

PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO EN VENEZUELA

Escritos de 2000, 2004 y 2015

(Con especial referencia a lo previsto en la Constitución de 1999, apenas la misma fue sancionada, y con un *Post Scriptum* sobre el Estado Burocrático y Populista que se desarrolló en contra de algunas de sus disposiciones)*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela

Además la *Constitución Política* que regula la organización del Estado mediante la distribución territorial y división orgánica del Poder Público; y de la *Constitución Social y de las Personas* que regula el estatuto de las personas y de los ciudadanos, sus derechos y deberes, y su relación con el Estado al igual que la relación general entre la sociedad y el Estado; el tercer componente normativo básico de toda Constitución contemporánea es la *Constitución Económica* que tiene por objeto establecer los principios del régimen de las relaciones económicas y el papel que, en las mismas, corresponde a la iniciativa privada y al propio Estado.

En el constitucionalismo venezolano, puede decirse que en la segunda mitad del siglo pasado se fue desarrollando un régimen constitucional y político propio de una sociedad democrática, con la configuración en la Constitución del 23 de enero de 1961 de una Constitución Económica que optó por un modelo económico de libertad como opuesto al de economía dirigida, similar al que existe en todos los países occidentales; cuyos principios se recogieron en el texto de la Constitución de 30 de diciembre

* Notas preparadas para la exposición sobre “Los principios que orientan la acción administrativa en materia económica,” en el *III Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Derecho administrativo económico, Reevaluando la participación del Estado en la actualidad*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima 27 de noviembre de 2023

de 1999, pero han sido letra muerta en su aplicación en los últimos veinte años.

La aplicación práctica de ese modelo constitucional hasta 1999, provocó, desde el punto de vista político, la consolidación del régimen democrático representativo, pluralista; y desde el punto de vista económico, y a pesar de los múltiples problemas de desarrollo económico-social que continuaban existiendo, el modelo enmarcó el desenvolvimiento de una economía basada en la libertad económica y 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 al segunda mitad del siglo XVII, en el caso de Venezuela convirtió al Estado en la entidad económica más poderosa del país, por ser dueño del petróleo, lo que lo llevó a intervenir en forma importante en la actividad económica.

Siguiendo, esas orientaciones de la Constitución de 1961 en materia de Constitución Económica¹, en el texto de la Constitución de 1999 también se establecieron formalmente las bases de un sistema económico de economía mixta o de economía social de mercado² que se debía haber desarrollado montado sobre la libertad económica, conforme a principios de justicia social, que requieren de la intervención del Estado³.

¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones sobre la Constitución Económica” en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, pp. 3839 a 3853.

² Véase lo que expusimos ante la Asamblea, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III, Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 15 a 52.

³ Véase en general, Henrique Meier, “La Constitución económica”, en *Revista de Derecho Corporativo*, Vol. 1, N° 1. Caracas, 2001, pp. 9-74; Dagmar Albornoz, “Constitución económica, régimen tributario y tutela judicial efectiva”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 5 (julio-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas, 2001, pp. 7-20; Ana C. Nuñez Machado, “Los principios económicos de la Constitución de 1999”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 6 (enero-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 129-140; Claudia Briceño Aranguren y Ana C. Nuñez Machado, “Aspectos económicos de la nueva Constitución”, en *Comentarios a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Vadell Hermanos, Editores, Caracas, 2000, pp. 177 y ss., Jesús Ollarves Irazábal, “La vigencia constitucional de los Derechos Económicos y Sociales en Venezuela”, *Libro Homenaje a Enrique Tejera París, Temas sobre la Constitución de 1999*, Centro de Investigaciones Jurídicas (CEIN), Caracas, 2001, pp. 159 a 192; Ricardo Combellas, *Derecho Constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la*

Las páginas que siguen tienen por objeto analizar esas disposiciones constitucionales en las cuales, en definitiva, se establecieron los principios que debían orientar la acción del Estado en materia económica, no exentos de poder desviarse por la carga intervencionista que también se reguló.

Estas notas fueron escritas apenas la Constitución comenzó su vigencia, por lo que leídas dos décadas después, lo que ponen en evidencia es que los mencionados principios constitucionales de un sistema económico de economía mixta no se aplicaron, y que lo que se desarrolló, sacrificando todo lo que era garantista en el texto constitucional, fue política pública que convirtiendo en letra muerta la Constitución, desarrolló un Estado burocrático socialista y populista al margen de la misma, que ha arruinado a la economía y la sociedad del que otrora fue el país más próspero de América Latina.

Tratemos, sin embargo, de desentrañar qué fue lo que se consagró en el texto constitucional de 1999, y cómo fue de inmediato interpretado por la jurisprudencia de la Sala Constitucional,⁴ lo que luego se abandonó.

I. PRINCIPIOS DEL SISTEMA ECONÓMICO

En la orientación del mencionado sistema económico de economía mixta se inscribió, precisamente, el contenido del artículo 299 de la Constitución de 1999, al prescribir que el régimen socioeconómico de la República se fundamenta en los 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 constitucional, por tanto, se fundamenta en la libertad económica, la iniciativa privada y 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, como se indica más adelante.

República Bolivariana de Venezuela, Mc Graw Hill, Caracas, 2001, pp. 209 y ss.; e Hildegard Rondón de Sansó, *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*, Editorial Ex Libris, Caracas, 2001, pp. 281 y ss.

⁴ Seguimos aquí lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Editorial Jurídica venezolana, caracas 2004.

Se trata, en definitiva, de un sistema mixto tal y como lo destacó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 117 de 6 de febrero de 2001:

“Las Constituciones modernas de los distintos países, si bien establecen de manera general la forma de actuación de los Poderes Públicos y de los individuos en la actividad económica, dicha consagración se hace en términos principistas; de esta forma, la Constitución Económica, entendida como el conjunto de normas constitucionales destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, 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 sólo se pretende que observe los límites constitucionales.

En el caso concreto de la Constitución venezolana de 1961, ésta 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).

Las premisas señaladas precedentemente 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, atendiendo a principios ideológicos...

A la luz de todos los principios de ordenación económica contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 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 interviene activamente como el “empresario mayor”). Efectivamente, la anterior afirmación se desprende del propio texto de la Constitución, promoviendo, 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.

Así las cosas, precisado como ha sido el carácter mixto del sistema socioeconómico de Venezuela, en tanto persigue el equilibrio de todas las fuerzas del mercado y la actividad conjunta del Estado e iniciativa privada, y siendo como ha sido declarado *supra* que el hecho de que la política de privatización no esté consagrada expresamente en norma constitucional alguna, no constituye razón suficiente para considerar inconstitucional la Ley de Privatización, se hace obligante para esta Sala declarar, como en efecto así se declara, improcedente el alegato del recurrente expuesto en tal sentido. Así se decide.

Ahora bien, esta Sala considera pertinente advertir con relación a la supuesta violación de la soberanía económica alegada por el recurrente, que, tal como se desprende de los artículos arriba señalados, el régimen económico de la República se fundamenta en principios de justicia social, promoción del desarrollo económico y la prohibición de los monopolios, principios estos que en ningún modo se encuentran quebrantados por la ley cuya impugnación se solicita, más aún, la Ley de Privatización contiene objetivos claros que fomentan, fortalecen y desarrollan los principios constitucionales aludidos precedentemente...

A la luz de las disposiciones normativas bajo análisis, se hace evidente que la política de privatización no quebranta en forma alguna

los postulados de la soberanía económica consagrados en la Carta Magna, sino que, por el contrario, a través del mecanismo *racional* de privatización la República fortalece la economía nacional en beneficio colectivo y se permite deslastrarse de aquellos entes o vehículos económicos que hasta el presente hayan resultado una carga innecesaria para el sector público y que además podría ser eficientemente soportada por el sector privado, lo que a su vez -lógicamente- debe significar un beneficio nacional desde el punto de vista impositivo, toda vez que las mismas tributarán directamente proporcional a su capacidad contributiva, esto es, a mayor eficiencia y mayor utilidad, mayor carga fiscal⁵.”

II. EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS

En la misma orientación en el Título de los Derechos, Deberes y Garantías Constitucionales de la Constitución de 1999 se incorporó un Capítulo que enumera los derechos económicos⁶ de las personas, en la siguiente forma:

1. *La libertad económica*

Siguiendo la orientación del artículo 96 de la Constitución de 1961, el artículo 112 de la nueva Constitución de 1999 estableció 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 la dedicación por los particulares a una actividad cualquiera y en las condiciones más favorables a sus personales intereses; por el contrario, el fin del derecho a la libertad de empresa constituye una garantía institucional frente a la cual los poderes constituidos deben abstenerse de dictar

⁵ Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001. Véase José Ignacio Hernández, “Constitución económica y privatización (Comentarios a la sentencia de la Sala Constitucional del 6 de febrero de 2001)”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 5, julio-diciembre-2001, Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 327 a 342.

⁶ Véase en general, Hildegard Rondón de Sansó, *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*, Editorial Ex Libris, Caracas, 2001, pp. 284 y ss.

normas que priven de todo sentido a la posibilidad de iniciar y mantener una actividad económica sujeta al cumplimiento de determinados requisitos. Así, pues, su mínimo constitucional viene referido al ejercicio de aquella actividad *de su preferencia* en las condiciones o bajo las exigencias que el propio ordenamiento jurídico tenga establecidas. No significa, por tanto, que toda infracción a las normas que regulan el ejercicio de una determinada actividad económica, entrañe una violación al orden constitucional o amerite la tutela reforzada prodigada por el amparo constitucional.”⁷

Por otra parte, al enunciado de motivos de limitaciones que traía el texto de 1961, en la norma de la Constitución de 1999 se ha agregado, explícitamente, las razones de desarrollo humano y protección del ambiente.⁸

Sobre estas limitaciones, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 85 de 24 de enero de 2002 (Caso: *Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal vs. Superintendencia de Bancos*), ha establecido los siguientes criterios:

“Por ejemplo, la actividad económica, está limitada por la Constitución, por razones de desarrollo humano, protección del ambiente u otros de interés social; por lo que la actividad económica tiene que encuadrarse dentro del Estado Social, así ésta no emerja del Estado (con más razón si es él quien la dinamiza de alguna manera).

Así mismo, el Estado promoverá la riqueza, así como la protección de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, de empresa, de comercio e industria, pero siempre con la meta de garantizar la creación y justa distribución de la riqueza (artículo 112 constitucional), por lo que, es el bien común, sin desigualdades ni discriminaciones, sin abusos, el objetivo del Estado Social de Derecho, y tanto en las leyes como en la interpretación constitucional deberán propender a él. Esta finalidad, necesariamente,

⁷ Véase sentencia N° 460 de 06-04-2001, (Caso: *Oly One Import C.A. vs. Guardia Nacional*), en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001,

⁸ Véase sobre la evolución constitucional de la libertad económica, en Allan R. Brewer-Carías, *Evolución Histórica del Estado*, Tomo I, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, San Cristóbal, 1996, pp. 662 y ss.

limita la autonomía de la voluntad contractual, y a la actividad económica irrestricta, que permite a las personas realizar todo aquello que la ley no prohíba expresamente, así sea en perjuicio de la población o de sus grupos.

No es que la interpretación constitucional de lo que es el Estado de Derecho prohíba el lucro, la ganancia o la libertad negocial, lo que sucede es que a juicio de esta Sala, la creación de riqueza y su justa distribución no pueden partir de una ilimitada y desorbitada explotación de los demás, y menos en áreas que por mandato constitucional pertenecen al Estado, o donde éste otorga a particulares concesiones; o los autoriza para que exploten dichas áreas o actúen en ellas, por lo que los particulares pueden crear en estos espacios autorizados riqueza propia, pero esta creación no puede ser en detrimento de quienes entran en contacto con las actividades que se realizan en ellas, y que por ser atinentes a todos los venezolanos, mal pueden ser aprovechados por algunos en desmedido perjuicio de los otros. De allí que las ganancias que los explotadores de tales áreas puedan obtener tienen que ser proporcionadas al servicio que presten y a la idoneidad con que lo hacen.

Se trata de evitar los perjuicios derivados de una desigualdad en las relaciones, proveniente de que una de las partes se encuentra en una posición dominante ante otras que forman un grupo o una clase social, por lo que dichas relaciones, de carecer de tutela efectiva, generarían una situación desproporcionadamente ventajosa para quien se encuentra naturalmente en la posición dominante sobre los miembros de las clases o grupos que en tal relación, les correspondería estar en situación de inferioridad.

No se trata sólo de la desproporción que puede existir entre el poderoso económico que explota a los menesterosos, sino que puede ocurrir en otras relaciones donde por motivos tecnológicos o de otra índole, una de las partes del contrato, debido a su posición, lesiona en su calidad de vida, al otro contratante, quien incluso podría formar parte del grupo privilegiado, pero que en este tipo de relación queda igualado a la masa explotable.

Ello puede ocurrir -por ejemplo- con consumidores de bienes, cuya publicidad masiva y subliminal los presiona inconscientemente a su adquisición; o con usuarios de servicios públicos necesarios o de bienes esenciales de amplia distribución, que no reciben dichos servicios o bienes en la calidad y condiciones requeridas, ni dentro de una relación de armonía entre lo recibido y lo pagado por ello; o con aquellos a quienes colectivamente se les sorprende en la buena fe, al no prestarles la información comprensible y necesaria, abusando de la ignorancia y obteniendo sobre ellas leoninas ventajas.

Igualmente, derechos individuales pierden efectividad ante derechos colectivos, tal como ocurre con el de la libertad económica, ya que por razones de interés social (artículo 112 Constitucional), ella puede verse limitada, sobre todo -si conforme al mismo artículo 112- el Estado debe garantizar la justa distribución de la riqueza.”⁹

En todo caso, en la misma sentencia de la Sala Constitucional al referirse a las libertades económicas en el Estado Social de Derecho, y señalar que tales libertades económicas y el derecho de propiedad, no se convierten, como tampoco lo eran en la Constitución de 1961, en derechos irrestrictos, se expresa:

“No es que el Estado Social de Derecho 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

⁹ Caso: *Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal vs. Superintendencia de Bancos* en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002,

se atente contra la libertad de elección de los mismos (artículo 117 constitucional).”¹⁰

En todo caso, en cuanto a las limitaciones a la libertad económica, dado el principio de la reserva legal, las mismas tienen que estar establecidas en la ley, sin que la misma pueda desnaturalizar el derecho mismo. Así lo precisó la Sala Constitucional en sentencia N° 329 de 4 de mayo de 2000:

“De las normas antes transcritas se puede colegir, que las mismas consagran la libertad económica no en términos absolutos, sino permitiendo que mediante la ley se dispongan limitaciones. Sin embargo, debe destacarse que ello no implica ejercicio alguno de poderes discrecionales por parte del legislador, el cual, no podrá incurrir en arbitrariedades y pretender calificar, por ejemplo, como “razones de interés social” limitaciones a la libertad económica que resulten contrarias a los principios de justicia social, ya que, si bien la capacidad del Estado de limitar la libertad económica es flexible, dicha flexibilidad existe mientras ese derecho no se desnaturalice.

En este mismo sentido debe entenderse que cuando la norma transcrita se refiere a las limitaciones a dicho derecho, y señala sólo “*las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes...*” no puede interpretarse que la Constitución establezca garantías cuya vigencia pueda ser determinada soberanamente por el legislador ya que todos los derechos subjetivos previstos en la Constitución son eficaces por sí mismos, con independencia de la remisión legal a la que pueda aludir la Constitución.

Lo que la Ley Fundamental ofrece es un “*estatuto completo de la libertad, efectivo por sí mismo, no necesitando de ningún complemento para ser operativo inmediatamente*” (E. García de Enterría, citado por Linares Benzo, Gustavo, en su ponencia “Lo que la Libertad Económica saca del Juego” en el IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional).”¹¹

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 358-359.

En sentido similar lo ha establecido la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia N° 177 de 1 de marzo de 2001 (Caso: *Video & Juegos Costa Verde vs. Prefecto Municipio Maracaibo*):

“El derecho a la libertad económica indudablemente es un derecho de los denominados “limitables”, en el sentido de que el Estado tiene la facultad de regular su ejercicio, a través de normas sustantivas de control de la actividad particular, con el propósito de lograr el desarrollo del referido derecho, bajo parámetros de orden y control, que no pongan en juego el buen estado de la cosa pública. Esto es lo que en doctrina administrativa se ha denominado como la intervención administrativa, comúnmente identificada con el nombre de “policía”. Ella atiende a la modalidad de obrar mediante la ocurrencia de actos de contenido operativo, prohibitivos y limitativos, dentro de la estructura organizativa de la función administrativa. Así, la actividad de policía se reduce en su régimen jurídico íntegramente al previsto por el Derecho Público.

Por otra parte, desde el mismo momento en que la “policía administrativa”, faculta al Estado para tomar ciertas medidas que influyen en la esfera de los derechos propios de los particulares -(entre ellos el de la libertad económica)- respetando por supuesto la especificidad jurídica de medios y fines de tal actuación de policía, nos adentramos en el campo de los límites a los derechos constitucionales, y el alcance de tales potestades de policía, se configurarían como “límites a las limitaciones” antes referidas.

En efecto, como bien lo señala, el autor argentino José Roberto Dromi, en la obra *Derecho Administrativo Económico*, Tomo II, Editorial Astrea, Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1985, pág. 297:

(...) El Estado debe asegurar el imperio del derecho y una justa convivencia social, por ello puede imponer limitaciones en la forma, modo o extensión del goce de los derechos. Estas limitaciones aparecen en beneficio del Estado, pero en suma son para el bien de la comunidad toda, pues se trata de una protección en defensa del interés social el equilibrar la extensión de los derechos de un individuo, respecto de otros, y del Estado mismo. Pues justamente al

Estado le incumbe el deber de verificar el cumplimiento del deber que tienen todos los administradores de no perturbar el buen orden de la cosa pública e impedir los trastornos que puedan incidir en su propia existencia (...).

Así un sector importante de la doctrina -ESCOLA entre otros- ha señalado que los derechos constitucionales de todo ciudadano se encuentran limitados en razón del interés público, dado que este tiende a proteger y beneficiar a la comunidad. Estas limitaciones son un conjunto de medidas de índole jurídica que se adoptan con el propósito de armonizar y hacer compatible el ejercicio de los derechos individuales con las exigencias del interés público, de modo que aquel derecho no sólo no constituía un obstáculo para el logro de ese interés general, sino que incluso, contribuya a él. (Cfr. Escola, Héctor, *El Interés Público como fundamento del Derecho Administrativo*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989).

Que el interés colectivo no pueda verse sacrificado por el interés individual, es un hecho aceptado por la doctrina más autorizada -Fleiner- al señalar que “*el interés público debe anteponerse al derecho individual y al interés individual y no puede ser sacrificado a él bajo ninguna circunstancia*” (Cfr. Fleiner, Fritz, “*Einzelrecht und öffentliches Interesse*”, *Separata de las Abhandlungen für Laband*, II, pág. 1, Apud. Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 2, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1980, pág. XIII-15).

En consecuencia, queda suficientemente claro que el fundamento de estas limitaciones reside en la necesidad de satisfacer exigencias y requerimientos propios del interés público, contra el que no pueden prevalecer los derechos y los intereses particulares, dentro del marco de razonabilidad previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, para la cual, nuestra sociedad política y jurídica ha sido concebida y creada en aras de la obtención del bienestar general, que incluye el bien común de todos y cada uno de nosotros, pero sin que los individuos puedan abdicar para ello de sus propios derechos y libertades, sino simplemente verlos restringidos por la necesaria prevalencia del interés público.

Ahora bien, esos límites que están facultado el Estado para imponer tienen a su vez limitaciones, constituidas principalmente por la razonabilidad de la actividad administrativa, y por la adecuación de ésta al principio de legalidad.

En cuanto al primero de los supuestos, en los casos concernientes al ejercicio de la policía administrativa, deben concurrir las siguientes situaciones: 1) fin público que habilite la actuación; 2) circunstancia justificantes; y 3) adecuación del medio elegido al fin propuesto. Lo cierto es que el principio de razonabilidad obliga a ponderar con prudencia las consecuencias sociales de la decisión, para evitar la arbitrariedad por “prohibiciones injustificadas” o por “excepciones arbitrarias”. (Vid. Canasi, José, *Poder de Policía y Cuestiones de Jurisdicción*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1963, pág. 38 y siguientes).

En lo que respecta al segundo de lo supuesto -esto es la adecuación de la actividad al principio de legalidad- se refiere a que las limitaciones que imponga el Estado al ejercicio de los derechos constitucionales, deben tener contenido legislativo, *vgr.* “reglamentos de policía” que imponen “penas de policía”, ya que éstas sin contenido legislativo, se configurarían como penas inconstitucionales. (Vid. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1973, pág. 523 y siguientes).

Ahora bien, las restricciones de los derechos constitucionales, además de estar autorizadas por Ley, deben ser materializadas por los órganos administrativos competentes. La competencia es, ciertamente, la medida de la potestad atribuida por la Ley a cada órgano, de modo, que no habrá competencia ni, desde luego, actuación administrativa válida, si no hay previamente el señalamiento, por norma legal expresa, de la atribución que se reconoce al órgano y de los límites que la condicionan. En este mismo orden de ideas, si hay inexistencia o falseamiento de los presupuestos fácticos, el órgano no podrá ejercitar el poder que el ordenamiento le ha atribuido y la actuación que cumpla estará viciada de ilegalidad y de nulidad absoluta acorde con la previsión contenida en el numeral 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En otras palabras, es cierta la facultad de la Administración para tomar medidas en sede administrativa, que limiten el interés individual en aras de tutelar el interés colectivo que podría verse envuelto en una situación determinada, pero para dictar las mismas, deben cumplirse todos y cada uno de los trámites legales correspondiente a la actuación administrativa de que se trate (*vgr.* Principio de Legalidad), por lo que no podría la administración, dictar un acto definitivo con prescindencia total o parcial del procedimiento pautado, justificándolo en el interés colectivo, ya que para esos casos, el ordenamiento ha proveído las llamadas medidas preventivas en sede administrativa.

Por lo tanto, es a la Administración a quien corresponde la carga de la prueba para demostrar, que en un caso concreto, se justifica la adaptación de medidas limitantes de los derechos particulares.

Es decir, no se pone en duda la facultad de la Administración de efectuar las actividades necesarias en búsqueda de interés público, sin embargo, para la adopción de esas medidas, es necesario que esté plenamente demostrada la viabilidad y oportunidad de las mismas, ya que de lo contrario, se estarían limitando los derechos constitucionales de una manera arbitraria e ilegítima.”¹²

2. *El derecho de propiedad y la expropiación*

El artículo 115 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad, precisando que toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes.

La propiedad, sin embargo, está sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Por tanto “la garantía al derecho de propiedad solo queda limitada o alterada en base a disposiciones legales que así lo contemplen, por lo que las normas que establezcan estas limitaciones son de interpretación restrictiva, debido a que ellas resultan puntuales”¹³.

¹² Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001,

¹³ Véase sentencia N° 296 de la Sala Constitucional (Caso: Argentina V. Domínguez), en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 359. Véase en general, José L. Villegas Moreno, “El derecho de propiedad en la Constitución de 1999”, en *Estudios de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, Volumen II. Imprenta Nacional, Caracas, 2001, pp. 565-582; y Luciano Parejo Alfonso, “Algunas consideraciones sobre el derecho de propiedad a la luz de la jurisprudencia constitucional”, en *Estudios de Derecho*

Por otra parte, sólo 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 bienes¹⁴.

La norma sigue la orientación del constitucionalismo venezolano¹⁵, aún cuando debe destacarse algunas variaciones en relación con su equivalente en la Constitución de 1961 (art. 99), que son las siguientes: *primero*, no se establece que la propiedad privada tiene una función social que cumplir, como lo indicaba la Constitución de 1961; *segundo*, en la nueva Constitución se enumeran los atributos del derecho de propiedad (uso, goce y disposición) lo que antes era materia de rango legal (art. 545 del Código Civil); y *tercero*, en cuanto a la expropiación, se exige en el nuevo texto constitucional que el pago de la justa indemnización sea “oportuno”. En esa forma, en general, la norma garantiza con mayor fuerza el derecho de propiedad¹⁶.

Deben agregarse, además, las normas constitucionales sobre derecho de autor y propiedad industrial, mal ubicadas en el Capítulo relativo a los derechos culturales (art. 98).

3. La prohibición de la confiscación

La Constitución 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, los bienes de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público

Administrativo: Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela, Volumen II. Imprenta Nacional, Caracas, 2001, pp. 267-311.

¹⁴ Véase la Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social, G.O. N° 37.475 de 1° de julio de 2002. Véase Allan R. Brewer-Carías et al., *Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social*, Caracas, 2003. Véase en general, Eduardo García de Enterría, “La garantía constitucional del patrimonio de los ciudadanos: expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial del legislador en el derecho comparado”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 3039-3056.

¹⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías “El derecho de propiedad y libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela” en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo II, Caracas, 1979, pp. 1139 a 1246.

¹⁶ Véase, además, los comentarios que formulamos sobre el régimen de la propiedad en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente. (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto-8 Septiembre 1999), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 201 y ss.

y los bienes provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes (art. 116 y 271).

Se amplían, en esta forma, considerablemente, los supuestos en los cuales procedería la confiscación, pero no se hace referencia a las medidas aceptadas por el derecho internacional público, como se especificaba en el artículo 102 de la Constitución de 1961.

4. *El régimen del latifundio y de la propiedad rural*

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. En tal sentido en 2001 se dictó el Decreto N° 1.546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario¹⁷

Por otra parte, la norma establece el derecho de los campesinos y demás productores y productoras 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 el 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.

La norma, sin embargo, no reguló ni hizo referencia al latifundio público o del Estado, quizás el de mayor extensión, constituido por las tierras baldías afectadas a la reforma agraria y su necesaria utilización para el desarrollo agrícola¹⁸.

¹⁷ G.O. N° 37.323 del 13 de noviembre de 2001.

¹⁸ Véase nuestro voto salvado sobre esto en Allan R, Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 215.

5. El derecho a la calidad de bienes y servicios

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. En 2002 se sancionó la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad¹⁹.

6. Derechos de asociación cooperativa

La Constitución, por otra parte, reconoce el derecho de los trabajadores y de la comunidad para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, como las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas, las cuales pueden desarrollar cualquier tipo de actividad económica, de conformidad con la ley, (art. 118).

El legislador, en todo caso, debe reconocer las especificidades de estas organizaciones, en especial, las relativas al acto cooperativo, al trabajo asociado y su carácter generador de beneficios colectivos; y el Estado debe promover y proteger estas asociaciones destinadas a mejorar la economía popular y alternativa; en particular, las destinadas a la producción agrícola (art. 307). En se dictó el Decreto N° 1.440, con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas²⁰.

III. 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 fue desarrollando en las últimas décadas del siglo XX²¹.

1. El Estado promotor

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 normas.

¹⁹ G.O. N° 37.555 del 23 de octubre de 2002

²⁰ G.O. N° 37.285 del 18 de septiembre de 2001

²¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Evolución Histórica del Estado*, Tomo I, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., pp. 594 y ss.

A. *La promoción del desarrollo económico*

Expresamente, el artículo 299 de la Constitución obliga al Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, a promover el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia, equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

B. *La promoción de la iniciativa privada*

El artículo 112 de la Constitución, además, y como garantía de libertad económica, obliga al Estado 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, 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.

En este contexto, el Estado puede establecer regímenes de protección a la inversión, tanto nacional como extranjera²²

C. *La promoción de la agricultura para la seguridad alimentaria*

El artículo 305 de la Constitución también obliga al Estado a promover la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral y, en consecuencia, debe garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor²³.

La seguridad alimentaria se debe alcanzar desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal

²² Véase la sentencia de la Sala Constitucional N° 186 de 14 de febrero de 2001, sobre la impugnación de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones, en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001,

²³ Sobre esta obligación estatal véase nuestro comentario en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 214.

en el mismo texto constitucional, la proveniente de las actividades agrícolas, pecuarias, pesquera y agrícola.

En general, el mismo artículo 305 dispone que la producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la Nación, y a tales fines, el Estado debe dictar las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola²⁴.

El Estado, además, debe proteger los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca de aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley²⁵.

D. La promoción de la industria

El artículo 302 de la Constitución obliga al Estado a promover la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo.

E. La promoción del desarrollo rural integrado

Adicionalmente, la Constitución también obliga al Estado a promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional; y a fomentar la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de las obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica (art. 306)²⁶.

²⁴ Véase, entre otras, Decreto N° 1.469 con Fuerza de Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable en *G.O.* N° 5.556 Extraordinario de 13 de noviembre de 2001; Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas en *G.O.* N° 37.801 del 21 de octubre de 2003; Ley de Mercadeo Agrícola en *G.O.* N° 37.389 de 21 de febrero de 2002; Ley de Crédito para el Sector Agrícola en *G.O.* N° 37.563 del 5 de noviembre de 2002.

²⁵ Véase la Ley de Pesca y Acuicultura en *G.O.* N° 37.727 del 8 de julio de 2003.

²⁶ Sobre esto, véase nuestra propuesta en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 215.

F. La promoción de la pequeña y mediana industria

El artículo 308 de la Constitución también obliga al Estado a proteger y promover la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular.

A tal efecto, la Constitución exige que se debe asegurar la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento oportuno. En 2002 se sancionó la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria²⁷.

G. La promoción de la artesanía popular

En cuanto a la artesanía e industrias populares típicas de la Nación, el artículo 309 dispone que deben gozar de protección especial del Estado, con el fin de preservar su autenticidad y deben obtener facilidades crediticias para promover su producción y comercialización.

H. La promoción del turismo

Por último, en cuanto a las actividades económicas que deben ser promovidas, el artículo 310 declara al turismo como una actividad económica de interés nacional, prioritaria para el país en su estrategia de diversificación y desarrollo sustentable. La norma exige que dentro de las fundamentaciones del régimen socioeconómico previsto en esta Constitución, el Estado debe dictar las medidas que garanticen su desarrollo y debe velar por la creación y fortalecimiento del sector turístico nacional. En 2001 se dictó el Decreto N° 1.534 con Fuerza de Ley Orgánica de Turismo²⁸.

2. El Estado regulador

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, consecuencia de las limitaciones a la libertad económica como resulta de lo antes expuesto.

²⁷ G.O. N° 37.583 del 3 de diciembre de 2002.

²⁸ G.O. N° 37.332 del 26 de noviembre de 2001.

Sobre ello, incluso, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la mencionada sentencia N° 85 de 24 de enero de 2002, ha señalado:

“Es de la esencia del Estado Social de Derecho dictar medidas legales para planificar, racionalizar y regular la economía (artículo 112 constitucional), restringir la propiedad con fines de utilidad pública o interés general (artículo 115 *eiusdem*), o limitar legalmente la libertad económica por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otros de interés social (artículo 112 constitucional).

Es criterio de la Sala, que cuando la propia Constitución prohíbe determinadas conductas, de producirse, ellas devienen en inconstitucionales, independientemente de que sean tipificadas como delitos o faltas, o sean susceptibles de sanciones administrativas; y como procederes inconstitucionales pueden ser objeto de acciones diversas a las penales, tendentes a que cese o se impida la violación constitucional, sin necesidad de discutir la calificación delictiva de las conductas prohibidas.

Como se explica en este fallo, 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. Este signo distingue al Estado Social de Derecho del Estado Liberal.

Dentro de un Estado Social, es inadmisibles que el Estado sea la fuente del desequilibrio que se trata de evitar...

La solidaridad social de quien realiza la actividad económica, sea venezolano o extranjero, a juicio de esta Sala va aún más allá. Las personas no pueden estar encaminadas a obtener ventajas usurarias, o a realizar contratos -así las partes los acepten- donde una de ellas no corre riesgos y obtiene todas las ganancias, mientras la otra está destinada a empobrecerse. Hasta allí no llegan las consecuencias de la autonomía de la voluntad en un Estado Social de Derecho, en el cual la solidaridad social es uno de sus elementos, que existe no para

explotar o disminuir a los demás, ni para premio de los más privilegiados.

Tal proceder, que se enmarca dentro del capitalismo liberal, es contrario de la dignidad humana y no es mas que un abuso del o de los propietarios de las empresas que lo adelanten.”²⁹

A. *El régimen de la prohibición de los monopolios*

La nueva Constitución no se limitó a declarar, como lo hacía el artículo 97 de la Constitución de 1961, que “no se permitirán monopolios”, sino que detalló en el artículo 113, el régimen de tal prohibición³⁰, en la siguiente forma:

“Se declaran contrarios a los principios fundamentales de esta 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 fuere la forma que adoptare en la realidad. También es contraria a dichos principios el abuso de la posición de dominio que un particular, un conjunto de ellos o ellas 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 d una demanda concentrada. En todos los casos antes indicados, el Estado adoptará las medidas que fueren 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, los productores y productoras y el aseguramiento de condiciones efectivas de competencia en la economía.”

B. *El régimen de las concesiones estatales*

En particular, el mismo artículo 113 de la Constitución regula las concesiones del Estado cuando se trate de explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de la prestación de servicios de

²⁹ Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002,

³⁰ Véase nuestro criterio sobre esta norma en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 185 y 186.

naturaleza pública, con exclusividad o sin ella, las cuales se pueden otorgar por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público.

Sobre este régimen, la Sala Constitucional en su mencionada sentencia N° 85 de 24 de enero de 2002 (Caso: *Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal vs. Superintendencia de Bancos*) señaló:

“Ahora bien, mediante el régimen de concesiones, el Estado y los entes que lo conforman pueden permitir a particulares la explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de esos entes, así como la prestación de servicios de naturaleza pública, pero estas concesiones no pueden ejercerse sino adecuándolas al interés público, como lo señala el artículo 113 constitucional así como al interés social, motivo por el cual ni los derechos que se le otorguen, ni la actitud de los concesionarios pueden tener una connotación distinta a la del Estado, y dentro de un Estado Social la concesión no puede estar destinada a aumentar el desequilibrio entre las clases, o entre el Estado y los ciudadanos. Las normas sobre responsabilidad social, recogidas en los artículos 299 y 326 constitucionales, a juicio de esta Sala son claras al respecto.

Es más, el concesionario -como empresario- no puede trasladar a los ciudadanos riesgos inherentes a la empresa, como tampoco puede desplazar hacia éstos los costos que le corresponden para poder operar, buscando de esta manera un lucro exagerado o injusto que atenta contra el interés público y la calidad de la vida de los ciudadanos. Permitirlo, sería negar el Estado Social de Derecho.

El Estado, y los concesionarios que actúan en su nombre, tienen que adaptarse a las prohibiciones de los artículos 113, 114, 115 y 117 constitucionales, salvo las excepciones constitucionales y legales. Sobre estos tópicos la Sala falló el 8-12-00 (sentencia 1556). Igualmente, deben obrar de acuerdo a valores como la solidaridad y la responsabilidad social.

Observa la Sala, que en áreas diferentes a las de las concesiones, el Estado otorga a particulares autorizaciones o permisos para actuar, realizar contratos administrativos, prestar servicios públicos, etc.

Hay actividades que son de interés general, de interés público o de interés social, y para que los particulares puedan cumplir esas actividades, es necesario -por mandato legal- que el Estado los autorice o los habilite, lo que también es necesario para prestar servicios públicos, como los que prestan -por ejemplo- la Banca y otros entes financieros, servicio público reconocido como tal por el artículo 7 de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, o por el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral, en lo referente al subsistema de vivienda y política habitacional (artículo 52 de la última ley citada).

Quienes reciben la autorización pueden, en principio, ejercer libremente la actividad económica que han preferido, pero ella puede quedar sujeta -por mandato legal- a la vigilancia, fiscalización y control del Estado. Pero, además, dentro del Estado Social de Derecho, estos particulares autorizados cuando obren en áreas de interés social, tienen el deber de cumplir con su responsabilidad social, lo que significa no sólo ceñirse al cumplimiento de la ley, sino propender a la paz social, contribuir a la armonía, lo cual es un deber de las personas - y no sólo del Estado- a tenor del artículo 132 constitucional.

Ante tal deber, no es pensable que fundados en la autorización estatal, estos particulares traten de impedir la democracia económica y entraben a otros la libertad de empresa, o realicen actividades destinadas a la explotación desproporcionada de las personas, así la ley no lo prohíba, porque aceptar lo contrario es dejar sin aplicación al Estado Social de Derecho e ignorar los deberes sociales que dicho Estado crea en general.

Por ello, varias leyes vigentes, como el Decreto n° 310 con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, en su artículo 9, establece que una misma persona no puede ejercer ni controlar simultáneamente en una región, dos o más de las actividades de producción, transporte o distribución previstas en esa Ley. Control prohibido, por lo que las simulaciones o fraudes a la ley, tendientes a burlar tal prohibición son perseguibles no solo por el Estado, sino por los particulares interesados, ya que en una democracia participativa, tales acciones cívicas son posibles.

Se limita así la libertad de empresa, abriendo los cauces a la democracia económica, y que otros pueden participar de los negocios o industrias, lográndose así una mejor y equitativa distribución de las riquezas.

Idénticas o semejantes prohibiciones se encuentran en otras leyes que procuran evitar la concentración de poder económico en personas o grupos de personas, tal como acontece en los artículos 146 y 191 de la Ley de Telecomunicaciones, o el 63 de la Ley Orgánica de Turismo, por ejemplo. Por ello, en general, las libertades económicas y de empresa tienen límites, siempre en beneficio del colectivo.

Por otra parte, el Estado Social de Derecho se funda igualmente en la solidaridad, y no admite ni en el Estado, ni en los particulares autorizados para actuar en áreas de interés social o público, que en base a silencios de la ley, asuman conductas discriminatorias o que propendan al empobrecimiento y explotación de clases sociales o grupos de población considerados débiles. El fin de lucro, debe conciliarse con la solidaridad y la responsabilidad social.

Se trata de principios generales, aplicables a la actividad económica en general. No es admisible, por ejemplo, que el Estado, sin justificación alguna, cobre a unos usuarios una tarifa, y premie a otros que están en igualdad de condiciones, exonerándolos de ese pago. No es admisible que el Estado otorgue concesiones -por ejemplo- con determinadas cláusulas favorables al concesionario y no las otorgue a otro concesionario que se encuentra en igual situación. Ante tales discriminaciones, tratándose de la explotación de recursos del Estado o de la prestación de servicios públicos, con exclusividad o sin ella, las víctimas de la discriminación, o los usuarios, u otros concesionarios, contratantes, etc., tienen el derecho de pedir que no se les discrimine y se les permita realizar la actividad económica en igualdad de condiciones; y tal derecho es oponible a los particulares que explotan bienes o servicios del Estado, bien porque hayan realizado contratos con éste, u obtenido concesiones o autorizaciones.

Para esta Sala es inconcebible que quien goza de estos bienes o derechos, propiedad del Estado Venezolano y por lo tanto del Pueblo, impida a otros el goce, o los utilice de una manera tal que haga

nugatorio el acceso de los particulares, y hasta del Estado a esos servicios, entre los que se encuentra el crédito por interés social.”³¹

C. El régimen de protección a los consumidores o usuarios

El artículo 117 de la Constitución, como se ha dicho, remite a la ley para establecer los mecanismos necesarios para garantizar los derechos a la calidad de bienes y servicios y a la información adecuada sobre los mismos, las normas de control de calidad y cantidad de bienes y servicios, los procedimientos de defensa del público consumidor, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la violación de estos derechos.

D. El régimen de la política comercial

El artículo 301 de la Constitución reserva al Estado el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas. Dispone, además, que no se puede otorgar a empresas y organismos o personas extranjeros regímenes más beneficiosos que los establecidos para los nacionales, estando sujeta, la inversión extranjera, a las mismas condiciones que la inversión nacional³².

E. Los ilícitos económicos

La Constitución estableció el principio de que el ilícito económico, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización y otros delitos conexos, deben ser penados severamente de acuerdo con la ley (art. 114).

3. El Estado empresario

En lo que concierne a la intervención del Estado en la economía, como Estado empresario, la Constitución regula en forma específica, el régimen de la creación de empresas, el régimen de la nacionalización petrolera y el régimen de la reserva de actividades económicas al Estado.

A. La creación de empresas estatales

Contrariamente a lo que establecía el Proyecto que discutió la Asamblea, que sujetaba la posibilidad de creación de empresas públicas

³¹ Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002,

³² Véase nuestro criterio sobre esta norma en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 208 y 209.

sólo en las actividades reservadas en la Constitución o a una autorización legislativa expresa,³³ a propuesta nuestra, el artículo 300 de la Constitución se limitó a exigir que una ley nacional debe establecer las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan.

B. *La reserva al Estado de la industria petrolera*

El artículo 302 de la Constitución, luego de intensos debates³⁴ 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 efectuada mediante la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos de 1975³⁵, 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 ha establecido en 2001 la Ley Orgánica de Hidrocarburos³⁶.

En particular, en todo caso, en la Constitución (art. 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

³³ Véase nuestros Votos Salvados y la propuesta en las dos discusiones, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 207 y 208 y 291.

³⁴ Véase nuestro voto salvado en primera discusión en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 209 y 210.

³⁵ Véase nuestros comentarios sobre ese proceso en Allan R. Brewer-Carías, “Aspectos organizativos de la industria petrolera nacionalizada”, en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Instituto de Derecho Público UCV, Vol. III, Tomo I, Caracas, 1981, pp. 407 a 492.

³⁶ G.O. N° 37.323 del 13 de noviembre de 2001

filiales, las cuales son, en realidad, las que realizan las actividades económicas en la industria.

C. La posibilidad de reserva de otras actividades económicas

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 (como la industria del gas natural, o la industria del mineral de hierro), como a la posibilidad, en el futuro, que se pueda dictar una reserva de actividades económicas de interés público o de carácter estratégico³⁷.

4. El Estado planificador

Tanto en el artículo 112 como en el artículo 299 de la Constitución, se atribuyen al Estado potestades planificadoras, aún cuando con la especificación de que debe ser democrática, participativa y de consulta abierta. A tal efecto, en 2001 se dictó el Decreto N° 1.528 con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación³⁸.

Caracas 2004

IV. LOS PROBLEMAS DE UNA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA CONCEBIDA PARA EL PATERNALISMO INSOLVENTE

Apenas la Constitución fue publicada, a comienzos de 2000, en un estudio sobre “Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1999” elaborado con ocasión de un Foro sobre “*La nueva Constitución de 1999*”, organizado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en Caracas,³⁹ expuse lo siguiente sobre el problema y peligro que significaba la

³⁷ Véase nuestro voto salvado en primera discusión en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 210 y 211.

³⁸ G.O. N° 5.554 Extraordinario de 13 de noviembre de 2001

³⁹ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1999” en *La Constitución de 1999*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2000, pp. 77 y ss.

introducción en la Constitución económica de elementos que podían conducir al estatismo insolvente y al populismo, explicando lo siguiente:

El paternalismo estatal en el campo social que se ha analizado conduce, inexorablemente a la concepción de una Constitución económica con una gran carga estatista, que es lo que precisamente se ha desarrollado en Venezuela en los últimos veinte años desde que se sancionó la Constitución de 1999.

En efecto, como hemos señalado, la tercera parte de la Constitución, como toda Constitución contemporánea, está destinada a regular la Constitución económica, en la cual se establecen las reglas de juego del sistema económico del país, el cual sigue concibiéndose, en principio, como un sistema de economía mixta, que se basa en reconocer la iniciativa privada y los derechos de propiedad y libertad económica, pero fundamentándolo en principios de justicia social, lo que permite la intervención del Estado en la economía, en algunos casos en forma desmesurada.

En esta materia, a pesar de que en las discusiones del Proyecto se lograron establecer algunos equilibrios importantes entre la libertad económica y la intervención del Estado, como lo observé desde cuando la Constitución comenzó su vigencia, existe un marcado acento estatista, lo que aunado a las consecuencias fiscales del paternalismo social y del populismo que contiene, hace materialmente inviable financieramente el rol del Estado, previéndose un esquema de terrorismo tributario que informa la Disposición Transitoria Quinta, contrario a la iniciativa privada.

En efecto, la Constitución no sólo 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 escasas normas reguladoras de la libertad económica (art.

112) y de la propiedad privada (art. 115). No existe, sin embargo, el equilibrio necesario entre lo público y lo privado, privilegiándose en el sector privado sólo actividades no fundamentales en la generación de riqueza y empleo como la agrícola (art. 305), la artesanía (art. 309), la pequeña y mediana empresa (art. 308), y el turismo (art. 310).

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

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 pretendiese 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” (art. 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 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 afectase 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 (art. 317), estableciéndose en las Disposiciones Transitorias normas destinadas a regularizar el terrorismo fiscal (Disposición Transitoria Quinta), elaboradas pensando como si sólo las grandes empresas fueran contribuyentes, a quienes sólo 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 la Constitución se olvidó del ciudadano y de la protección y seguridad que había que brindarle. Caracas 2000

POST SCRIPTUM: EL DESARROLLO DE UN ESTADO SOCIALISTA, BUROCRÁTICO Y POPULISTA EN VENEZUELA

Parte del texto preparado para la conferencia sobre *¿Hacia dónde va el derecho público?: Estado Totalitario y nuevas tendencias del derecho administrativo,* dictada en el *Congreso Internacional sobre Tendencias actuales del derecho público, Conmemorativo del Acto Legislativo del 10 de septiembre de 1914 por el cual se estableció el Consejo de Estado,* organizado por la Universidad del Rosario y el Consejo de Estado, Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá 8 al 10 de septiembre de 2014.

I. EL DESARROLLO DE UN ESTADO SOCIALISTA Y BUROCRÁTICO ACAPARADOR DE TODA LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

EL Estado en Venezuela, contrariamente a lo establecido en la Constitución y conforme a los peligros que desde el inicio advertimos de su texto, por la práctica gubernamental de los últimos veinte años se ha convertido en un Estado socialista y burocrático, como consecuencia de la desaparición, persecución y estigmatización de la iniciativa privada, a pesar de lo que dice y garantiza la Constitución; y con ello, de toda posibilidad de efectiva generación de riqueza y de empleo en el país, el cual sólo la iniciativa privada puede asegurar; con la lamentable generación de altas tasas de desempleo o de empleo informal. El más claro ejemplo de ello, como se ha dicho, es la normativa contenida en la Ley Orgánica de Precios Justos, de persecución y terror contra la iniciativa privada.

El resultado ha sido que al perseguirse al sector privado y destruirse el aparato productivo, la política social, como solución al desempleo, lamentablemente no ha sido otra que la burocratización mediante el aumento del empleo público a niveles nunca antes vistos, por supuesto bien lejos de la meritocracia que prescribe la Constitución, conforme a la cual el ingreso a la función pública debería ser sólo mediante concurso público (art. 146). La consecuencia de esta política está en que Venezuela, después de quince años de estatizaciones, hoy tiene casi el mismo número de empleados públicos civiles que los que por ejemplo existen en toda la Administración Federal de los Estados Unidos.⁴⁰

En ésta última, por ejemplo, en 2012 existían aproximadamente 270.000 de empleados públicos civiles que sirven a 316 millones de personas, y Venezuela, que tiene una población de 30 millones de personas, en 2012 contaba con cerca de 247.000 (comparado con los 90.000 que había en 1998).⁴¹ Ello implica que cerca del 20% de las personas laboran para el Estado, comparado por ejemplo, con el 3,9% en Colombia. Lo cierto en todo caso, es que durante los últimos 10 años el número de empleados públicos aumentó en un 156%, pero con una disminución lamentablemente, quizás en

⁴⁰ Véase la información de la Office of Personal Management, en <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/historical-tables/total-government-employment-since-1962/>

⁴¹ Véase Víctor Salmerón, "A ritmo de 310 por día crecen los empleados públicos," en *El Nacional*, Caracas 2 de diciembre de 2012, en <http://www.eluniversal.com/economia/121202/a-ritmo-de-310-por-dia-crecen-los-empleados-publicos>.

proporción mayor, respecto de la eficiencia de la Administración en la prestación de los servicios sociales.⁴²

Además, en esa burocracia estatal, quedó en el papel la norma constitucional que prescribe que “los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna,” y de que su “nombramiento o remoción no pueden estar determinados por la afiliación u orientación política” (art. 145), pues en la práctica gubernamental actual sucede todo lo contrario, pues para ingresar a la función pública el interesado tiene que haber demostrado lealtad al gobierno, y a los funcionarios se los hace estar al servicio del partido de gobierno, de manera que quien no se adapte a ese principio, es simplemente removido de su cargo, sin contemplación.

El “nuevo” derecho administrativo de la función pública que surge de esa situación, es la antítesis de lo que antes conocíamos como el estatuto de la función pública, teniendo sin embargo una Ley que la regula, que incluso establece concursos para ingresar a la carrera administrativa, y causales de destitución, la cual en realidad, cayó en desuso.

En todo caso, para poder uno darse cuenta del efecto que ha tenido esta burocratización en la Administración del Estado, basta constatar que la misma hasta 2014 tenía una dimensión monstruosa, formada en su cúspide por 36 Ministerios del despacho Ejecutivo (en 1999 eran 16), con 107 Viceministros designados.⁴³ El número de Ministerios ha sido reducido en septiembre de 2014 a 27 Ministerios, mediante la fusión entre varios, y se han creado 6 Vicepresidentes sectoriales.⁴⁴ Además, existen cientos de empresas del Estado, sin control ni coordinación alguna, todo lo cual complica en demasía el aparato burocrático del Estado. Por todo eso, con toda razón, *The Economist* en septiembre de 2014 estimaba que Venezuela era “probablemente la economía peor gerenciada del mundo” donde “el precio de la sobrevivencia de la revolución parece ser la muerte lenta del país;”⁴⁵ gerencia que durante más de una década estuvo a cargo de un ingeniero mecánico, y que en 2014, se ha entregado a un militar general del ejército,⁴⁶ teniendo ambos, en común, la formación que deriva de haber sido sólo burócratas durante los tres últimos lustros.

Para calibrar la situación de las mismas, por otra parte, basta analizar solo una empresa del Estado, la del sector económico más importante del país, que es la que maneja la industria petrolera, y de la cual depende el 97 % de las divisas que recibe el

⁴² Véase Jairo Márquez Lugo, “Venezuela tiene más empleados que Estados Unidos,” en <http://entresocios.net/ciudadanos/venezuela-tiene-mas-empleados-publicos-que-estados-unidos>. Véanse también los datos en: “1999 versus 2013: Gestión del Desgobierno en números,” en <https://twitter.com/sushidavid/status/451006280061046784>.

⁴³ Véanse el reportaje “Venezuela rompió récord mundial con la mayor cantidad de ministerios,” en *Notitarde.com*, 3 de julio de 2014, en <http://www.notitarde.com/Pais/Venezuela-rompio-record-mundial-con-la-mayor-cantidad-de-ministerios-2189733/2014/07/03/336113>. Véase además, los datos en “1999 versus 2013: Gestión del Desgobierno en números,” en <https://twitter.com/sushidavid/status/451006280061046784>. Véase también la información en Nelson Bocaranda, “Runrunes del jueves 21 de agosto de 2014,” en <http://www.lapa-tilla.com/site/2014/08/21/runrunes-del-jueves-21-de-agosto-de-2014/>.

⁴⁴ Véanse los Decretos en *Gaceta Oficial* N° 40489 de 3 de septiembre de 2014.

⁴⁵ Véanse “Venezuela’s Economy. Of oil and coconut wáter. Probably the world’s managed economy,” en *The Economist*, N° 8905, September 20th. 2014, pp. 31-32.

⁴⁶ Véanse “Venezuela’s Economy. Of oil and coconut wáter. Probably the world’s managed economy,” en *The Economist*, N° 8905, September 20th. 2014, pp. 31-32.

país.⁴⁷ Allí, de los 42.000 empleados que Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) tenía en 1998, después de que se despidieron en 2002 en la forma más inícuca posible a más de 20.000 empleados calificados como consecuencia de una huelga petrolera, sin reconocimiento de derechos sociales algunos derivados de la legislación laboral; la industria pasó a tener 120.000 empleados. La antigüedad promedio de los empleados despedidos era de quince años, y con ellos se perdieron 280.000 años de experiencia, con un entrenamiento formal que tenían de 21 millones de horas. De este daño irreversible derivado de la masiva pérdida de conocimiento, talento y experiencia, las consecuencias han sido desastrosas para el país, de lo cual nunca se ha podido recuperar la industria, siendo una de sus manifestaciones, por ejemplo, que de 3.5Mbd que la industria producía en 1998 se ha pasado a producir 2.6Mbd en 2013, y de un costo de producción de US\$ 4bd en 1998 se ha pasado a un costo de US\$ 24bd. Y en cuanto a la productividad, medida en barriles por día por trabajador, de los 83pb en 1998, se pasó a 23 en 2013, es decir, una caída del 72%.⁴⁸ La empresa, además, se ha endeudado en cifras astronómicas, con un total de pasivos de 142,596.000.000 US\$ en 2012 y una deuda externa de 40.026.000.000 US\$; cifra ahora impagable por la imposibilidad de aumentar la producción.⁴⁹

Y lo más insólito de este desastre venezolano, es que el país con las más grandes reservas de petróleo de América, que antes de la creación de la OPEP era todavía el primer país exportador de petróleo del mundo, y que en toda su historia era un exportador nato de gasolina terminada y semi-terminada, ahora, teniendo el centro refinador más grande de América Latina, no es capaz de cubrir el consumo interno de gasolina, e importa desde los Estados Unidos más de 3.3 millones de litros diarios de gasolina (unos 150.000bd). Los mismos se venden al detal a menos de un centavo de dólar por litro, perdiendo la empresa aproximadamente 107 US\$ por cada barril.⁵⁰ Además, en octubre de 2014 se anunciaba que el país estaba iniciando la importación de petróleo crudo desde Argelia.⁵¹ Adicionalmente, en 2014, el gobierno estaba embarcado en un proceso de decidir la venta de la empresa Citgo, ubicada en los Estados Unidos, que es refinadora y distribuidora de gasolina, que fue desarrollada exitosamente desde los tiempos de la internacionalización de la industria petrolera en

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Véase Ramón Espinasa, "El Sector Petrolero quince años después", 2014, en <http://elreca-dero.blogspot.com/2014/07/ramon-espinasa-el-sector-petrolero.html>

⁴⁹ Véase Diego González Cruz, "Pdvs colapsó. Pdvs llegó al colapso. Su deuda externa es impagable en el corto y en el mediano plazo," en *El Universal*, 23-12-2013, en <http://www.eluniversal.com/opinion/131223/pdvs-colapso>

⁵⁰ Véase el reportaje de Carolina Pezoa A.: "El mundo militar se consolida en el aparato estatal de Venezuela. Reciente cambio de gabinete del Presidente Nicolás Maduro apuntaló a uniformados en áreas productivas y financieras clave," en *La Tercera.com*, 6 de septiembre de 2014, en <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/09/678-594664-9-el-mundo-militar-se-consolida-en-el-aparato-estatal-de-venezuela.shtml>

⁵¹ Véase el reportaje "Primer buque de importación petrolera parte para Venezuela," donde se informa que: "Lo que será la primera importación de crudo en la historia del país partió desde el norte de África, en una operación que busca reducir los costos de Pdvs para diluir el crudo pesado de la Faja Petrolífera Hugo Chávez en la región del Orinoco," en *El Nacional*, Caracas 15 de octubre de 2014, en http://www.el-nacional.com/economia/Primer-buque-importacion-petrolera-Venezuela_0_501549924.html

los años noventa,⁵² y que ya en los Estados Unidos de América, se comienza a calificar como una operación penosa.⁵³

A toda esta catástrofe, sin duda, además de las fallas gerenciales y la errada política de Estado, contribuyó el mencionado despido de más de 20.000 profesionales formados durante décadas en las mejores Universidades del mundo, además fueron desplazados, pues incluso se les impidió trabajar en el país, en lo que ha sido la más grande y masiva persecución laboral y política que América Latina haya conocido jamás. Pero como sucede en la vida con harta frecuencia, las pérdidas para unos siempre son las ganancias para otros, como ha sido precisamente el caso de los aportes que dichos profesionales venezolanos han dado fuera de Venezuela, en la producción petrolera de tantos otros países que necesitaban de tecnología de punta, siendo precisamente una muestra de ello el caso de Colombia, donde han sido los petroleros venezolanos desplazados de su país, quienes han contribuido significativamente al despegue de la industria petrolera colombiana, en una forma que era difícil de imaginar hace unos lustros.⁵⁴

Y si todo esto ha ocurrido en la industria más importante del país, lo que tenemos en el resto de la industria pesada estatificada es desolador, como se aprecia de la industria siderúrgica, del aluminio, e incluso de la industria eléctrica que han hecho

⁵² Como lo advirtió José Toro Hardy: “Ahora la vorágine revolucionaria, hundida en el fango de una ideología obsoleta, una incompetencia abismal y una corrupción inenarrable, está a punto de cometer un último e insuperable acto de destrucción: la entrega de Citgo.” Véase José Toro Hardy, “J’ accuse’: Le entrega de Citgo,” en *lapatilla.com*. 29 de julio de 2014, en <http://www.lapatilla.com/site/2014/07/29/jose-toro-hardy-jaccuse-la-entrega-de-citgo/>.

⁵³ En el *The New York Times* del 14 de agosto de 2014, se informaba que Venezuela estaba con dicha venta configurándose como un ‘vendedor angustiado,’ indicando: “The country wants to offload Citgo, its American refinery and pipelines unit. It may be worth up to \$15 billion, money that’s sorely needed because of President Nicolás Maduro’s foolish economic policies. And the drop in value of heavy-oil assets like Citgo owns makes it a bad time to sell.// There can be advantages to getting rid of refining businesses. ConocoPhillips, for example, spun out its fuel-processing plants as a standalone company in May 2012. The two separate companies are now worth a total of 61 percent more. // Venezuela’s state-owned oil company PDVSA has a different motive. Mr. Maduro’s administration is running out of cash. That’s the result of anti-business policies -including price controls and nationalization- that have depressed local production and increased reliance on imports. Access to dollars is rationed by a complex three-tier exchange rate that favors government projects over the private sector.// It has led to shortages of food and medical supplies, which explains PDVSA’s timing in putting its United States division up for sale. In recent years demand has weakened and prices fallen for the kind of heavier oil refining that accounts for about three-quarters of Citgo’s output. American refineries now make more from processing the light crude from the shale boom. // Processing heavy crude may pick up again, especially if the Keystone pipeline between Canada and the United States is approved. The last time there was a refining boom for this oil, for example, companies like Citgo traded at earnings multiples a third higher than where they are now, according to Raymond James. // There are some valuable assets in PDVSA’s outfit in the United States – not least terminals and pipes. That should give Lazard, which has just been appointed as adviser, something to work with. // Much of the proceeds from the sale, though, will probably have to cover the goods shortages. This means little, if any, of the cash is likely to be invested to reverse the decline in PDVSA’s oil output. // With the company now supplying over 95 percent of the nation’s hard currency, more neglect will only worsen Venezuela’s plight, increasing the need to raise cash. Potential Citgo buyers may be in for a fire sale.” Véase “Venezuela as a distressed seller,” en *The New York Times*, August 14, 2014. Alberto Quirós Corradi, uno de nuestros más destacados expertos petroleros, al analizar la venta de Citgo en la actualidad, simplemente concluyó afirmando: “Citgo no se puede vender porque lo que se obtenga de esto irá, otra vez, a destinos improductivos.” Véase Alberto Quirós Corradi, “Citgo”, *El Nacional*, Caracas 21 de agosto de 2014, en http://www.el-nacional.com/alberto_quiros_corradi/Citgo_0_4679-53295.html después de preguntarse:”.

⁵⁴ Véase por ejemplo, el reportaje sobre “Venezuela’s oil diáspora. Brain haemorrhage. Venezuela’s loss of thousands of oil workers has been other countries’ gain,” en *The Economist*, July 19, 2014, Vol. 412, N° 8896, pp. 31-32; y en <http://www.economist.com/news/americas/21607824-venezuelas-loss-thousands-oil-workers-has-been-other-countries-gain-brain-haemorrhage>.

del país con uno de los mayores potenciales energéticos de América latina, un país asolado por apagones y racionamiento de luz eléctrica. Y por supuesto, mejor es no hablar de la desolación en el campo, luego de las ocupaciones y confiscaciones indiscriminadas de fincas productivas, que hoy están totalmente abandonadas, teniendo que importarse en el país casi todo de la cesta alimentaria. La llamada soberanía alimentaria, por tanto, tristemente quedó en el papel, materializándose sólo en la existencia de un monopolio del Estado para importar alimentos, ya que él sólo puede obtener divisas, las cuales, por otra parte, son cada vez más escasas, por el pago de la deuda que agobia al Estado.

En efecto, dicha soberanía agroalimentaria proclamada en la Constitución fue enterrada por la burocracia oficial recurriendo al expediente que creía más fácil, que era importarlo todo, para distribuirlo por medio de canales comercializadores del propio Estado, sustituyendo a la iniciativa privada, porque en un momento dado había dólares fáciles que el Estado podía destinar a tal fin. Pero con un país con menos ingresos petroleros, por la reducción de la producción y por haber comprometido la misma a futuro, por la descomunal deuda externa que tiene, ya no hay dólares para poder destinar a las importaciones, ni siquiera racionalmente diseñadas.

Venezuela en efecto, tiene hoy una deuda pública externa de US\$ 104.481.000.000,⁵⁵ de la cual sólo adeuda con China es de US\$ 55.000.000.000; y una deuda no financiera con el sector privado por las importaciones, repatriación de dividendos, expropiaciones y los servicios prestados de US\$ 56.215.000.000 US\$.⁵⁶ En cuanto a la deuda interna la misma aumentó en los tres últimos lustros en 8.424% situándose en la astronómica suma de US\$ 216.000.000.000.000.⁵⁷

El resultado de todo lo anterior ha estado trágicamente a la vista: la escases de todos los productos básicos, y la consecuente disminución de la calidad de vida, que además afecta a los que tienen menos recursos, pues sus ingresos son cada vez menores por la galopante inflación que Venezuela padece (60% en 2014) que es la mayor de toda América Latina.⁵⁸ Y nada vale en el país lo poco que se produce; estando además la venta de los productos, nacionales o importados, sometida a supuestos “precios justos” regulados, precisamente en la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014⁵⁹ que afectan los ingresos de las empresas, dejando a muchas operando a pérdida, disminuyendo la producción, todo lo cual además ha generado escases generalizada, llegándose a anunciar incluso en septiembre de 2014 que los bienes de consumo quedarán sometidos a un sistema de racionamiento sólo visto en Cuba.⁶⁰ Todo ello ha

⁵⁵ Véase en Antonio de la Cruz, “La ruta de Maduro hacia el hambre en 7 gráficos,” en [file:///C:/Users/Alan%20Brewer/Downloads/LA%20RUTA%20DE%20MADURO%20HACIA%20EL%20HAMBRE%207...%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Alan%20Brewer/Downloads/LA%20RUTA%20DE%20MADURO%20HACIA%20EL%20HAMBRE%207...%20(4).pdf).

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ Véase los datos en “1999 versus 2013: Gestión del Desgobierno en números”, en <https://twitter.com/sushidavid/status/451006280061046784>.

⁵⁸ Véase la información en <http://www.infobae.com/2014/04/24/1559615-en-un-ano-la-inflacion-oficial-venezuela-llego-al-60-ciento>

⁵⁹ En la cual, a pesar de que en la reforma de 2013 se le eliminó del nombre la regulación de los “costos” además de los precios, sigue siendo una pieza esencial del régimen de la misma. Antes era “Ley de Costos y Precios Justos,” cuya última reforma es precisamente de 2013. Véase Decreto Ley N° 600 de 21 de noviembre de 2013 en *Gaceta Oficial*, N° 40.340 de 23 de enero de 2014.

⁶⁰ El 23 de agosto de 2014: “El Superintendente de Precios en Venezuela, Andrés Eloy Méndez, informó que todo establecimiento comercial estará controlado por las máquinas captahuellas. El control será extendido más allá de los alimentos y las medicinas. Méndez dijo que antes del 30 de noviembre deberá estar instalado en todo el país el sistema que contempla máquinas captahuellas para registrar el control de las compras que

originado un descomunal y cotidiano contrabando de extracción, que todos quienes viven en la muy extensa frontera entre Venezuela y Colombia conocen; de manera que es sabido que lo que escasea en Venezuela a precios regulados irrisorios, con seguridad se encuentra fácilmente en Cúcuta, pero a precios de mercado.⁶¹ Y lo que no escasea pero es muy barato, también se encuentra, como ocurre precisamente con la gasolina.

Con la destrucción del aparato productivo y el material eliminación de las exportaciones, ya que lo poco que se produce no alcanza para el mercado interno, y lo que en buena parte sale del país es mediante contrabando, el único que puede obtener divisas es el propio Estado, para lo cual depende en un 94% de PDVSA.⁶²

En todo caso, para controlar la adquisición de divisas, el Estado ha montado todo tipo de sistemas de control de cambios, constituyéndose en una de las principales fuentes de corrupción administrativa, y de tráfico de influencias, quedando incluso la posibilidad real de importación de bienes sólo a cargo del propio Estado.⁶³

Como lo resumió Fernando Londoño en el diario *El Tiempo* de Bogotá, reproducido por el Jefe de Redacción (Elides Rojas) del diario *El Universal* de Caracas el 24 de mayo de 2014:

“Lo que pasa en Venezuela tenía que llegar y llegó, así sea que toda-vía falte lo peor. Por desgracia. El castrochavismo será recordado como autor de un milagro económico a la inversa, de los que se registran tan pocos en el devenir de los pueblos. Convertir en país miserable el más rico de América no es hazaña de todos

hacen los consumidores. Adelantó cuáles serán algunos de los rubros que serán controlados.” Véase el reportaje “Gobierno de Venezuela impone racionamiento de productos,” en *Queen’s Latino*, 23 de agosto de 2014, en <http://www.queenslatino.com/racionamiento-de-todo-en-venezuela/>. Información ratificada por el Presidente de la República. Véase la información: “Captahuellas” para hacer mercado en Venezuela comenzaría en 2015,” en *El Tiempo*, Bogotá, 23 de agosto de 2014, en <http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/captahuellas-para-hacer-mercado-en-venezuela-comenzaria-en-2015/14419076>. Sobre esto, la Nota de Opinión del diario *Tal Cual* del 22 de agosto de 2014, con el título “Racionamiento,” expresa : “Si se entiende bien lo que nos ha avisado el superintendente de precios justos, por ahí viene rodando el establecimiento de cupos para la adquisición de artículos de primera necesidad, alimentos en particular.[...] Es, pues, un sistema de racionamiento, pero en lugar de una cartilla, como en Cuba, los avances tecnológicos (y los dólares) permiten apelar a mecanismos tan sofisticados como el del sistema biométrico.” Véase en *Tal Cual*, 22-8-2014, en <http://www.talcualdigital.com/Movil/visor.aspx?id=106710>. La propuesta ya se había anunciado desde junio de 2013., “Venezuela instaurará en Venezuela la cartilla de racionamiento al mejor estilo cubano,” en *ABC.es Internacional*, 4 de junio de-2013, en <http://www.abc.es/internacional/20130603/abci-maduro-cartilla-racionamiento-201306032115.html>.

⁶¹ El Presidente del Colegio de Profesores del Estado Táchira, declaraba el 21 de agosto de 2014, que el 72% de los jóvenes en edad escolar, abandonan la escuela para contrabandear,” Véase en *El Universal*, 21 de agosto de 2014, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140821/denuncian-que-72-de-los-jovenes-abandona-la-escuela-para-contrabandear>

⁶² Véase los datos en “1999 versus 2013: Gestión del Desgobierno en números,” en <https://twitter.com/sushidavid/status/451006280061046784>

⁶³ El Ministro de Planificación y Economía durante los últimos años, Jorge Gordani, al renunciar a su cargo en 2014 calificó esas entidades como “focos de corrupción,” pero sin que durante su gestión se hubiese hecho nada para extirparlo. Véase el texto de la Carta Pública, “Testimonio y responsabilidad ante la historia,” 17-8-2014, en <http://www.lapatilla.com/site/2014/06/18/gordani-da-la-version-de-su-salida-y-arremete-contramaduro/>. Según esas denuncias, “a través de los mecanismos de cambio de divisas desaparecieron alrededor de 20.000.000.000 de dólares.” Véase César Miguel Rondón, “Cada vez menos país,” en *Confirmado*, 16-8-2014, en <http://confirmado.com.ve/opinan/cada-vez-menos-pais/>. Por todo ello, con razón en un editorial del diario *Le Monde* de París, titulado “Los venezolanos en el callejón sin salida del chavismo”, se afirmaba que con todo eso “*Se ha creado una economía paralela, un mercado de tráfico interno y externo que beneficia a una pequeña nomenklatura sin escrúpulos.*” Véase Editorial de *Le Monde*, 30- marzo 2014, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140330/le-monde-dedico-un-editorial-a-venezuela>.

los días. Habiendo tanta pobreza en tantas partes, en pocas tiene que pelear la gente, a dentelladas, por una bolsa de leche, por una libra de harina o por un pedazo de carne. Convertir en despojos una de las más organizadas, pujantes y serias empresas petroleras del mundo no es cualquier tontería. Llevar a la insolvencia una nación ante las líneas aéreas, los proveedores comerciales y los que suministran material quirúrgico y hospitalario no es cosa que se vea cualquier día. Y arruinar al tiempo el campo y la industria, el comercio y los servicios, la generación eléctrica, la ingeniería, la banca y las comunicaciones es tarea muy dura, cuando se recuerda que la sufre el país que tiene las mayores reservas petroleras del mundo. En esa frenética carrera hacia el desastre, el gobierno castrochavista tuvo que proceder a la eliminación paulatina de todas las libertades, al sacrificio del pensamiento y la conciencia, a la ruina de las instituciones, del periodismo, de los partidos, de la universidad, de los gremios, de los sindicatos.”⁶⁴

II. IMPLANTACIÓN DEL ESTADO POPULISTA

Y además del Estado socialista y burocrático que se ha desarrollado, sostenido por una cada vez menor producción petrolera, en lugar de haberse desarrollado como un Estado Social en el marco un sistema económico de economía mixta, que propicia con la participación activa de la iniciativa privada la generación de riqueza, el ahorro y la inversión, que a la vez es la que genera el empleo; en realidad se ha configurado como un Estado Populista, que se ha montado casi exclusivamente sobre una política económica basada en el control de precios, que ha aniquilado la producción y perseguido la iniciativa privada; y sobre una política social basada fundamentalmente en el reparto directo de subsidios⁶⁵ –aparte del más común y general que es el del precio de la gasolina–, que se distribuyen en efectivo o en bienes de consumo a la población de menos recursos.

En cuanto a la política social de regulación de precios, supuestamente “precios justos,” como los que se ha pretendido establecer con base en la Ley de Precios Justos de 2014, basta citar lo que escribió Heinz Dieterich, quién fue el ideólogo del “Socialismo del Siglo XXI” del Presidente Chávez, sobre el antecedente inmediato de dicha Ley dictada en 2011:

“1. *Miraflores: el Vaticano económico*. El gobierno venezolano acaba de hacer un milagro económico legislativo: en el Decreto 8.331 reglamentó con ochenta y ocho artículos algo que no existe: el *precio justo* de la economía de mercado. Las alucinaciones de la mente humana son generalmente asuntos de psiquiatras o

⁶⁴ Véase “Fernando Londoño en *El Tiempo*: Venezuela en llamas. Santos calla,” en *El Universal*, Caracas 24 de mayo de 2014, en <http://www.eluniversal.com/blogs/sobre-la-mar-cha/140524/fernando-londono-en-el-tiempo-venezuela-en-llamas-santos-calla>.

⁶⁵ Una de las notas esenciales del populismo, tal como la describe Jorge Reinaldo Vanossi, es en efecto el “Reparto *“ad infinitum”*”; con despreocupación por el simultáneo y equivalente esfuerzo en la creación de riqueza. Sin la cooperación del capital y el trabajo no hay ahorro; sin ahorro no hay inversiones; sin inversión no hay más y nuevos emprendimientos; y sin ellos no se crean fuentes de trabajo, que sólo con ellas bajan los índices de la desocupación y, al propio tiempo, elevan el nivel y la calidad de vida. Únicamente con todo ello, sube la oferta y, consecuentemente, aumenta la demanda en forma genuina. Si no se respeta esa ecuación se desciende al triple infierno de la gestación del efecto “espejista” del consumismo *in crescendo*, de la inflación desmedida, y de la “estancación” (cuando no del estallido de la “hiper-inflación”), todas ellas, plagas que acentúan una crisis del crecimiento y desarrollo, desembocando en un “achicamiento” de la Nación en todos sus órdenes.”. Véase en Jorge Reinaldo Vanossi, *Razones y Alcances del Descaecimiento Constitucional. Violencia con anomia más anarquía con autoritarismo*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 2014.

negocios de teólogos; pero la nueva “Ley de Costos y Precios Justos” demuestra que en Venezuela forman parte de la cartera del gabinete económico.”⁶⁶

Lo cierto de la política de fijación de costos y precios justos, en todo caso, ha sido la destrucción de la industria privada de producción de bienes y servicios, la sentencia de muerte de la productividad y de la competencia, y todo para generar escases e inflación; en fin, lo contrario de lo que se pensó se lograría con la implantación de la Ley.

En cuanto a la política social de basada en subsidios, la misma se ha realizado a través de programas públicos denominados “Misiones,” que han encontrado incluso cabida en la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, pero para estar excluida de sus regulaciones;⁶⁷ y paralelamente, la exclusión y persecución de la iniciativa privada.

La consecuencia ha sido entonces, que además de la existencia de entes y de los órganos en la organización de la Administración, ahora se han insertado en la misma a las “Misiones” –que en realidad no son nada distinto, en su forma jurídica de los tradicionales entes y órganos administrativos, pero con la diferencia de que se los denomina “Misiones,”– pero con la absurda nota de que las mismas quedan fuera de la regulación de dicha Ley Orgánica de la Administración Pública.

La consecuencia de este signo del Estado populista en relación con el derecho administrativo, por tanto, es ostensible, pues implica que el mismo, cuyo objeto es regular a la Administración Pública, simplemente no la regula totalmente pues no se aplica a estas “Misiones” que por tanto pueden actuar al margen del derecho de la organización administrativa, y que son las que manejan fuera de la disciplina fiscal y presupuestaria, ingentes recursos del Estado, con el consecuente desquiciamiento de la Administración Pública y del derecho administrativo.

Pero desde el punto de vista social, si bien la tarea de las “Misiones” de “administrar” el sistema extendido de subsidios directos a las personas de menos recursos contribuyó efímeramente y con una carga electoral conocida, a aumentar el ingreso de una parte importante de la población, éste sin embargo, con el fomento del consumismo exagerado que eliminó espacio para el ahorro, y con la inflación galopante que, como se dijo, en mayo de 2014 alcanzó al 60%,⁶⁸ dicho incremento se ha disipado, dejando como secuela el deterioro de los valores fundamentales de toda sociedad, como consecuencia de recibir beneficios sin enfrentar sacrificios o esfuerzos, como por ejemplo, el valor del trabajo productivo como fuente de ingreso, que materialmente se ha eliminado, sustituido por el que encuentra que es preferible recibir sin trabajar.

⁶⁶ Supuestamente “precios justos,” como los que se pretenden regular con la Ley de Costos y Precios Justos, cuya última reforma es de 2013. Véase Decreto Ley N° 600 de 21 de noviembre de 2013 en *Gaceta Oficial*, N° 40.340 de 23 de enero de 2014. Sobre esta Ley Véase Heinz Dieterich, “Un simulacro de combate a las “ganancias excesivas” del capital. Milagro económico en Venezuela: La Ley de Costos y Precios Justos,” 26 de julio de 2011, en <http://www.apo-rrea.org/ideologia/a127333.html>

⁶⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Una nueva tendencia en la organización administrativa venezolana: las “misiones” y las instancias y organizaciones del “poder popular” establecidas en paralelo a la administración pública,” en *Retos de la Organización Administrativa Contemporánea, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo* (26-27 de septiembre de 2011), Corte Suprema de Justicia, Universidad de El Salvador, Universidad Doctor José Matías Delgado, San Salvador, El Salvador, 2011.

⁶⁸ Véase César Miguel Rondón, “Cada vez menos país,” en *Confirmado*, 16-8-2014, en <http://confirmado.com.ve/opinan/cada-vez-menos-pais/>

Este Estado Populista es lo Leandro Area ha calificado acertadamente como “Estado Misional,” por estar montado sobre dichas Misiones “como actores colectivos no formales de política pública, que manejan un oscuro e inmenso mar de recursos,” resultando ser un “espécimen no incluido aún en las tipologías de la Ciencia Política,” entendiéndolo por tal:

“aquel Estado que haciendo uso de sus recursos materiales y simbólicos le impone, por fuerza u operación de compra-venta o combinación de ambas a la sociedad, un esquema de disminución, de minusvalía consentida, en sus capacidades y potencialidades de crecimiento a cambio de sumisión. Se lanza sobre ella también amparado en la institucionalidad cómplice. Se encarama sobre ella en su ayer, hoy y mañana, amaestrándola con la dieta diaria cuyo menú depende del gusto del gobernante. Confisca, privatiza, invade, expropia, conculca, controla, asfixia, acoquina hasta decir basta, poniendo en evidencia lo frágil del concepto de propiedad privada creando así miedo, emigración, desinversión, fuga de capitales. Y aunque usted no lo crea esas son metas o simples desplantes o locura u obscura necesidad de auto bloqueo como forma de amurallarse para obtener inmunidad e impunidad para sus tropelías, frente a la mirada de una época que no los reconoce sino como entes del pasado, objeto de museo o de laboratorio, insectos atrapados en el ámbar del tiempo; fracaso, derrota.”⁶⁹

A lo anterior agrega el mismo Leandro Area, que dicho Estado Misional en definitiva es un tipo de Estado Socialista, que nada tiene que ver con el Estado Social del cual habla la Constitución, concebido en paralelo al Estado Constitucional, “con la intención de acabarlo o mejor, de extinguirlo.” Para ello, indica Area:

“El gobierno crea misiones a su antojo que son estructuras burocráticas y funcionales “sui generis” y permanentes, con un control jurisdiccional inexistente y que actúa con base a los intereses de dominio. Además, si el gobernante se encuentra por encima del bien y del mal, como es el caso venezolano, nadie es capaz de controlar sus veleidades y apetitos. En ese sentido el Estado es un apéndice del gobernante que es el repartidor interesado de los bienes de toda la sociedad y que invierte a su gusto, entre otras bagatelas, en compra de conciencias y voluntades de acólitos y novicios aspirantes. Por su naturaleza, todo Estado misional es un Estado depredador sin comillas. Vive de la pobreza, la estimula, la paga, organiza, la convierte en ejército informal y también paralelo. El gobierno y su partido los tiene censados, chequeados, uniformados de banderas, consignas y miedos. Localizados, inscritos, con carnet, lo que quiere decir que fotografiados, listos para la dádiva, la culpa, castigos y perdones.”⁷⁰

Todo ello, por tanto, las misiones, sujetas, como lo observa Heinz Sonntag a un “patrón de organización destinado a darles dádivas a los sectores pobres y garantizar así su adhesión a la Revolución Bolivariana,”⁷¹ además de haber provocado más miseria y control de conciencia sobre una población de menos recursos totalmente dependiente de la burocracia estatal y sus dádivas, en las cuales creyó encontrar la

⁶⁹ Véase Leandro Area, “El ‘Estado Misional’ en Venezuela,” en *Analítica.com*, 14 de febrero de 2014, en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/>

⁷⁰ *Idem*

⁷¹ Véase Heinz Sonntag “¿Cuántas Revoluciones más?” en *El Nacional*, Caracas 7 de octubre de 2014, en http://www.el-nacional.com/heinz_sonntag/Cuantas-Revoluciones_0_496150483.html

solución definitiva para su existencia, también provocó el deterioro de otra parte de la población, particularmente la clase media, que junto con todos los demás componentes de la misma ha visto desaparecer su calidad de vida, y sufren en conjunto los embates de la inflación y de la escasez.⁷² Y todo ello, con un deterioro ostensible y trágico de los servicios públicos más elementales como los servicios de salud y atención médica. Por ello se ha considerado, por ejemplo, que Venezuela durante estos tres últimos lustros, ha retrocedido entre 50 y 60 años en medicina,⁷³ lo que llevó incluso a la Academia Nacional de Medicina a proponer el 19 de agosto de 2014, “ante la catastrófica crisis humanitaria en salud,” que se declarase “la emergencia sanitaria” a fin de que el Estado tomase las decisiones “que permitan la fluidez de las divisas, la reanudación de los créditos y la reaparición de los insumos y materiales quirúrgicos, y que asigne recursos económicos suficientes, con prioridad hacia el área de salud,” estimando que era:

“inadmisibles desde el punto de vista ético y moral que la red hospitalaria y la red primaria de salud se encuentren en precarias condiciones de funcionamiento sin que se haya hecho nada en concreto para remediarla; como consecuencia del proceso de abandono, se ha profundizado la crisis que ha alcanzado también a la red asistencial privada. En razón de la falta de medicamentos e insumos para la salud, del deterioro de las condiciones laborales y de seguridad en los ambientes de trabajo, de la carencia de personal médico calificado y de otros profesionales de la salud que han emigrado, buscando mayor seguridad personal y trabajo digno. Ni en los peores momentos de la historia republicana se había presenciado el efecto de la indiferencia e incompetencia gubernamental sobre la población toda, sin distinciones de capacidad económica.”⁷⁴

Esta crisis de la salud, sin duda, ha contribuido a hacer más miserable la totalidad de la población, sin distinciones.

Y otro tanto ha ocurrido, por ejemplo, en los servicios de educación, pudiendo afirmarse que en Venezuela la educación también está en crisis, a pesar de que la

⁷² Como el mismo Área lo ha descrito en lenguaje común y gráfico, pero tremendamente trágico: “Vivimos pues “boqueando” y de paso corrompiéndonos por las condiciones impuestas por y desde el poder que nos obligan a vivir como “lateros”, “balseros”, “abasteros” mejor dicho, que al estar “pelando” por lo que buscamos y no encontramos, tenemos que andar en gerundio, ladrando, mamando, haciendo cola, bajándonos de la mula, haciéndonos los bolsos o locos, llevándonos de caleta algo, caribeando o de chupa medias, pagando peaje, tracleando, empujándonos los unos contra los otros, en suma, degradándonos, envileciéndonos, para satisfacer nuestras necesidades básicas de consumo. Es asfixia gradual y calculada, material y moral. Desde el papel toilette hasta la honestidad. ¡Pero tenemos Patria! Falta el orgullo, la dignidad, el respeto, el amor a uno mismo.” Véase en “El ‘Estado Misional’ en Venezuela,” en *Análítica.com*, 14 de febrero de 2014, en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/>

⁷³ Véase César Miguel Rondón, “Cada vez menos país,” en *Confirmado*, 16-8-2014, en <http://confirmado.com.ve/opinan/cada-vez-menos-pais/>

⁷⁴ Véase la información en http://www.el-nacional.com/economia/Piden-decretar-emergencia-humanitaria-sector_0_467353465.html; y en <http://www.noticierodigital.com/2014/08/no-titarde-emergencia-humanitaria-piden-clinicas-y-hospitales-del-pais/> El planteamiento ha sido respaldado por la Red de Sociedades Científicas del país, Caracas 21 de agosto de 2014, que han expresado que: “La grave situación de salud que atraviesa Venezuela y que se ha reagudizado durante el presente año, *no tiene precedentes en la historia de la medicina de nuestro país*, estamos indudablemente padeciendo una grave crisis económica que ha repercutido en la salud de la población, que ha afectado de manera contundente la atención médica en nuestras emergencias médicas y quirúrgicas colocando en riesgo la vida de nuestros pacientes, más aun no escapan de esta crisis los pacientes crónicos de nuestras consultas: oncológicos, nefropatas, diabéticos, cardiopatas, pacientes con VIH entre otros.” Véase en <http://www.reporte24.com/index.php?target=133r3sungust03star1nf0rmad03sm1d3r3ch0&id=10569>

educación debía considerarse como el medio fundamental para reducir la pobreza. La realidad, sin embargo, es que en un Estado totalitario y populista como el que tenemos en Venezuela, la misión de educar con criterios de excelencia no es del interés real del Estado ni del gobierno, y menos que la misma sea libre y que por tanto, pueda significar formar a los jóvenes que puedan adversar el régimen, razón por la cual lo que ha hecho el régimen autoritario ha sido “reorientar” la educación para, eliminando toda idea de excelencia, hacerla un instrumento más del autoritarismo. Para ello, como lo ha resumido Mariana Suárez de Mendoza,

“En Venezuela han tratado de cambiar varias veces el pensum académico de los colegios, han tratado de incluir a los consejos comunales como parte de la comunidad educativa, se han propuesto eliminar la autonomía universitaria y se han empeñado en deslegitimar a todo estudiante o profesor que vaya en contra de las propuestas socialistas del gobierno. Las protestas en las calles hicieron dar un paso atrás al gobierno, por temor a incendiarse en el país una ola de protestas que luego serían indetenibles. El gobierno tomó el camino de crear una educación paralela con amplio contenido ideológico en escuelas, institutos y universidades, ignorando en las mesas de trabajo a la verdadera comunidad educativa, establecida en la Constitución, y utilización en medios de comunicación a los estudiantes universitarios afectos al oficialismo. Hoy, la educación universitaria está paralizada por falta de presupuesto, discusión de contrataciones colectivas y normas de homologación.”⁷⁵

En particular, y específicamente sobre la Universidad, la misma también está en absoluta crisis en Venezuela, y lo único que ha hecho el gobierno autoritario para remediarla, además de ahogar a las Universidades privadas y a las Universidades autónomas,⁷⁶ pretendiéndolas sustituir por un ideologizado parasistema⁷⁷ ha sido empobrecer a los docentes al punto de que “un profesor de la UCV en términos reales gana menos de la tercera parte de lo que ganaba hace unas décadas y en esa proporción es el empobrecimiento de todos los educadores en primaria y secundaria, pagados por

⁷⁵ Véase Mariana Suárez de Mendoza, “Crisis de la educación venezolana,” *El Universal*, Caracas 29 de junio de 2013, en <http://www.eluniversal.com/opinion/130629/crisis-en-la-educacion-venezolana>

⁷⁶ Por ejemplo, el ex Rector Luis Ugalde s.j., ha expresado ante la absurda regulación de las tarifas de la Universidad privada que: “A la universidad no le conviene encarecer la mensualidad estudiantil, pero si no lo hace no puede pagar y entra en deterioro hacia la quiebra. Eso sin contar el aumento inflacionario (con frecuencia de más del 100%) en los insumos (tinta, papel, computadoras...) y en los inevitables gastos de mantenimiento e inversiones. Si el ministro no entiende esto, debería renunciar; pero seguramente sí lo entiende y lo celebra, porque arruina las universidades privadas, cuya extinción se propone el régimen, junto con la muerte de las universidades autónomas y plurales.” Véase Luis Ugalde s.j., “Educación en ruina”, en *El Universal*, Caracas, 29 de septiembre de 2014, en <http://www.eluniversal.com/opinion/140928/educacion-en-ruina>.

⁷⁷ Como lo ha expresado Isabel Pereira Pizani, “Uno de los procesos más dolorosos y tristes que vivimos los venezolanos es la guerra a muerte contra nuestras universidades nacionales decretada por Cuba y ejecutada por la revolución chavista. Es una de las grandes metas para imponer el Estado Comunal totalitario, con un solo partido y un pensamiento único. [...] La construcción del Estado Comunal totalitario exige la desaparición de nuestras universidades. Su defensa tiene que ser asumida por toda la sociedad: gremios profesionales, sindicatos, partidos y, sobre todo, las familias responsables de las nuevas generaciones. Si no detenemos el decreto de guerra a muerte contra las casas que vencen la sombra, la obscuridad totalitaria se apoderará de ellas y de nuestras vidas. Se trata esencialmente de una lucha por nuestra libertad como seres humanos.” Véase Isabel Pereira Pizani, “Guerra contra la Universidad,” octubre 2014, en cedice@cedice.org.ve

el presupuesto oficial.”⁷⁸ Es decir, un profesor de derecho a tiempo convencional, por ejemplo, no gana más del equivalente de US\$ 8,00 mensuales al cambio oficial (y a tiempo integral no más del equivalente de US\$ 60.00 mensuales), pero frente a ello, la política del gobierno ha sido más bien multiplicar supuestas universidades e institutos de “formación superior” que gradúan en forma expés a “profesionales,” que no estudian ni pueden estudiar una carrera profesional por el corto tiempo de las carreras y sus programas distorsionados, que ni siquiera la propia Administración y las propias empresas del Estado quieren contratar.⁷⁹

New York 2015

⁷⁸ *Idem*. Véase además, Véase Rafael Díaz Casanova, “Asfixiar a las Universidades,” en *opiniónnoticias.com*, 8 octubre de 2014, en <http://www.opinionnoticias.com/opinionedu-cacion/20738-asfixiar-a-las-universidades>

⁷⁹ Por ejemplo, como lo ha resumido Sabino J. Manolesina, al referirse a lo que está ocurriendo con los profesionales egresados de algunas Universidades oficiales recientemente constituidas: “¿Por qué será que las empresas del estado no quieren contratar a los egresados de esas Universidades? En el caso de PDVSA los ponen a realizar cursos para nivelar conocimientos porque sin ellos no podrían trabajar eficientemente en esa industria.// ¿Por qué será que en los hospitales se tienen problemas con los profesionales egresados en medicina comunitaria? Será porque algunos graduados en medicina comunitaria se esconden en las emergencias para no tener que enfrentarse al paciente y explicarles que no saben lo que le está pasando.//¿Por qué será que ni los directivos de algunas zonas educativas quieren contratar a los Licenciados en Educación Integral egresados de estas Universidades? Será que saben que, en esta carrera, un solo profesor dicta hasta ocho o diez asignaturas diferentes, ya que no se cuenta con la cantidad de profesores especialista necesarios para atender esa gran masa estudiantil ávida de querer realizar estudios universitarios y que estuvieron marginados por los gobiernos anteriores.” Véase Sabino J. Manolasina, “Crisis en el sistema educativo como consecuencia de la situación salarial del docente venezolano,” en *Aporrea*, 23 de mayo de 2011, en <http://www.aporrea.org/educacion/a123858.html>.