productivas que se constituyan dentro del sistema económico comunal”; es decir, a todo el ámbito del Estado comunal; y por la otra, “de igual manera, a los órganos y entes del poder público y las organizaciones del sector privado, en sus relaciones con las instancias del Poder Popular” (artículo 3), o sea, a todos los órganos y entes del Estado constitucional y a todas las instituciones, empresas y personas del sector privado. Es decir, es una Ley tendiente a implementar el comunismo en todos los órdenes.

Como antes se ha dicho, de acuerdo con esta LOSEC, las organizaciones socioproductivas son los “actores” fundamentales que se han diseñado para dar soporte al sistema económico comunal, pues es a través de ellas como se desarrolla el “modelo productivo socialista” que propugna, las cuales se definen como las

unidades de producción constituidas por las instancias del Poder Popular, el poder público o por acuerdo entre ambos, con objetivos e intereses comunes, orientadas a la satisfacción de necesidades colectivas, mediante una economía basada en la producción, transformación, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, en las cuales el trabajo tiene significado propio, auténtico; sin ningún tipo de discriminación (artículo 9).

Esta afirmación legal, que también proviene de los viejos manuales comunistas basados en las apreciaciones de Marx y Engels en las sociedades anteriores a las europeas de mitades del siglo XIX sobre el trabajo asalariado, su explotación y carácter esclavista y discriminatorio, particularmente

en relación con las mujeres,⁴⁹² no tiene ninguna relación con la actualidad en ningún país occidental, y parecería que parte del supuesto de que en Venezuela el trabajo hasta ahora no habría tenido “significado propio” y no habría sido “auténtico”, y además, se habría realizado basado en la “discriminación”, lo que no tiene base ni sentido algunos. El trabajo es la tarea desarrollada por el hombre generalmente sobre una materia prima con ayuda de instrumentos con la finalidad de producir bienes y servicios; y es, por tanto, el medio para la producción de la riqueza. Ese es el sentido propio y auténtico del trabajo, en cualquier parte del mundo, y su división es de la esencia de la productividad en una sociedad, pues una sola persona no podría nunca cubrir todas las fases de la producción o comercialización de bienes o de la prestación de servicios. De manera que no se entiende qué es lo que se quiere decir que con la nueva Ley, el trabajo supuestamente ahora adquirirá un significado “propio y auténtico”. Por otra parte, en la definición se sugiere que supuestamente hasta ahora el trabajo se habría realizado en el país sobre la base de la explotación y la discriminación, lo que está desmentido por la avanzada legislación laboral que ha habido desde la década de los cuarenta.

Ahora bien, ese trabajo con sentido “propio y auténtico”, y “sin discriminación”, al que se refiere la Ley Orgánica, es el que supuestamente ahora se va a garantizar a través de las organizaciones socioproductivas que se regulan en la ley, mediante las cuales, en forma exclusiva, se desarrollará la economía del país, y que conforme al artículo 10 de la LOSEC son solo cuatro: primero, las empresas del Estado comunal; segundo, las empresas públicas del Estado constitucional; tercero, las unidades productivas familiares, y cuarto, los grupos de trueque, variándose sustantivamente las formas que se regulaban en el régimen de la derogada Ley de 2008.

O sea que del trabajo en empresas privadas en las cuales los trabajadoras tienen herramientas para lograr mejores condiciones que ha sido una de las bases del sistema económico del país, se quiere pasar al trabajo exclusivamente en empresas de carácter público, creadas por las instancias del Estado comunal y por los órganos y entes del Estado constitucional, sometidas todas a una planificación centralizada, en las cuales no puede haber movimientos sindicales u organizaciones de trabajadores libres que puedan presionar para el logro de mejores condiciones laborales, y donde el “empresario” en definitiva resultará ser un burócrata de un régimen autoritario

⁴⁹² Al referirse al trabajo en la misma obra la *Ideología alemana*, Marx y Engels hablaron de la “explotación del hombre por el hombre” y se refirieron a la “distribución desigual, tanto cuantitativa como cualitativamente, del trabajo y de sus productos”. *Idem*.

que usa el “excedente” para su propio confort, explotando a los asalariados alienados.

Por otra parte, todo el sistema de producción socialista que se regula en la Ley Orgánica es un sistema económico sometido a una planificación centralizada, conforme a la cual está proscrita toda iniciativa privada, controlado además por el Ejecutivo nacional directamente.

A tal efecto, en la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular de 2008 se había establecido que el sistema de economía comunal estaba bajo el control del Ejecutivo Nacional, como “órgano rector”, que se ejercía por órgano del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social (artículo 6) (en lo adelante, Ministerio de las Comunas). La Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal establece ahora que el Ministerio de las Comunas (artículo 7).

Sin embargo, de las competencias que se atribuyen, resulta todo un sistema centralizado que conduce el Ejecutivo nacional.