

Interpretación judicial de los derechos económicos en Venezuela (2000-2016)¹

Juan Alberto Berríos Ortigoza²

Resumen

El objetivo de este ensayo es estudiar el desarrollo del criterio interpretativo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia venezolano, sobre el contenido y las restricciones de los derechos a la libertad económica y a la propiedad, atendiendo a la cláusula constitucional de Estado social, para verificar si el tribunal ha promovido y/o legitimado la tendencia intervencionista del gobierno venezolano en materia económica. La investigación se basó en el análisis e interpretación de la jurisprudencia más relevante de la Sala Constitucional sobre el concepto constitucional de Estado social y las normas constitucionales sobre derechos económicos, desde 2000 hasta 2016, advirtiendo el contexto político y económico. Se concluye que ciertas decisiones de la Sala han incidido en la configuración de la política económica para favorecer el intervencionismo estatal, afectando la libertad económica y la propiedad.

Palabras clave: derechos económicos, política económica, justicia constitucional, Venezuela.

Judicial interpretation on economic rights in Venezuela (2000-2016)

Abstract

The aim of this essay is to study the development of the interpretative approach of the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice of Venezuela, on the content and

¹ Recepción: 30-03-2017 – Aceptación: 01-07-2017

² Abogado (Universidad del Zulia, 2006). *Magister Scientiarum* en Ciencia Política y Derecho Público (Universidad del Zulia, 2013). Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, 2015). Investigador adscrito al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Universidad del Zulia.

restrictions of rights to economic freedom and property, based on the Social State constitutional clause, to verify whether the court has promoted and / or legitimate an interventionist trend of the Venezuelan government on economic matters. The research was based on the analysis and interpretation of relevant jurisprudence of the Constitutional Chamber on constitutional concept of Social State and constitutional norms on economics rights, from 2000 to 2016, noting the political and economic context. It is concluded that some decisions of the Constitutional Chamber have affected the economic policy making in order to encourage state intervention, affecting economic freedom and property.

Keywords: economic rights, economic policy, judicial review, Venezuela.

Introducción

Este ensayo tiene como objetivo estudiar el desarrollo de la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre la regulación económica desde 2000. Para ello se estudia la concepción de la Sala sobre el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia previsto en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), como parámetro interpretativo de los derechos económicos, atendiendo a las sentencias de la Sala Constitucional 1309/2001, de 19 de julio, 85/2002, de 24 de enero, 1049/2009, de 23 de julio, y 1158/2014, de 18 de agosto —hitos relevantes de la concepción del tribunal sobre la cláusula de Estado Social. Con base en estas premisas, se relacionan los criterios interpretativos de la Sala sobre los derechos de libertad económica y propiedad, para verificar si ha modelado la intervención estatal en la economía, bien sea fomentando o legitimando decisiones políticas en el ámbito económico.

1. Modalidades de intervención del Estado en la economía

Antes de plantear las ideas básicas de la Sala Constitucional sobre la cláusula social del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, es preciso hacer alusión a las formas que, según las normas constitucionales, el Estado venezolano puede adoptar para intervenir en la economía. Se advierte, en cualquier caso, que el sistema económico previsto en la Constitución es versátil, y de allí que se reconozca la existencia de diversas modalidades de intervención del Estado en la economía, que se

pueden desarrollar según criterios políticos de oportunidad, conveniencia o pertinencia. El Estado venezolano puede ser promotor, planificador, regulador y/o empresario (Brewer Carías, 2011: 238-244; Hernández, 2011: 75-77; Orellana Hernández, 2011: 38-48).

La Constitución reconoce la necesidad —que se traduce en la obligación, no en la facultad— del Estado de fomentar la iniciativa privada en el ámbito económico. El mandato al Estado en que consiste la promoción del desarrollo de la economía nacional está condicionado porque en ella participe la iniciativa privada (*ex* artículos 112, 299, 302, y 305 al 310 CRBV).

La planificación de la economía es otro de los elementos centrales del sistema socioeconómico constitucional. Esta tarea, de conformidad con el artículo 112 CRBV, se complementa con la promoción de la iniciativa privada. En el artículo 299 *eiusdem*, se concibe la planificación de la economía como un instrumento que, promoviendo la iniciativa privada, sirva al desarrollo nacional. Esto es, la planificación de la economía no puede resultar de una decisión unilateral del Estado, pues debe responder al concepto constitucional de democracia participativa, lo que manifiesta la interrelación de la cláusula de Estado Democrático con la de Estado Social en la idea del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

El Estado, entonces, está obligado a actuar en conjunto con la iniciativa privada, que de esta manera, sería corresponsable del desarrollo económico del país. La democracia participativa —valor transversal del concepto constitucional de Estado— implica que todos los ciudadanos participen en los asuntos que les afecten durante todo el proceso de deliberación y decisión, en un contexto de igualdad de condiciones, no excluyente. Entonces, sin pluralismo y sin inclusión no hay democracia participativa posible. De allí que no sería acorde con la Constitución que un gobierno a través de un programa económico intente instaurar una hegemonía ideológica en materia económica. En definitiva, la noción de democracia participativa, aplicable a la planificación de la actividad económica de conformidad con el artículo 299 CRBV, comporta una forma de gobierno de inclusión política, económica y social, que supone la extensión de los valores y principios democráticos hacia todos los ámbitos de decisión de relevancia social —entre ellos, los asuntos económicos.

Y esto sólo es posible si con la participación se logra incidir de forma influyente y decisiva en la acción de gobierno, es decir, en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas, y en el caso concreto, mediante la consulta abierta en materia económica.

La regulación de los derechos económicos es otra de las facetas de intervención del Estado en la economía, advirtiéndose que la finalidad de la regulación consiste en proteger tanto al público consumidor como a los productores, y asegurar condiciones efectivas de competencia en la economía nacional (artículos 113, 117 y 301 CRBV).

La intervención del Estado venezolano como sujeto que compite en el mercado también se encuentra prevista en la Constitución, y su alcance es muy amplio. Por una parte, el artículo 300 CRBV se refiere a la forma en que el Estado debe instrumentar su intervención como empresario. Además, el artículo 302 señala que el Estado, mediante ley orgánica, tiene la potestad de reservarse «la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico», atendiendo a «razones de conveniencia nacional», es decir, según criterios de discrecionalidad política. En un sentido específico, el artículo 303 ordena 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 las 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.

Ahora bien, aunque el legislador, en uso de su libertad de configuración política, puede determinar si reserva o no mediante ley orgánica alguna actividad económica por razones de conveniencia nacional, esto no supone: (i) que pueda estatizar toda la actividad económica, pues una de las obligaciones del Estado consiste en promover la iniciativa privada; o (ii) que pueda dejar en manos de la iniciativa privada el desarrollo de todas las actividades económicas a tal punto que, por ejemplo, privatice PDVSA, cuya propiedad exclusiva, de acuerdo con la Constitución, corresponde al Estado, o que renuncie a su potestad de planificar la economía, cuestión que implica cierto grado de regulación estatal de la actividad económica.

Según estas ideas, ningún gobierno puede imponer su programa ideológico en detrimento de los valores y principios constitucionales que

dan sustento al Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, dado que éstos representan aquello sobre lo que ninguna mayoría puede decidir, pues en sí mismos representan la decisión fundamental contenida en la convención democrática que es la Constitución (Ferrajoli, 2008: 27; Nino, 2013: 19-51).

2. El concepto constitucional de Estado Democrático y Social de Derecho de Justicia

El artículo 2 CRBV establece que:

Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

En este sentido, el artículo 3 de la Constitución establece que son fines esenciales del Estado, entre otros, la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo.

Como se advierte, este concepto constitucional es complejo, debido a que contempla valores diversos, cuya definición es controversial tanto en el ámbito jurídico como político. La Sala Constitucional ha desarrollado su concepción sobre el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia considerando que éste es el proyecto axiológico-político

de la Constitución. Esta valoración de la Sala ha potenciado su arbitrio interpretativo, en un contexto en el que los procesos de politización de la justicia y judicialización de la política³ dominan sus acciones y reacciones, bien sea conservadoras o activistas⁴.

2.1 La sentencia 1309/2001, de 19 de julio: el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia como proyecto axiológico-político

En la sentencia 1309/2001, de 19 de julio, la Sala Constitucional sostiene que el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia es el proyecto axiológico-político venezolano. Según esta concepción, existe un orden constitucional que orienta la interpretación y aplicación de la

³ La politización de la justicia ha sido definida por Stone Sweet (2000: 194-195), como un proceso que activa el control jurisdiccional de la constitucionalidad para alterar los actos legislativos o el *status quo* del derecho constitucional, y la situación en que se encuentran los jueces constitucionales como resultado de ello. Entre tanto, la judicialización la define como la elaboración por parte de los jueces constitucionales de un discurso normativo que interpreta las normas constitucionales que regulan las potestades de los órganos legislativos, y la recepción de los términos de ese discurso por parte de éstos. Es preciso destacar, en todo caso, que la politización y la judicialización no sólo afecta a los órganos legislativos y sus actos, sino también al gobierno y, en cierta medida, al resto de las ramas del poder público.

⁴ Se considera que una decisión es activista si el órgano jurisdiccional amplía el ámbito de sus competencias procesales o interpretativas y/o impone, fomenta u obstaculiza la ejecución de una decisión que correspondería a otro órgano del estado. Es evidente que cualquiera que sea la forma en que se manifieste el activismo judicial, el juez constitucional incide en la política, en el sentido de que puede afectar el desarrollo del proceso político. No obstante, también los tribunales pueden asumir posturas conservadoras con significación política. El conservadurismo judicial alude a una actitud de los jueces que consiste en evitar el pronunciamiento sobre las cuestiones políticas, con fundamento en el respeto al ámbito de autonomía del resto de los órganos del Poder Público cuyos actos se encuentran bajo su control. El conservadurismo judicial se refiere a los casos en los cuales los tribunales constitucionales demuestran deferencia hacia los órganos estatales cuyos actos son susceptibles de control —y en específico, en los casos en que se abstienen de pronunciarse en un sentido activista, a pesar de que según determinados precedentes hubiera cabido esperar que impusieran, fomentaran u obstaculizaran ciertas políticas adoptadas por otros órganos del Poder Público. Una decisión es conservadora, entonces, si el órgano jurisdiccional mantiene o reduce el ámbito de sus competencias procesales o interpretativas y/o se abstiene de imponer, fomentar u obstaculizar la ejecución de una decisión que correspondería a otro órgano estatal.

normativa constitucional. Es decir, se asume la Constitución como un orden axiológico, no como un texto, interpretándose el significado de las circunstancias políticas en un momento histórico determinado, a las que se dota de valor normativo (Comanducci, 2007: 41-67).

Evidencia de ello es que la Sala afirma que:

Los estándares para dirimir el conflicto entre los principios y las normas deben ser compatibles con el proyecto político de la Constitución (Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia) y no deben afectar la vigencia de dicho proyecto con elecciones interpretativas ideológicas que privilegien los derechos individuales a ultranza o que acojan la primacía del orden jurídico internacional sobre el derecho nacional en detrimento de la soberanía del Estado.

En rigor, el proyecto axiológico-político identificado e interpretado por la Sala Constitucional como máxima y última intérprete, postula una ideología constitucional que predetermina y justifica la resolución de las controversias, y además, la validez de las decisiones del resto de los órganos del Poder Público. La Sala pretende erigir el orden constitucional —e incluso el resultado de la interpretación del orden constitucional calificado por ella como el proyecto axiológico-político— en el parámetro de validez del resto de los actos estatales, de modo que la interpretación y aplicación del orden jurídico ya no dependería del texto constitucional como parámetro objetivo. En este contexto, a la potestad interpretativa máxima de la Sala se suma su potencial arbitrariedad para incidir en las decisiones del resto de los órganos del Poder Público.

2.2 La sentencia 85/2002, de 24 de enero: la concepción del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia

La sentencia 85/2002, de 24 de enero, resolvió una pretensión de tutela de derechos e intereses colectivos o difusos, siendo una de las manifestaciones más importantes del activismo judicial de la Sala Constitucional. Esta decisión es un hito interpretativo sobre la concepción de la Sala sobre el alcance de la cláusula social del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, pues en ella se desarrollan diversos planteamientos que han trascendido para la resolución de otras controversias. En primer lugar, el tribunal advierte que el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia es un concepto que la Constitución no define, de modo que

su significado debe ser establecido por el intérprete, y en este caso, por su máximo y último intérprete. En segundo lugar, la Sala asegura que el Estado Social —concepto a partir del cual elabora su concepción del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia— no propende a un Estado Socialista⁵. En tercer lugar, el Estado Social se tiene como un valor general del «derecho constitucional venezolano» —es decir, del orden constitucional venezolano—, y en ese sentido, como un parámetro interpretativo de las normas constitucionales; en consecuencia, el Estado Social es un referente axiológico y teleológico, no sólo para la interpretación y aplicación del orden jurídico, sino también para el examen de su validez.

En cuarto lugar, se señala que el Estado Social tiene como fundamento tres elementos: el interés social, la solidaridad social y la responsabilidad social, que son definidos por la Sala. Atendiendo a estos elementos, la Sala asevera que el interés general se antepone al interés particular, de modo que «los derechos individuales pierden efectividad ante los derechos colectivos». Esta circunstancia involucra que se admita la existencia de clases de sujetos que ameritan ser protegidos por el Estado, aunque, según la Sala, las obligaciones también alcancen a los particulares, siendo de mayor exigencia si el sector privado incide en el ámbito socioeconómico. De allí que la Sala concluya que «es necesario apuntar que derechos como el de propiedad o el de la libre empresa no quedan abolidos en un Estado Social, sino que quedan condicionados en muchas áreas, al interés social, y en ese sentido deben interpretarse las leyes». Es así como el tribunal, siguiendo el criterio interpretativo establecido en la sentencia 1309/2001, legitima *a priori* la restricción de

⁵ Al respecto, es pertinente citar una parte del contenido del voto salvado del magistrado Cabrera Romero en la sentencia de la Sala Constitucional 2042/2007, de 2 de noviembre, en la que reivindica la definición de Estado Social, contraponiéndola a la del Estado socialista, a propósito del proyecto de reforma constitucional propuesto en 2007: «[...] un sistema de organización social o económico basado en la propiedad y administración colectiva o estatal de los medios de producción, como lo es básicamente el socialista, en sus distintas concepciones, cual es el propuesto en el Proyecto de Reforma, chocaría con lo que quien suscribe, y la propia Sala, era considerado Estado Social, y ello [...] puede afectar toda la estructura y los principios fundamentales del Texto Constitucional, hasta el punto que un nuevo ordenamiento jurídico tendría que ser creado para desarrollar la construcción del socialismo. / No es que Venezuela no puede convertirse en un Estado Socialista. Si ello lo decide el pueblo, es posible; pero a juicio del voto salvante, tal logro sería distinto al que la Sala ha sostenido en el fallo de 24 de enero de 2002 [...] y ello conduciría no a una reforma de la Constitución sino a una nueva Constitución, la cual debería ser votada por el Poder Constituyente Originario. Al menos, en nuestro criterio esto es la consecuencia del fallo N° 85 de 24 de enero de 2002.»

los derechos económicos —que corresponderían a intereses de carácter «individual»—, ante la supuesta prevalencia ontológica de los intereses colectivos, sin considerar que entre los valores superiores que sirven de fundamento al concepto constitucional del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia se encuentra la preeminencia de los derechos humanos como unidad indivisible que no permite dar preferencia a la tutela colectiva sobre la individual de los derechos e intereses de las personas (artículos 19 y 26 CRBV).

2.3 La sentencia 1049/2009, de 23 de julio: los derechos económicos en el contexto del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia

Esta decisión de la Sala Constitucional que declaró sin lugar una pretensión de nulidad por inconstitucionalidad de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, es también uno de los hitos interpretativos más relevantes sobre la idea del tribunal sobre el significado del Estado Social. En este fallo la Sala plantea una concepción intervencionista del Estado, señalando que éste es un «criterio de interpretación de la Historia irrefutable». Según este aserto, el Estado tiene la obligación de intervenir en todos los casos, no sólo cuando exista grave afectación al interés general. El Estado Social implica, según la Sala, la democratización de los «derechos de libertad clásicos», y por lo tanto, todos los derechos son «derechos sociales».

En particular, la Sala sostiene que «los derechos fundamentales relacionados con la industria, el comercio y la producción deben sufrir un proceso de enriquecimiento, de humanización, de socialización (en el sentido de tomar en cuenta el carácter social del hombre)», pues «no se trata de que no se sigan reconociendo, se trata de despojarlos de su impronta meramente lucrativa, de su obsesión por la eficacia, de su individualismo excluyente.» Como argumento básico, la Sala concibe la regulación constitucional del derecho a la libertad económica como un principio, no como una regla de derecho. A partir de esta idea, la libertad económica es susceptible de ser objeto de ponderación, lo que conduce a distinguir entre las ideas de «delimitación» y «restricción» de los derechos, para afirmar la no excepcionalidad de las restricciones a éstos, y en definitiva, plantear el ya referido carácter «social» de todos los derechos constitucionales.

2.4 La sentencia 1158/2014, de 18 de agosto: los efectos normativos e interpretativos de la cláusula constitucional de Estado social

En esta decisión, la Sala Constitucional declaró sin lugar una pretensión de tutela de derechos e intereses colectivos o difusos, contra actos en ejecución de la Ley Orgánica de Precios Justos, que es uno de los ejemplos más evidentes de la política de regulación de la libertad económica y la propiedad que ha desarrollado el gobierno de Venezuela en los últimos años. El argumento central expuesto por la Sala —que reitera de forma expresa el criterio contenido en las sentencias 85/2002 y 1049/2009— es que la cláusula de «Estado Social constitucional» debe ser entendida como un parámetro hermenéutico no solo de la Constitución de la República y las leyes, sino también para la configuración de las políticas públicas, y en específico, de las políticas económicas. Basándose en esta premisa, la Sala señala que el Estado tiene la responsabilidad de intervenir en los «distintos órdenes de la vida social», y además, plantea la relación entre los «derechos sociales» y los «derechos de libertad» en el contexto del «Estado Social constitucional»:

[...] La concepción de los derechos y del orden jurídico en general, que se impone en razón de la concepción social del Estado, implica una articulación entre los derechos sociales, y por tanto de prestación positiva para el Estado, con los denominados derechos de libertad, para lograr una coexistencia armónica entre los mismos, en la cual los derechos de libertad pasan a ser regulados y canalizados por las normas, con la finalidad de armonizarlos y adecuarlos a la concepción de Estado, evitando la degeneración o distorsión de éstos, para tornarse en instrumentos para el atropello, el abuso, y para la generación de asimetrías sociales, que en forma última comportan el desconocimiento y cercenamiento de otros derechos y libertades de la población, así como de los principios y valores estatuidos en el texto constitucional.

Es necesario advertir, además, que la Sala Constitucional, en la sentencia 1444/2008, de 14 de agosto, definió el alcance del examen de constitucionalidad de las medidas en materia económica, en el siguiente sentido:

[...] El legislador en materia de política económica, tiene una amplia discrecionalidad en cuanto al mérito y oportunidad de medidas económicas restrictivas, siempre y cuando las mismas

se encuentren fundadas en la tutela del desarrollo humano, la seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras causas de interés social o general.

[...] La estructura argumentativa de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de medidas en materia económica, debe ser un «[...] discurso de gran estrictez racional, incomparablemente más riguroso que el exigido al legislador para justificar la legalidad de la restricción [...]», ello debido a que siendo en economía imposible verificar con certeza, la viabilidad de hipótesis normativas generadas en modelos controlados, basta para el legislador acreditar que el medio elegido tiene una relación con el fin propuesto; así, la arbitrariedad quedaría descartada si se evidencia que con la restricción es posible (presunción) el logro del fin propuesto. En consecuencia, para que el juez pueda declarar la inconstitucionalidad de este tipo de normas se debe demostrar que el medio elegido es arbitrario, ya porque no tiene relación con el fin propuesto o porque su incidencia en la esfera de derechos y garantías de la sociedad afecta el núcleo esencial de los mismos vaciándolos de contenido [...] [cursiva de la Sala].

Una vez conocidos estos planteamientos generales sobre el Estado Social previsto en el artículo 2 CRBV, es posible comprender el desarrollo del criterio interpretativo de la Sala Constitucional sobre los derechos a la libertad económica y la propiedad.

3. La libertad económica y la propiedad en la jurisprudencia de la Sala Constitucional (2000-2016)

La interpretación sobre la libertad económica y la propiedad atiende a la idea general de la Sala Constitucional sobre el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, y en rigor, a la concepción del tribunal sobre la cláusula social de ese canon constitucional cuya premisa es el artículo 2 CRBV. Para examinar el desarrollo de los criterios de la Sala sobre estos derechos es preciso distinguir entre las épocas de este tribunal, pues su composición no ha sido la misma desde su entrada en funcionamiento en 2000. De esta forma, se tiene en consideración que el contexto político ha tenido incidencia en las decisiones de la Sala Constitucional sobre la economía. El contexto político, ha evidenciado, entre otros fenómenos, la relación entre el apoyo al gobierno en la Asamblea Nacional

—que tiene la competencia para designar y remover a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, *ex* artículos 264 y 265 CRBV— y la dirección ideológica de la política económica, que ha discurrido hacia una mayor intervención del Estado en la economía.

3.1. Período I (2000)⁶

La libertad económica y la propiedad son «derechos económicos» que se encuentran garantizados en el Capítulo VII del Título III de la Constitución, destinado a los «Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes». Por una parte, en el artículo 112 CRBV se reconoce el derecho a la libertad económica. No obstante, la Constitución establece limitaciones y una cláusula de reserva explícita para que el legislador lo restrinja por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social⁷. Por otra parte, la definición del derecho constitucional a la propiedad se encuentra prevista en el artículo 115 CRBV en los siguientes términos:

Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. 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 bienes.

Asimismo, el artículo 116 *eiusdem* señala que:

⁶ En la primera época, que empieza el 14 de enero de 2000, los magistrados fueron Héctor Peña Torrelles, Iván Rincón Urdaneta, Jesús Eduardo Cabrera Romero, José Manuel Delgado Ocando y Moisés Troconis Villarreal. Estos magistrados fueron nombrados por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) mediante el Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público, publicado en el número 36.857 de la Gaceta Oficial de la República, de 27 de diciembre de 1999, reimpreso por error material en el número 36.859 de la Gaceta Oficial de la República, de 29 de diciembre de 1999. Los suplentes, Manuel Feo La Cruz, Pedro Bracho Grand, Carlos Enrique Peña, Humberto Briceño León y Emiro García Rosas, nunca convocados, fueron designados por la Comisión Legislativa Nacional mediante acto de 30 de marzo de 2000, publicado en el número 36.927 de la Gaceta Oficial de la República, de 6 de abril de 2000.

⁷ *Artículo 112 CRBV*: Las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. [...].

No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones de bienes sino en los casos permitidos por esta Constitución. Por vía de excepción podrán ser objeto de confiscación, mediante sentencia firme, 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 y los bienes provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.

En sintonía con lo anterior, la última disposición del artículo 271 CRBV ordena que «[...] previa decisión judicial, serán confiscados los bienes provenientes de las actividades relacionadas con los delitos contra el patrimonio público o con el tráfico de estupefacientes.»

Ahora bien, en el primer período de la Sala Constitucional (2000), se encuentran, al menos, dos decisiones relevantes en materia económica: 329/2000, de 4 de mayo, y 1339/2000, de 8 de noviembre.

En la sentencia 329/2000, de 4 de mayo —por la que se admitió la nulidad por inconstitucionalidad de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio del Estado Táchira, acordándose una medida cautelar de amparo—, la Sala afirmó que,

De [los artículos 96 CRV y 115 CRBV] se puede colegir, que [ellos] 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.

En una decisión posterior, la número 1339/2000, de 8 de noviembre —en la que se confirmó la declaratoria con lugar de un amparo en consulta—, la Sala hizo referencia a los elementos objetivo y teleológico de las limitaciones a la libertad económica. El elemento objetivo se refiere a que las limitaciones deben estar previstas de forma expresa en la Constitución y las leyes, y el elemento teleológico, obliga a justificar las limitaciones «en el bienestar de la sociedad o interés social».

Como se observa, en estos argumentos de la Sala Constitucional, se hace énfasis en la idea de garantizar el contenido de la libertad económica ante las restricciones que pueda establecer el legislador, quien debe sujetarse a las razones que de manera explícita se prevén en la Constitución para limitar ese derecho con la finalidad de tutelar el bienestar social, y en consecuencia, en el mandato al resto de los órganos del Poder Público de interpretar y aplicar estas restricciones con arreglo a los valores y principios constitucionales. Esta postura coincidió con un período de transición política, posterior al momento constituyente, que se caracterizó por el desarrollo de una conservadora política económica. En julio de 2000, las elecciones generales dieron el triunfo al partido de gobierno, que alcanzando una mayoría de 92/165 diputados en la Asamblea Nacional, lideró el nombramiento de los magistrados que estarían en servicio a partir de enero de 2001.

3.2. Período II (2001-2004)⁸

En esta segunda época de la Sala Constitucional se destacan las decisiones 117/2001, de 6 de febrero, que declaró sin lugar una pretensión de nulidad por inconstitucionalidad de la Ley de Privatización; 307/2001, de 6 de marzo, en la que se admitió la nulidad por inconstitucionalidad de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio del Municipio San Joaquín del Estado Carabobo, acordando amparo cautelar; 462/2001, de 6 de abril, que declaró con lugar un amparo en apelación, anulando la

⁸ La segunda época comienza el 24 de enero de 2001, habiendo sido ratificados los magistrados Iván Rincón Urdaneta, Jesús Eduardo Cabrera Romero y José Manuel Delgado Ocando (jubilado mediante acuerdo de Sala Plena de 23 de agosto de 2004), sumándose como principales Antonio García García y Pedro Rondón Haaz, y los suplentes Pedro Bracho Grand, Carmen Zuleta de Merchán, Leoncio Abad Landáez Otazo, Argenis José Riera Encinoza y César Mata Marcano —aunque estos dos últimos nunca fueron convocados. Estos magistrados fueron designados en sesión extraordinaria de la Asamblea Nacional de 20 de diciembre de 2000, publicándose el nombramiento en el número 37.105 de la Gaceta Oficial de la República, de 22 de diciembre de 2000.

sentencia de amparo en primera instancia; 2254/2001, de 13 de noviembre, que declaró sin lugar la nulidad por inconstitucionalidad de la Ley para el Control de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles; 85/2002, de 24 de enero; 2855/2002, de 20 de noviembre, que declaró parcialmente con lugar una pretensión de nulidad por inconstitucionalidad de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario; 2641/2003, de 1 de octubre, que declaró con lugar la nulidad por inconstitucionalidad de la Ordenanza sobre Prestación de Servicios de Estacionamiento, Guarda y Custodia de Vehículos Automotores del Municipio Turístico El Morro «Licenciado Diego Bautista Urbaneja» del Estado Anzoátegui; y 1613/2004, de 17 de agosto, que declaró sin lugar la nulidad por inconstitucionalidad del artículo 112 de la Ley del Banco Central de Venezuela y otros actos.

En el fallo 117/2001, de 6 de febrero, la Sala definió la libertad económica como «derecho de dedicarse a la actividad económica de preferencia» y como «principio de ordenación económica» que manifiesta la voluntad del empresario de decidir objetivos. Además, afirmó que la Constitución establece una economía social de mercado, esto es, un sistema económico intermedio entre la economía de libre mercado y la economía interventora, en correspondencia a la flexibilidad o versatilidad de las normas constitucionales en materia económica —cuestión que se reitera en los fallos 2641/2003 y 1158/2014. En definitiva, según la Sala «[...] la Constitución 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 actúa como garante de una economía social de mercado, inspirada 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.»

Con relación al derecho de propiedad, en la sentencia 307/2001, de 6 de marzo, el argumento de la Sala se centró en su relación con el principio de no confiscatoriedad de los tributos, aludiendo al criterio de proporcionalidad de las restricciones. Al respecto, afirmó que

[...] si bien la propiedad es un derecho sujeto a determinadas limitaciones que deben encontrarse acorde con ciertos fines, tales como la función social, la utilidad pública y el interés general, tales limitaciones deben ser establecidas con fundamento en un texto legal, siempre y cuando las referidas restricciones no [...] imposibilite[n] de tal forma la capacidad patrimonial de los particulares que termine extinguiéndola.

En la sentencia 462/2001, de 6 de abril, reiterada en el fallo 794/2011, la Sala Constitucional ratificó la definición de la libertad económica como «derecho a dedicarse a la actividad económica de preferencia» en las condiciones que el ordenamiento jurídico establezca, aseverando que:

[...] 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 normas que priven de todo sentido a la posibilidad de iniciar y mantener una actividad económica sujeta al cumplimiento de determinados requisitos.

Asimismo, en esta decisión, la Sala se pronunció sobre la función social como parte del contenido esencial del derecho de propiedad, sosteniendo que:

[...] la Constitución reconoce un derecho de propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir.

En criterio del tribunal,

Esta noción integral del derecho de propiedad es la que está recogida en nuestra Constitución, por lo que los actos, actuaciones u omisiones denunciados como lesivos del mismo, serían aquellos que comporten un desconocimiento de la propiedad como hecho social, a lo que se puede asimilar situaciones que anulen el derecho sin que preexista ley alguna que lo autorice.

En contraste con la decisión anterior, el sentido del criterio interpretativo establecido por la Sala en la sentencia 2254/2001, de 13 de noviembre, apunta a las restricciones a la libertad económica, siendo reiterado en el fallo 4975/2005. En este caso, se afirmó que la libertad económica no es un derecho absoluto ni ilimitado, y que la actividad económica debe ser regulada por el Estado.

En el año 2002 se dicta una de las decisiones más relevantes, la ya citada 85/2002, de 24 de enero, en la que se sostuvo que la cláusula de Estado Social limita el lucro y la autonomía de la voluntad de los contratos, en estos términos:

ni la autonomía de la voluntad, ni la libertad contractual pueden lesionar los beneficios que produce el Estado Social, contrariándolo, al contribuir a discriminaciones, subordinaciones, ruptura de la justicia social o desigualdades lesivas, por desproporcionadas, para una de las partes del contrato en materias de interés social.

Además, según el tribunal, «[e]n las áreas de interés social, la plena autonomía de la voluntad de las partes sólo es tolerada si con ella se persigue el bienestar social, lo que significa que una parte no pretenda —fundada en la autonomía— esquilmar a la otra, como puede ocurrir en el Estado de Derecho Liberal.»

Sobre el derecho de propiedad, la Sala se pronuncia en la sentencia 2855/2002, de 20 de noviembre, y en específico, sobre el derecho de propiedad agraria. Por una parte, resolvió la inconstitucionalidad —por desproporcionada— de la potestad de intervención preventiva de tierras agrarias rubricadas como ociosas o incultas. Por otra parte, la Sala Constitucional examinó la constitucionalidad de una norma que disponía que los ocupantes ilegales de las tierras agrarias susceptibles de rescate —por ser propiedad del Estado— no podían reclamar indemnización. La Sala declaró inconstitucional esta previsión, reconociendo el derecho de propiedad sobre bienhechurías de los ocupantes ilegales de tierras agrarias propiedad del Estado, afirmando que «el derecho a la propiedad es un derecho esencialmente limitable, dado su utilidad social, pero dicha limitación no puede suponer un desconocimiento del derecho, por su rango constitucional, una absorción de las facultades del propietario al extremo que llegue a eliminarlo [...]».

Con posterioridad, la Sala reitera sus criterios contenidos en las sentencias 117/2001 y 462/2001, en el fallo 2641/2003, de 1 de octubre. En su argumento la Sala defendió la interpretación restrictiva de las limitaciones a la libertad económica, es decir, que la libertad debía ser considerada como la regla, mientras que la limitación era la excepción, que además, debía preverse de forma expresa mediante ley. También, según el tribunal, la regulación de la actividad económica debía atender a los fines de interés social previstos en el artículo 112 CRBV (por ejemplo, la garantía de los derechos del público consumidor). Como tema específico

de la libertad económica, la Sala aseguró que la regulación de precios de los bienes y servicios «esenciales» era una limitación a la libertad económica con fundamento constitucional (*ex* 112 y 117 CRBV). En cualquier caso, en opinión de la Sala, la regulación de precios no debe afectar el «contenido esencial» de la libertad económica, y esto significa, en rigor, que no se debe fijar precios por debajo de los costos de producción.

La última sentencia importante de esta segunda época es la número 1613/2004, de 17 de agosto, relativa al control cambiario, con el voto salvado de los magistrados Rondón Haaz y García García —quien fuera ponente de los fallos 2338/2001 y 2345/2001, de 21 de noviembre, en los que la Sala se pronunció sobre la inconstitucionalidad de los artículos 2, 6, 26 y 27 de la Ley sobre Régimen Cambiario dictada por el Congreso de la República en 1995 (Berrios Ortigoza y Boscán Carrasquero, 2012:

137-139)⁹. El asunto más trascendente del criterio interpretativo del tribunal es su definición del derecho a la libertad económica, planteando que el «interés social» es uno de sus elementos estructurales, argumentándolo de forma similar a como lo había sostenido en el fallo 462/2001, donde expresó que la función social era parte del contenido esencial del derecho de propiedad. En primer término, la Sala advierte que «[...] la libertad de dedicarse a la actividad económica de su preferencia reconoce, por una parte, [1] el derecho de toda persona de iniciar y sostener cualquier actividad económica con las limitaciones y restricciones impuestas por el ordenamiento jurídico y, por la otra, [2] la obligación del Estado de

⁹ En las sentencias 2338/2001 y 2345/2001 la intervención de la Sala Constitucional en la política cambiaria no sólo se manifiesta en la declaratoria de nulidad —con fundamento en los principios de reserva legal y distribución de funciones entre los órganos del Poder Público— de los artículos 2 y 6 de la Ley sobre Régimen Cambiario —que atribuían al Ejecutivo nacional la potestad de establecer restricciones o controles a la libre convertibilidad de la moneda cuyo incumplimiento pudiera ser sancionado y de crear o designar un organismo que coordinara la aplicación de esas restricciones o controles— sino también en la nulidad de oficio de los artículos 26 y 27 *eiusdem*. Para ello la Sala Constitucional argumentó que «[l]a declaratoria de inconstitucionalidad de tales disposiciones normativas por esta Sala Constitucional, en modo alguno podría ser considerado un pronunciamiento viciado de incongruencia positiva, pues, en virtud del principio *iura novit curia*, resulta obvio para la Sala que la contrariedad a derecho de las previsiones contenidas en los artículos 26 y 27 de la Ley sobre Régimen Cambiario, deriva del hecho de que éstas, al igual que las previsiones dispuestas en el artículo 2 *eiusdem*, facultan al Presidente de la República para establecer un control al régimen cambiario, incluso uno de naturaleza especial para las zonas fronterizas, francas y puertos libres, siendo que [...] la regulación del régimen cambiario constituye una competencia asignada al Poder Legislativo Nacional, y que éste no puede delegar en el Ejecutivo, salvo los casos previstos en el artículo 236, numeral 8 del Texto Constitucional vigente (Ley Habilitante) [...]». El efecto *pro futuro* de estas decisiones, basado en un argumento económico, modula el activismo de la Sala: «[...] dadas las múltiples actuaciones y operaciones cambiarias realizadas durante la vigencia de las normas previstas en los artículos 2, 6, 26 y 27 de la Ley sobre Régimen Cambiario, y, los efectos jurídicos que ello produjo en el ámbito económico del país —imposible de retrotraer al presente momento—, esta Sala, a fin de evitar un desequilibrio en la economía venezolana y en aras de la seguridad jurídica, fija los efectos del presente fallo anulatorio *ex nunc*, esto es, a partir de la publicación del presente fallo [...]». La posición de la Sala Constitucional establecida en la decisión 1613/2004 fue distinta, declarando la constitucionalidad del régimen cambiario, a pesar de que la denuncia también se fundamentaba en la transgresión del principio de reserva legal y la distribución de funciones entre los órganos del Poder Público. Para ello el tribunal sostuvo que «[...] cuando el artículo 112 de la Ley del Banco Central de Venezuela permite el establecimiento de limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda por la vía de los convenios cambiarios, le reconoce al Ente Rector del Sistema Monetario Nacional el ejercicio, en coordinación con el Ejecutivo Nacional, de las competencias que constitucionalmente le fueran atribuidas con el propósito de lograr la estabilidad de los precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria; en consecuencia, el establecimiento de tales limitaciones o restricciones no constituye infracción de la reserva legal de la materia cambiaria»

abstenerse de imponerle a las personas el desempeño de una determinada ocupación.» En segundo término, la Sala explica la incidencia del interés social en la definición constitucional del derecho a la libertad económica, aseverando que:

[...] la referencia al interés social como elemento estructural de la definición misma de la garantía de libertad de elección de la actividad económica y delimitación de su contenido, evidencia que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de esta garantía como mero ámbito subjetivo de libertad de optar por la ocupación económica que la persona quiere desempeñar, ya que tal libertad, en virtud de su contenido supraindividual o social, dadas las exigencias derivadas de la vida colectiva, está sometida a las limitaciones generales que las leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos e intereses de terceros o el interés general, que responde a los principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución, de cuya eficacia normativa no es posible sustraerse.

En esta segunda época, entonces, la Sala Constitucional plantea una definición amplia de la libertad económica y la propiedad, que no por esta razón han de ser considerados derechos absolutos o ilimitados, pues deben ser regulados por el Estado. Esta regulación implica que las limitaciones son excepcionales y deben atender a un criterio de proporcionalidad, siendo preciso que se contemplen de manera expresa en la ley, y además, se fundamenten en el interés social o la función social, como elementos inherentes a la garantía constitucional de esos derechos. Asimismo, la Sala admite la versatilidad de las normas constitucionales sobre la intervención del Estado en la economía, a tal punto que califica el sistema económico previsto en la Constitución como una economía social de mercado. Si bien a principios de esta segunda época, la Sala había declarado la inconstitucionalidad del régimen cambiario fundamentándose en los principios de la reserva legal y de distribución de las funciones públicas, con posterioridad conoció de un asunto similar relativo al control de cambio instaurado en 2003, declarando su constitucionalidad, y en ese sentido, legitimando una modalidad de intervención del Estado en la economía, a pesar de que también se afectaban aquellos principios.

Ahora bien, esta época tuvo muchas incidencias políticas. En un primer momento, la crítica de los sindicatos de trabajadores y de empresarios más importantes del país a la política económica que empezaba a desarrollar el gobierno, que derivó en el golpe de estado de abril de

2002 y el *paro petrolero* de diciembre de ese año. Este hecho condujo a una reacción política del gobierno que se manifestó en el control de cambio a principios de 2003. En un segundo momento, la crisis política se agudizó, y después de más de un año de esfuerzos de la oposición para que se convocara un referendo revocatorio del mandato presidencial, el resultado favoreció al Presidente de la República. Antes del referendo, en mayo de 2004, la Asamblea Nacional sancionó —con polémica sobre la forma de votación y la mayoría de diputados necesaria— la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, que entre otras novedades, aumentó el número de magistrados de 20 a 32. En todo caso, la victoria del gobierno en el referendo permitió que siguiera adelante con su política económica intervencionista, y que su coalición en la Asamblea se mantuviera cohesionada para nombrar magistrados del Tribunal Supremo de Justicia en diciembre de 2004.

3.3. Período III (2005-2010)¹⁰

En este tercer período destacan las sentencias 266/2005, de 16 de marzo, que declaró parcialmente con lugar la nulidad por inconstitucionalidad de la Ordenanza sobre Tarifas de Aseo Urbano y Domiciliario en el Municipio Libertador del Distrito Federal; 1422/2005, de 30 de junio, que declaró con lugar la pretensión de nulidad por inconstitucionalidad de la Ley de Mercado de Capitales y otros actos; 1798/2005, de 19 de

¹⁰ La tercera época inicia el 20 de enero de 2005, y continúan los magistrados de la época anterior Iván Rincón Urdaneta (jubilado mediante acuerdo de Sala Plena de 4 de febrero de 2005), Jesús Eduardo Cabrera Romero (jubilado mediante acuerdo de Sala Plena de 6 de febrero de 2008), Antonio García García (jubilado mediante acuerdo de Sala Plena de 18 de mayo de 2005) y Pedro Rondón Haaz (cuya jubilación fuera otorgada el 10 de marzo de 2010, mediante acuerdo de Sala Plena publicado en el número 39.424 de la Gaceta Oficial de la República, de 14 de mayo de 2010). Se suman como principales, designados en sesión especial de la Asamblea Nacional de 13 de diciembre de 2004 (cuyo acto fue publicado en el número 38.086 de la Gaceta Oficial de la República, de 14 de diciembre de 2004), los magistrados Luis Velásquez Alvaray (removido mediante acto publicado en el número 38.454 de la Gaceta Oficial de la República, de 8 de junio de 2006), Luisa Estella Morales Lamuño y Francisco Carrasquero López, y como suplentes Marcos Tulio Dugarte Padrón, Arcadio Delgado Rosales, Carmen Zuleta de Merchán, Elba Paredes Yéspica, Doris Coromoto González Araujo, José Joaquín Bermúdez Cuberos y Clemencia Margarita Palencia García —si bien estos últimos cuatro suplentes nunca fueron convocados. El 3 de octubre de 2005, la Asamblea Nacional nombra como magistrado principal a Marcos Tulio Dugarte Padrón (en sustitución de Iván Rincón Urdaneta), como primera suplente a Carmen Zuleta de Merchán y como tercera suplente a Elsie Josefina Rosales García (quien nunca fue convocada). Esta designación fue publicada en el número 38.287 de la Gaceta Oficial de la República, de 5 de octubre de 2005.

julio, que declaró con lugar la pretensión de nulidad por inconstitucionalidad de la Ordenanza sobre Actividades Económicas del Municipio Chacao del Estado Miranda; 3537/2005, de 16 de noviembre, que declaró sin lugar la nulidad por inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa y otros actos; 4975/2005, de 15 de diciembre, que declaró ha lugar la revisión de una sentencia de la Sala Político Administrativa; 403/2006, de 24 de febrero, que declaró ha lugar la revisión de una sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo; 1419/2007, de 10 de julio, que declaró parcialmente con lugar una pretensión de tutela de derechos e intereses colectivos o difusos; 2152/2007, de 14 de noviembre, que declaró sin lugar la nulidad por inconstitucionalidad del artículo 192 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones; 192/2008, de 28 de febrero, en la que se declaró sin lugar una pretensión de nulidad por inconstitucionalidad del artículo 87.4 de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario; 1107/2008, de 10 de julio, que declaró ha lugar de la revisión de una sentencia de la Sala Político Administrativa; 1444/2008, de 14 de agosto, que declaró parcialmente con lugar una pretensión de nulidad contra la Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas; 1049/2009, de 23 de julio; 1178/2009, de 13 de agosto, que declaró sin lugar una pretensión de nulidad contra el artículo 185 de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras; y 1325/2010, de 10 de diciembre, que declaró ha lugar la revisión de la sentencia de la Sala Político Administrativa 774/2007, de 23 de mayo, relativa a un juicio de expropiación.

La sentencia 266/2005, de 16 de marzo, mantiene el criterio interpretativo de la época anterior sobre la libertad económica. Lo relevante de este fallo es la relación entre el servicio público y la libertad económica, reiterando lo dicho en las sentencias 1563/2000, de 13 de diciembre, y 2436/2003, de 29 de agosto. Además, la Sala consideró que el cierre de establecimientos por impago de tributos era un hecho que vulneraba la libertad económica, pues,

[...] [S]e trata de una restricción excesiva y desproporcionada, que exorbita los límites de las restricciones que, por causa de interés general, pueden imponerse al ejercicio de dichos derechos fundamentales; limitación excesiva que deviene en violación al contenido esencial del derecho a la libertad económica, pues impide completamente el ejercicio mismo de esa libertad y, por ende, en violación al derecho de propiedad; **en otros términos, el precepto no sólo establece restricciones que dificulten o hagan más oneroso el**

ejercicio de la actividad económica de que se trate, sino que lo proscribe totalmente y de manera indefinida, aunque temporal [resaltado añadido].

Unos meses después, en la sentencia 1422/2005, de 30 de junio, la Sala expone una definición bastante elaborada del derecho a la libertad económica. Según el tribunal,

[...] las perspectivas mínimas esenciales de los elementos vinculados al ingreso, desarrollo y posibilidad de abandono del derecho a la actividad empresarial, [...] deben considerarse en el siguiente orden: [1] en cuanto al acceso, el reducto infranqueable debe ser mínimo, en el sentido de no prohibir de manera absoluta y no imponer el ingreso de forma forzosa, sólo debe matizarse a través de requerimientos pautados para permitir la habilitación al sector; [2] respecto al abandono de la actividad, dicho reducto también debe ser mínimo, no debe imponerse la obligación de continuar, salvo que deban cumplirse determinadas obligaciones que exijan en razón de la actividad, el cumplimiento de un proceso necesario antes de permitir el cesamiento; [3] mientras que, en cuanto al ejercicio, quien ejerza la actividad ha de gozar de un mínimo, pero suficiente reducto infranqueable de autonomía que le permita el ejercicio de la actividad de empresa.

Además, la Sala Constitucional en el criterio interpretativo argumentado en este fallo reflexiona sobre la relación entre la propiedad y la libertad económica, afirmando que,

La Constitución también matiza los elementos integradores del derecho de propiedad, en virtud de las posibilidades limitantes establecidas en el artículo 115 constitucional, relativas a la utilidad pública o al interés general. En estos casos, la propiedad puede limitarse obedeciendo a la función social de la misma, pero su restricción proveniente de los agentes externos del Poder Público no puede constreñir su elemento esencial ni generar consecuentemente la desnaturalización del contenido esencial del derecho a la libertad de empresa, por lo que en el caso de uno de los elementos del derecho de propiedad, como lo es, la disposición de los bienes que sean susceptibles de transacción, como ocurre en el caso de los títulos valores, no puede prohibirse por atentar contra el núcleo de la propiedad y de la libertad de empresa, lo cual no impide que pueda controlarse y regularse de acuerdo a las normas dictadas por los agentes del Poder Público en razón de la protección de los intereses superiores de la colectividad.

En la sentencia 1798/2005, de 19 de julio, se reitera el criterio interpretativo sostenido en el fallo 2641/2003. Los argumentos principales del tribunal fueron: (i) ratificar que la libertad económica debe ser considerada una regla, mientras que las limitaciones deben ser entendidas como una excepción que ha de ser expresa y prevista mediante ley «con fundamento exclusivo en el interés general»; (ii) afirmar que el establecimiento de limitaciones generales al ejercicio de la actividad económica es inconstitucional, pues atenta contra el principio *favor libertatis*; y (iii) sostener que la imposición de cargas o tributos no debe afectar el «contenido esencial» de la libertad económica.

Unos meses después, en la sentencia 3537/2005, de 16 de noviembre, la Sala Constitucional examina el tema sobre las zonas de seguridad y las limitaciones a la propiedad de los extranjeros. En este fallo, el tribunal aseveró que la propiedad puede ser limitada mediante ley si existen razones de utilidad pública o interés general. En particular, estableció que:

[...] la Constitución no contiene normas concretas sobre la restricción de los derechos sobre bienes inmuebles, pero sí contiene disposiciones que permiten sostener que la condición de extranjero puede ser la base suficiente para imponer limitaciones que guarden relación con los asuntos públicos, entre los que destacan, claro está, el tema de la seguridad de la Nación.

En el fallo 4975/2005, de 15 de diciembre, cuyo criterio se reiteró en el número 794/2011, la Sala estableció que la existencia de un sistema de información de riesgos no vulnera la libertad económica —fomentando la regulación posterior sobre el tema.

Otra decisión trascendente sobre la propiedad es la número 403/2006, de 24 de febrero, en la que se reitera el criterio establecido en el fallo 462/2001. En este caso se plantea, de nuevo, el argumento sobre la función social como parte del contenido esencial del derecho de propiedad:

[...][L]a fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva perspectiva subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo.

La incorporación de exigencias sociales, con fundamento en la utilidad individual y función social al contenido del derecho

a la propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablativas en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, es un hecho hoy generalmente admitido, ya que, en efecto, **esa dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea** y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario, hagan irreconocible el derecho de propiedad [...], en este sentido, cabe destacar que la incorporación de tales exigencias a la definición misma del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución. No obstante lo expuesto, cabe advertir que la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho y, por tanto, la definición de la propiedad que en cada caso se infiera de las leyes o de las medidas adoptadas en virtud de las mismas, por lo que ello puede y debe ser controlado por esta Sala Constitucional o por los órganos judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias [resaltado añadido].

Al año siguiente, la Sala Constitucional toma una decisión activista en materia económica. Es la número 1419/2007, de 10 de julio, cuyo criterio fuera reiterado en el fallo 794/2011. Los temas específicos que se examinaron fueron el anatocismo, las contrataciones bancarias y el cobro extrajudicial de deudas. El tribunal reflexionó sobre la relación entre la calidad de vida y las tarjetas de crédito, asegurando que éstas tienen un contenido social que merece la «atención» del Estado. Conforme a esta premisa, la Sala indicó que correspondía a la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario (Sudeban) y al Banco Central de Venezuela regular lo relativo a las tarjetas de crédito mientras la Asamblea Nacional dictara la respectiva ley. En este sentido, la Sala Constitucional estableció directrices para la regulación. Entre otras cuestiones, destaca la prohibición que ordenó la Sala de todo tipo de coerción extrajudicial al pago mediante llamadas telefónicas reiterativas o comprendidas en el horario de 6.00 pm a 7.00 am, o cualquier otro «medio abusivo de cobro extrajudicial.

Con posterioridad, el cambio de orientación política de la Sala en materia económica comienza a evidenciarse. Esto ocurre en la sentencia 2152/2007, de 14 de noviembre, reiterada en las números 1444/2008 y 794/2011. En este fallo, la Sala expone estos criterios: (i) la existencia del «principio de regulación» como elemento esencial del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia; (ii) la necesidad de un equilibrio entre la libertad económica y la regulación del Estado, «sin que ninguno pueda erigirse como un valor absoluto», y (iii) que la regulación debe ser compatible con el sistema democrático, haciendo referencia a los criterios de proporcionalidad que deben ordenarla.

Otro tema específico que examina la Sala Constitucional en esta época es el relativo a los contratos de adhesión. En la decisión 192/2008, de 28 de febrero —relacionada con la número 1049/2009—, la Sala, de manera particular, refiere que «los contratos por adhesión persiguen la eliminación de las dificultades que pueden presentarse en la determinación de la voluntad contractual», y además, que «la existencia de estipulaciones uniformes y generales para todos los cocontratantes asegura la igualdad de trato y condiciones que se otorga a éstos».

La actividad bancaria fue un tema examinado por la Sala Constitucional en la sentencia 1107/2008, de 10 de julio, en la que se reiteró el criterio interpretativo del fallo 85/2002. La Sala estableció que atendiendo al principio de la justicia social, en la actividad bancaria o financiera, se deben garantizar no sólo los derechos de los titulares de la actividad económica sino también los de los usuarios de la banca, que son considerados sujetos de protección particular, de conformidad con el artículo 21.2 CRBV. El tribunal señaló, en este orden de ideas, que:

[...] el juez a los fines de garantizar una tutela judicial efectiva de los derechos vinculados al desarrollo de la actividad bancaria, debe tomar en consideración que la realidad de las operaciones y formas jurídicas que en ella se generan y realizan escapan de las previsiones precisas del ordenamiento jurídico, por lo que es necesario a los fines de garantizar los derechos y garantías involucrados, atender a principios generales que sin violar otros derechos o garantías constitucionales —vgr. principio de legalidad—, posibiliten la realización del principio de justicia social que se materializa en un sistema financiero seguro y responsable.» Además, asumiendo una interpretación dinámica, «[...] el juez debe en su labor de aplicación de los principios constitucionales y de los criterios vinculantes de esta Sala, [...] adecuar el ordenamiento jurídico

a las exigencias sociales y la realidad del sistema financiero [...].

En la sentencia 1444/2008, de 14 de agosto, en la que se ratifica el criterio interpretativo sostenido por la Sala en las decisiones 85/2002 y 2152/2007, el tribunal se refirió al derecho a la libertad económica como una «situación jurídica bifronte», afirmando que:

[...] en el contexto del principio de libertad —artículo 20 [CRBV]— que informa como valor fundamental al ordenamiento jurídico venezolano, se desarrolló el derecho a la libertad económica [...] como una situación jurídica bifronte, en tanto se materializa, en [1] una situación de poder, que faculta a los sujetos de derecho a realizar cualquier actividad económica, siempre que ésta no esté expresamente prohibida o que en el caso de estar regulada, se cumplan las condiciones legalmente establecidas para su desarrollo y, [2] en una prohibición general de perturbación de las posibilidades de desarrollo de una actividad económica, mientras el sistema normativo no prescriba lo contrario [...]

Ahora bien, las últimas decisiones de este tercer período marcan, de manera definitiva, el cambio en el criterio interpretativo de la Sala Constitucional sobre la libertad económica. En específico, la decisión 1049/2009, de 23 de julio —que cuenta con el voto concurrente del magistrado Rondón Haaz—, implica un abandono —parcial o, al menos, contextual— de la concepción que se había definido en las decisiones 462/2001, 85/2002, 2641/2003 y 1798/2005. El planteamiento del tribunal se fundamenta en que la libertad económica no está establecida en el artículo 112 CRRV como una regla de derecho —cuya aplicación no admitiría grados—, sino como un principio «aplicable en la medida que las posibilidades fácticas o jurídicas así lo permitan», lo que supone la relatividad de su garantía. Esto se traduce en la ampliación de los criterios para justificar la constitucionalidad de la intervención del Estado en la economía, y en definitiva, en un mayor fomento de tal intervencionismo para proteger el «interés público». Según lo expuesto por la Sala, la libertad económica puede ser «delimitada» —que no restringida— por el legislador debido a que es un principio que siempre está sujeto a ponderación, lo que significa que el establecimiento de condiciones al ejercicio de la libertad económica no sería excepcional. Además, el tribunal no expresa los parámetros para determinar esa ponderación, lo que potencia tanto el riesgo de que el legislador se exceda en la imposición de las restricciones como del ejercicio discrecional —político— del examen de

constitucionalidad. En definitiva, lo cuestionable de la «relatividad» en la garantía de la libertad económica es que el tribunal no hace alusión a parámetros objetivos que orienten el examen de constitucionalidad para resolver las controversias relacionadas con este derecho, sino a un prejuicio ideológico sobre su significado político. Al respecto, la Sala sostiene que,

[...] el argumento esgrimido [...] según el cual el derecho fundamental a la libertad económica o de libre empresa sólo puede ser restringido por razones de interés general, no luce correcto. Ni por lo que se refiere a la restricción, ni por lo que atañe al interés general. El derecho bajo examen es, se insiste, un principio. La norma no establece los modos en que tal derecho será satisfecho. Supone que deberá ser combinado con otros derechos también estimables. Por lo tanto, su naturaleza es la de ser aplicado junto con otros, y en tal sentido, siempre estará sujeto a ponderación. Es decir, será susceptible de una aplicación gradual en más o en menos. [...] [S]erá el caso concreto el que dirá cuáles elementos habrán de ser tomados en cuenta, y de ello resultarán normas como producto de una actividad combinatoria de derechos.

El fallo 1178/2009, de 13 de agosto, reitera lo sostenido en las decisiones 85/2002 y 1107/2008, y a su vez, fue ratificado en la número 794/2011. En este caso, la Sala Constitucional asegura que la libertad económica era un derecho «sometido a constantes limitaciones». En específico, la Sala Constitucional se refiere a la regulación de la actividad bancaria con respecto a los derechos de los usuarios, afirmando que «[1] a protección del empresario bancario o financiero, como titular de la libertad económica, no puede menoscabar la protección de los ahorristas o de quienes, en general, les proporcionan sus fuentes de recursos para sus operaciones financieras», y «ante esa relación desigual nace el deber ineludible del Estado de velar por quienes se encuentren en la situación más débil o desventajosa, que sin duda es el ahorrista o el pequeño inversor». Según el tribunal, prevalece «la protección del interés general (ahorristas) sobre el interés particular y minoritario (los bancos)».

Por último, debe señalarse que la Sala Constitucional, en la sentencia 1325/2010, de 10 de diciembre, se pronunció sobre el concepto «justa indemnización» que se encuentra previsto en el artículo 115 CRBV, que se refiere al derecho de propiedad. La Sala afirmó que «el presupuesto esencial de la expropiación es el pago de la justa indemnización». Esto

significa, en un sentido más concreto, que «[e]l derecho de propiedad de la persona que es privada de un bien que le pertenece debe ser reparado integralmente mediante el pago oportuno de una indemnización que sea verdaderamente justa, esto es, que se haga sin excesos ni defectos.»

Como se ha podido advertir, al principio de esta época se mantiene la interpretación sobre la libertad económica y la propiedad, detallándose aún más las implicaciones de su alcance y contenido. Sin embargo, a partir del año 2007 la Sala Constitucional expone la existencia del principio de regulación como elemento inherente al concepto de Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia. Este argumento se desarrolla en la sentencia 1049/2009, en la que se establece que la libertad económica es un principio susceptible de ponderación, y en consecuencia, aplicable de manera gradual, para concluir en una sentencia posterior de ese mismo año que tal derecho está sujeto a constantes limitaciones, y no a excepcionales restricciones.

Es necesario advertir que este período inicia en un año de elecciones a la Asamblea Nacional, en las que no participó la oposición al gobierno nacional. Por esta razón, el resultado de los comicios significó un apoyo unánime para el gobierno en la Asamblea, permitiendo que tuviera un sostén político muy importante —sin el que no hubiera podido adelantar muchas decisiones que marcarían el destino de los años siguientes. En 2006, es reelecto el presidente de la República, quien propuso para el período 2007-2013 un plan socialista de gobierno, que debía apuntalar el proyecto de reforma constitucional de 2007, pero éste no fue aprobado mediante referendo popular. No obstante, el gobierno puso en marcha su apuesta socialista a través de decretos-leyes, previa habilitación de la Asamblea Nacional, y también, mediante la nacionalización de industrias y servicios. En septiembre de 2010 se realizaron nuevas elecciones a la Asamblea Nacional, pero en éstas disminuyó el apoyo al partido de gobierno, y la coalición opositora logró 67/165 diputados. Una vez conocidos estos resultados, la Asamblea saliente, antes de entregar el mandato para el período 2011-2015, además de habilitar de nuevo al presidente de la República para legislar, nombró nuevos magistrados del Tribunal Supremo de Justicia en diciembre de 2010.

3.4 Período IV (2011-2015)¹¹

El cuarto período en estudio tiene en las decisiones 794/2011, de 27 de mayo; 881/2012, de 26 de junio; 1567/2012, de 4 de diciembre; y 1158/2014, el desarrollo más relevante sobre la definición sobre la libertad económica y la propiedad, y el alcance del poder coercitivo del Estado en materia de regulación económica.

La sentencia 794/2011 —que resolvió la interpretación del artículo 213 de la Ley de Instituciones del Sector Bancario, declarando su ultractividad—, reiteró la decisión 85/2002, sobre el alcance de la cláusula de Estado Social. Tres temas específicos se examinaron en este fallo activista: el derecho a la libertad económica en la actividad bancaria, la legislación penal económica, y la información sobre el riesgo crediticio.

Sobre el derecho a la libertad económica en la actividad bancaria, la Sala señaló lo siguiente: (i) el derecho a la libertad económica no sólo implica una dimensión de reacción ante la intervención estatal, sino también de protección de otros derechos constitucionales; (ii) aunque el legislador ostenta libertad de configuración normativa, la regulación de la actividad bancaria —que atiende a circunstancias específicas y distintas a otros ámbitos de la economía— debe realizarse conforme a los parámetros constitucionales, y (iii) la intervención del Estado en la banca tiende a expandirse: muestra de ello es la regulación del acceso a la actividad bancaria —atendiendo a la condición particular de los «banqueros»— y su posterior desarrollo.

Con relación a la legislación penal económica, la Sala refirió que el artículo 114 CRBV no sólo establece limitaciones a la función legislativa, sino que también es un parámetro interpretativo para el análisis jurisdiccional de la legislación penal económica. Según la Sala, los delitos económicos previstos en la Constitución lesionan el orden socioeconómico, pues trascienden las situaciones jurídicas particulares que resultan afectadas de forma directa.

¹¹ La cuarta época comenzó el 27 de enero de 2011, integrándose la Sala por los magistrados principales de la época anterior Luisa Estela Morales Lamuño, Francisco Carrasquero López y Marcos Tulio Dugarte Padrón, sumándose como principales Carmen Zuleta de Merchán, Arcadio Delgado Rosales, Juan José Mendoza y Gladys Gutiérrez Alvarado. Se nombraron como suplentes a Luis Fernando Damiani Bustillos, José Santiago Hernández Hernández, Ana Yldiko Casanova Rosales, Francia Coello González, René Alberto Degraives Almarza, Homero José Sánchez Febres y José Dionicio Benaventa Mirabal. Estas designaciones fueron publicadas en el número 39.569 de la Gaceta Oficial de la República, de 8 de diciembre de 2010.

El tercer tema específico resuelto por la Sala en este fallo 794/2011 fue el de la información sobre el riesgo crediticio, afirmando que:

[l]as consideraciones [realizadas por la Sala en la sentencia 4975/2005] tuvieron eco, en la legislación vigente al consagrar expresamente que el Sistema de Información Central de Riesgos, será utilizado por las instituciones bancarias para realizar consultas automáticas de la información consolidada en el sistema y se prohibió el uso del Sistema de Información Central de Riesgos para fines distintos a los previstos en la Ley de Instituciones Bancarias, incluyendo el ser requerido como requisito para tramitación de préstamos o créditos, aperturas de cuentas de ahorros o corrientes u otros instrumentos o modalidades de captación.

Esto es, el tribunal reflexiona sobre el impacto de su jurisprudencia en la legislación, ratificando su posición como máximo y último intérprete de la Constitución.

En la sentencia 881/2012, de 26 de junio, la Sala Constitucional declara con lugar una pretensión de amparo para la tutela de los derechos e intereses colectivos o difusos contra la sentencia de un tribunal regional con competencia administrativa. En este pronunciamiento, la Sala reitera varios criterios interpretativos: (i) la obligación de la Asamblea Nacional de «legislar para la realidad nacional», señalada en los fallos 85/2002 y 1178/2009; (ii) los criterios que debe considerar el legislador para regular los derechos constitucionales (decisión 794/2011); y (iii) la definición constitucional del derecho de propiedad, expuesta en las sentencias 462/2001 y 403/2006. Según esta definición, la «función social» es un elemento estructural del derecho de propiedad, y además, es «un factor determinante de la delimitación legal de su contenido».

En esta sentencia 881/2012, la Sala introduce el planteamiento sobre el derecho de propiedad así:

[...] en el sistema constitucional vigente el derecho de propiedad, no es una posición o bien jurídico aislado sobre el cual se habilitan posteriores restricciones legales, sino más bien comparte la concepción [del derecho] a la libertad —el cual no es absoluto—, [...] por lo que el Estado no puede incidir sobre el mismo forma tal que desconozca el derecho, pero los particulares tampoco pueden ostentar una tutela constitucional fuera de los límites que la propia Constitución establece en proporción o relación a su situación jurídica.

Así, [no puede pretenderse] un derecho previo, fundacional o de mayor entidad «a ser propietario», que sólo puede ser limitado sin afectar su núcleo esencial, ya que [existen] entidades jurídicas de igual valor (constitucionales), tales como —en general— la consecución del bien común [...]. [...] [A]l no revestir los derechos fundamentales una dimensión exclusiva de reacción frente a la intervención estatal, sino también de derechos de protección, que exigen conductas positivas eficaces [del] Poder Público, garantizando su eficacia frente a sus propias actuaciones y a la de terceros, es por lo que toda ley [...] en materia de propiedad [...] se erige como una medida que el Estado debe implementar para proteger los derechos fundamentales y demás principios constitucionales [resaltado de la Sala].

De forma específica, la Sala Constitucional se refiere al derecho de propiedad en zonas urbanas, reivindicando la legislación reciente en esta materia (Ley de tierras urbanas, Ley especial de regularización integral de la tenencia de la tierra de los asentamientos urbanos populares, y Ley contra el desalojo y la desocupación arbitraria de viviendas), que «pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta y liberal de este derecho, como mero ámbito subjetivo de libre disposición [...] sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general.» Por el contrario, en criterio del tribunal, «la Constitución reconoce un derecho de propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes, objeto de dominio, esté llamada a cumplir.»

Además, la Sala asume el criterio:

Con general aceptación doctrinal y jurisprudencial, respecto de la flexibilidad o plasticidad actual del dominio, **que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae.**

La Sala considera, tomando una postura historicista y materialista, que «la propiedad como institución, incide directamente en orden social (sistema económico, político y cultural), por lo que cada sistema constitucional asume una postura sobre ella.»

De conformidad con estas ideas, la Sala relaciona el derecho de propiedad en las zonas urbanas y el derecho de acceso a la vivienda:

[...] [E]s sobre el derecho a acceder a una vivienda adecuada contenido en el artículo 82 de la Constitución, que se sustenta no sólo la obligación de material de otorgar las estructuras o unidades habitacionales adecuadas, seguras, cómodas, higiénicas, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias —con lo cual se garantiza igualmente el derecho a un entorno urbano adecuado y sustentable—, cuya obligación se corresponde en principio con las competencias que ejerce la Administración Pública, sino con igual rigor en la necesidad de un marco normativo y jurisprudencial que permitan las condiciones necesarias para el correcto aprovechamiento de los bienes inmuebles.

Así, sobre la base del artículo 82 de la Constitución la protección del derecho de propiedad, comporta garantizar la concepción integrada y unitaria [de] su función social que se concreta en la función social del dominio del suelo y la función social del dominio útil urbano [...].

[...]

[...] [S]iendo necesario el desarrollo de un proceso de urbanización conforme a los principios que la propia Constitución [...], la propiedad en áreas urbanas, no puede estar sometida a la sola voluntad de su propietario, sino por el contrario, debe partir de la ineludible adecuación de los diversos intereses públicos y privados, en orden a garantizar la utilización óptima o eficiente del suelo o de los inmuebles que en él se encuentran y la satisfacción del interés general, cumpliendo en cada caso, se insiste, con las garantías que la propia Constitución reconoce a quienes detentan algún derecho de propiedad en zonas urbanas. Por lo tanto, es a través de la legislación que se debe disponer un conjunto de técnicas de intervención, que habiliten a la Administración a disciplinar directa (vgr. zonificación urbanística) o indirectamente (vgr. cargas tributarias) la función social de la propiedad en tales áreas [...] [resaltado de la Sala].

Meses después, mediante la sentencia 1567/2012, de 4 de diciembre, la Sala Constitucional declaró sin lugar la pretensión de nulidad por inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley de Ilícitos Cambiarios. En esta decisión, la Sala se apoya en diversos planteamientos: (i) el alcance del examen de constitucionalidad en materia económica, planteado en las sentencias 1444/2008 y 1115/2010; (ii) la constitucionalidad de la restricción a la libre convertibilidad de la moneda, declarada en la sentencia 1613/2004; (iii) el alcance de la potestad sancionatoria del Estado para garantizar la estabilidad económica, y en particular, la posibilidad de desarrollar de una intensa regulación en materia de ilícitos económicos (sentencia 794/2011); y (iv) el contenido del derecho de propiedad (881/2012).

El tema específico de esta resolución de la Sala Constitucional es el examen del control cambiario como restricción a la libre disposición de las divisas —y en ese sentido, reitera la sentencia 1641/2011, de 2 de noviembre, en la que hizo referencia al alcance de la regulación en materia cambiaria, y sigue el argumento de la sentencia 881/2012 sobre la función social como elemento estructural de los derechos económicos:

[...] [E]n materia como la estabilidad monetaria y de la regulación cambiaria, los agentes que participan o se ven afectados directamente por las regulaciones [...] que [...] se dicten conforme a la Constitución y las leyes, no pueden pretender un derecho previo, fundacional o de mayor entidad a desarrollar actividades riesgosas y lucrativas [...], que sólo pueden ser limitadas sin afectar su núcleo esencial, ya que en ese ámbito fundamental se encuentran entidades jurídicas de igual valor (constitucionales), tales como —en general— la consecución del bien común y, particularmente la seguridad jurídica, solidez y sustentabilidad, del crecimiento de la economía, que habilita al legislador para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país, que en muchos casos comporta, la absoluta prohibición y ejemplar sanción de alguna de estas actividades, como por ejemplo la realización de actividades como la *venta y compra de divisas* que son consideradas en las actuales circunstancias como la negación del sistema de control de cambio instaurado, sin perjuicio que por motivos de interés general, puedan coexistir regulaciones sectoriales que permitan el manejo de divisas bajo condiciones particulares [resaltado de la Sala].

La última decisión relevante de esta cuarta época, es la sentencia hito 1158/2014, que como ya se advirtió, se sostiene en la definición de la cláusula de Estado Social establecida en el fallo 85/2002 —y que, además, se encuentra relacionada con la decisión 1/2014, de 23 de enero, en la que se declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de la Ley Orgánica de Precios Justos. Por una parte, la Sala Constitucional señala que la Constitución reconoce un sistema de economía social de mercado, reiterando el criterio expuesto en las sentencias 117/2001 y 2641/2003. También, la Sala ratifica que la libertad económica no debe de ser interpretada como un derecho absoluto e ilimitado (sentencia 2254/2001, entre otras), y que una de las causas que justifica la imposición de limitaciones a la libertad económica es la relativa al precio de los bienes y servicios que se califiquen esenciales para las personas (sentencia 2641/2003). Asimismo, la Sala insiste en que el contenido definitivo del derecho a la libertad económica es el resultado de la «labor creadora» del Poder Público, y en específico, las relacionadas con la potestad legislativa que ejerce la Asamblea Nacional y la potestad de garantía de la Constitución a cargo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Ahora bien, quizá lo más relevante del criterio interpretativo de esta sentencia 1158/2014, es la relación que plantea la Sala Constitucional, entre la Constitución, la Ley Orgánica de Precios Justos y el «Plan de la Patria» —plan de gobierno del presidente de la República en ejercicio:

[...] no puede pasar inadvertido para esta Sala, que el ámbito y finalidad a la que atiende el contenido del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Precios Justos, se encuentra en consonancia y materializa el desarrollo de los postulados de acción estatal establecidos en el Plan de la Patria, Proyecto Nacional Simón Bolívar, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 [...], en cuyo gran objetivo histórico N° 2, específicamente en su aparte 2.1.2 plantea como línea de dirección del Estado en el ámbito económico, «2.1.2. Desarrollar un sistema de fijación de precios justos para los bienes y servicios, combatiendo las prácticas de ataque a la moneda, acaparamiento, especulación, usura y otros falsos mecanismos de fijación de precios, mediante el fortalecimiento de las leyes e instituciones responsables y la participación protagónica del Poder Popular, para el desarrollo de un nuevo modelo productivo diversificado, sustentado en la cultura del trabajo.

Con respecto a esto, si la cláusula constitucional de Estado social debe orientar la actuación del Estado, como afirma la Sala Constitucional en esta misma sentencia 1158/2014, no se entiende cómo se pretende erigir el plan de gobierno —de orden socialista— en un parámetro de validez de una ley.

La tendencia de esta etapa ha consistido en legitimar la acción política del gobierno en materia económica, como se observa de manera muy evidente en el último caso en el que se hace referencia al plan de gobierno de ideología socialista. Esta etapa coincide con el momento de la segunda reelección del presidente de la República en diciembre de 2012, la crisis política de 2013 a causa de la muerte de éste, y la posterior ejecución del plan socialista por el sucesor en la Presidencia de la República, para enfrentar una crisis económica de desabastecimiento, alta inflación y devaluación de la moneda.

3.5 Período V (2015-actualidad)¹²

En la última época en estudio, la decisión más relevante de la Sala Constitucional es la número 343/2016, de 6 de mayo, que resolvió, a instancia del Presidente de la República (ex artículo 214 CRBV), la inconstitucionalidad de la Ley de otorgamiento de títulos de propiedad a beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros programas habitacionales del sector público, sancionada por la Asamblea Nacional el 13 de abril de 2016. Para sostener el pronunciamiento, la Sala reiteró sus hitos 85/2002 y 794/2011. También, aludió a las sentencias 403/2006, donde —según la Sala— el derecho de propiedad fue delimitado «por razones de interés social»; y 1317/2011, de 3 de agosto, para ratificar su criterio sobre la necesidad de una tutela «de efectivo e inmediato cumplimiento» del derecho a la vivienda.

El tema central de la sentencia es la interdependencia de los derechos de propiedad y a la vivienda, en relación con el deber constitucional del Estado de proteger a las familias (ex artículos 75 y 82 CRBV). La Sala

¹² La quinta época comenzó el 23 de diciembre de 2015, integrándose la Sala por los magistrados principales Gladys Gutiérrez Alvarado, Arcadio Delgado Rosales, Carmen Zuleta de Merchán y Juan José Mendoza, incorporándose los magistrados Calixto Antonio Ortega Ríos, Luis Fernando Damiani Bustillos y Lourdes Benicia Suárez Anderson. Los suplentes son Federico Sebastián Fuenmayor Gallo, Celeste Josefina Liendo, Juan Carlos Valdez González y René Alberto Degraes Almarza. Estas designaciones se publicaron en el número 40.816 de la Gaceta Oficial de la República, de 23 de diciembre de 2015.

Constitucional argumenta que la satisfacción del derecho a la vivienda, en tanto derecho prestacional, debe dirigirse a la protección de las familias, y en consecuencia, el Estado debe implementar políticas públicas para que todas ellas, con independencia de su capacidad económica, tengan la posibilidad de acceder a una vivienda. En contraste, la Sala considera que el derecho de propiedad no es prestacional, pues su objeto es la libertad de disposición de bienes. A partir de este razonamiento, el tribunal advierte sobre la potencial oposición entre tales derechos, y en tal virtud, justifica la necesidad de restringir la facultad de disposición sobre las viviendas, asegurando su función social:

[...] [L]a propiedad de un inmueble específicamente destinado dentro de las políticas estatales para garantizar el derecho social de las familias de acceder a una vivienda digna debe tener limitaciones que impidan que la disposición de la misma desnaturalice su función social, impidiendo que se trate como cualquier objeto del comercio que pueda negociarse libremente en el mercado sin una protección reforzada del derecho que está llamada a satisfacer; de lo contrario, **el derecho constitucional a una vivienda digna podría ceder ante el ejercicio del derecho a la propiedad si no cuenta con una protección reforzada para la familia a la que se le adjudicó el inmueble, razón por la cual estos dos derechos en principio compatibles resultarían contrapuestos** [resaltado propio].

Este desarrollo jurisprudencial ocurre en circunstancias distintas a las de épocas anteriores: las funciones legislativa y de control político de la Asamblea Nacional —dominada por la oposición al gobierno nacional—, han sido vetadas por intermedio de la Sala Constitucional, en el contexto de una severa crisis económica que ha justificado, desde enero de 2016 hasta enero de 2017, que se hayan dictado cuatro decretos de estado de excepción de emergencia económica.

Conclusiones

La definición del concepto constitucional de Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia es imprecisa —por versátil—, cuestión que ha potenciado el amplio margen de discrecionalidad interpretativa de la Sala Constitucional. Las sentencias 1309/2001, 85/2002, 1049/2009 y 1158/2014, exponen la concepción ideológica de la Sala sobre el Estado

Democrático y Social de Derecho y de Justicia, que ha servido como parámetro interpretativo para determinar el alcance de la intervención estatal con relación a los derechos económicos, y en específico, la libertad económica y la propiedad.

Con el transcurso de los años —como se nota en el desarrollo de los criterios interpretativos contemplados en las decisiones reseñadas en las cuatro épocas o períodos de la Sala Constitucional— se ha acentuado el énfasis en la legitimidad de la expansión de las limitaciones a los derechos a la libertad económica y a la propiedad, en desmedro de su contenido o haz de facultades. Esta situación se ha dado en un contexto político y económico que no se debe obviar.

En algunos casos ha sido notable el activismo de la Sala Constitucional, incidiendo mediante sus decisiones en la configuración de la política económica, aunque para favorecer el intervencionismo estatal, y en particular, la intervención del Estado como regulador de la economía. El caso reciente donde esta situación se evidencia más es la sentencia 1158/2014, en la que se alude al plan de gobierno del presidente de la República en ejercicio, como elemento del examen de constitucionalidad de la Ley Orgánica de Precios Justos.

Referencias Bibliográficas

BERRÍOS ORTIGOZA, J.A., y BOSCÁN CARRASQUERO, G. 2012. «Políticas públicas hechas desde los tribunales». En Reyes Ruiz, M., Ramírez Meda, K., Figueroa Reyes, A., Herrera Moreno, M. (coordinadores), **Gestión pública, migración y desarrollo**. Universidad Autónoma de Baja California. Mexicali.

BREWER CARÍAS, A. 2011. **La Constitución de 1999 y la Enmienda Constitucional No. 1 de 2009**. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

COMANDUCCI, P. 2007. «Modelos e interpretación de la Constitución». En Carbonell, M. (editor), **Teoría del neoconstitucionalismo**. Trotta. Madrid.

FERRAJOLI, L. 2008. **Democracia y garantismo**. Trotta. Madrid.

HERNÁNDEZ, J.I. 2011. «La libertad económica en la Constitución de 1999». En Casal, J.M., y Suárez, J.L. (coordinadores), **La libertad económica en Venezuela: balance de una década (1999-2009)**. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

HERRERA ORELLANA, L.A. 2011. «Sistema económico constitucional venezolano: del Estado abstencionista a la economía social de mercado (especial referencia a las constituciones de 1961 y 1999)». En Casal, J.M., y Suárez, J.L. (coordinadores), **La libertad económica en Venezuela: balance de una década (1999-2009)**. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

NINO, C. 2013. **Una teoría de la justicia para la democracia. Hacer justicia, pensar la igualdad y defender libertades**. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

STONE SWEET, A. 2000. **Governing with judges: Constitutional politics in Europe**. Oxford University Press. Oxford.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2000. Sentencia 329/2000, de 4 de mayo. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/329-4-5-00-00-0736.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2000. Sentencia 1339/2000, de 8 de noviembre. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/1339-081100-00-1518%20.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2001. Sentencia 117/2001, de 6 de febrero. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/117-060201-00-0827%20.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2001. Sentencia 307/2001, de 6 de marzo. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/307-060301-00-0833%20.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2001. Sentencia 462/2001, de 6 de abril. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Abril/462-060401-00-0900%20.htm>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2001. Sentencia 1309/2001, de 19 de julio. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1309-190701-01-1362.htm>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2001. Sentencia 2254/2001, de 13 de noviembre. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/2254-131101-00-1602.HTM>. Fecha de

consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2001. Sentencia 2338/2001, de 21 de noviembre. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/2338-211101-00-1455.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2001. Sentencia 2345/2001, de 21 de noviembre. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/2345-211101-00-1457.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2002. Sentencia 85/2002, de 24 de enero. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/85-240102-01-1274%20.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2002. Sentencia 2855/2002, de 20 de noviembre. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/2855-201102-02-0311..HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2003. Sentencia 2641/2003, de 1 de octubre. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/2641-011003-00-1680.htm>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2004. Sentencia 1613/2004, de 17 de agosto. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/1613-170804-03-0508-03-0527%20.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2005. Sentencia 266/2005, de 16 de marzo. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Marzo/266-160305-03-0695.htm>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2005. Sentencia 1422/2005, de 30 de junio. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Junio/1422-300605-01-1733.htm>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2005. Sentencia 1798/2005, de 19 de julio. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1798-190705-03-3136.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2005. Sentencia 3537/2005, de 16 de noviembre. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/3537-161105-02-2914.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2005. Sentencia 4975/2005, de 15 de diciembre. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/4975-151205-05-0952.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2006. Sentencia 403/2006, de 24 de febrero. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/403-240206-05-2389.htm>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2007. Sentencia 1419/2007, de 10 de julio. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1419-100707-04-0204.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2007. Sentencia 2042/2007, de 2 de noviembre. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/2042-021107-07-1374.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2007. Sentencia 2152/2007, de 14 de noviembre. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/2152-141107-03-1934.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2008. Sentencia 192/2008, de 28 de febrero. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/192-280208-04-1134.htm>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2008. Sentencia 1107/2008, de 10 de julio. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Julio/1107-100708-07-1601.htm>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2008. Sentencia 1444/2008, de 14 de agosto. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/1444-140808-04-0370.HTM>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2009. Sentencia 1049/2009, de 23 de julio. En <http://historico.tsj.gob.ve/>

decisiones/scon/julio/1049-23709-2009-04-2233.html. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2009. Sentencia 1178/2009, de 13 de agosto. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/1178-13809-2009-02-1347.HTML>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2010. Sentencia 1325/2010, de 10 de diciembre. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/1325-101210-2010-08-0053.HTML>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2011. Sentencia 794/2011, de 27 de mayo. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/11-0439-27511-2011-794.HTML>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2012. Sentencia 881/2012, de 26 de junio. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/881-26612-2012-10-0782.HTML>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2012. Sentencia 1567/2012, de 4 de diciembre. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/1567-41212-2012-05-2089.HTML>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2014. Sentencia 1158/2014, de 18 de agosto. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/168705-1158-18814-2014-14-0599.HTML>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2016. Sentencia 343/2016, de 6 de mayo. En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/187591-343-6516-2016-16-0397.HTML>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2017.