

Comentarios Legislativos

¿PROTECCIÓN AL SECTOR AGRÍCOLA O VIOLACIÓN DE LAS LIBERTADES ECONÓMICAS?: ANÁLISIS DE LOS DECRETOS CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY DE ATENCIÓN AL SECTOR AGRÍCOLA (Y AGRARIO)

Andrea I. Rondón García

Profesora de la Universidad Católica Andrés Bello

Luis Alfonso Herrera Orellana

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

“Para nosotros, sólo hay en realidad dos clases de gobierno: aquéllos que se ejercen en virtud de leyes regularmente establecidas, i aquéllos que se ejercen por la voluntad caprichosa de los hombres, aunque sea bajo la forma de leyes o aparentando tenerlas. Los primeros gobiernos garantizan todos los derechos establecidos, no imponen sino deberes establecidos también; i por consiguiente, producen el orden en la sociedad, la estabilidad en las instituciones i la felicidad de los ciudadanos. Los segundos producen, con la inseguridad i la desconfianza, el desorden social, no fundan nada estable para las naciones, i hacen infelices a los pueblos. Al primer sistema de gobierno lo llamamos legalista; al segundo, personalista (...) La legislación natural, única que consideramos aquí, i que forma el sistema legalista, es aquélla que satisface estas dos grandes necesidades de las sociedades bien constituidas la libertad individual y la seguridad de las propiedades” (MUÑOZ TEBAR, Jesús, Personalismo y Legalismo, 2da edición, Caracas, Fundación Sánchez, 1984, p. 46).

Resumen: *Luego de establecer unas premisas teóricas básicas, se analiza en forma resumida el contenido del Decreto-Ley de Atención al Sector Agrícola de 2011 y del Decreto-Ley de Atención al Sector Agrario de 2012, para luego examinar si sus disposiciones violan libertades constitucionales como la autonomía de la voluntad, la libertad económica y la propiedad privada, y si, por tanto, se suma a las medidas dictadas por el Gobierno Nacional en contra del Estado de Derecho en Venezuela.*

Abstract: *After establishing some basic theoretical premises, the contents of the Law-Decree for attending the Agricultural Sector of 2011 and of the Law-Decree for attending the Agricultural Sector of 2012 are briefly analyzed in order to determine whether or not their provisions contravene any constitutionally protected freedoms such as contractual and economic freedom as well as private property and consequently, enlarging the set of measures issued by the Government which are jeopardizing the rule of law in Venezuela.*

Palabras Clave: *Ley, mandatos, Estado de Derecho, autonomía de la voluntad, restructuración, condonación.*

Key words: *Law, precepts, contractual freedom, Rule of Law, restructuring, debt release.*

I. INTRODUCCIÓN

Según la mayoría oficialista que dominaba poco más de las tres quintas partes de la Asamblea Nacional para la fecha, la Ley Habilitante otorgada al Presidente de la República en diciembre de 2010 (*G.O.* N° Extra. 6009, de 17-12-10), la cuarta que se le otorgó desde 1999 a la fecha, se justificaba ante la necesidad de permitir al Gobierno Nacional contar con un marco legislativo flexible y adecuado para atender con prontitud las emergencias derivadas de las fuertes lluvias, derrumbes e inundaciones que se produjeron en los últimos meses de 2010 en diversas partes del territorio nacional.

De los cincuenta y ocho (58) Decretos-Ley que se dictaron con fundamento en la última Ley Habilitante, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Atención al Sector Agrícola (*G.O.* N° 39.603, de 27-01-11, en lo que sigue Decreto-Ley de Atención al Sector Agrícola 2011), cuya vigencia sería apenas de cerca de un año y seis (6) meses (su Disposición Final Única establecía que cesaría su vigencia el 30-06-12), es uno de los pocos que pareció estar directamente vinculado con el propósito antes indicado.

En efecto, la Exposición de Motivos del Decreto-Ley de Atención al Sector Agrícola afirma que "...el Ejecutivo de la República Bolivariana de Venezuela considera necesario atender integralmente a los productores, campesinos y pescadores del sector agrícola, afectados por las contingencias naturales acaecidas durante el último trimestre del año 2010...". Por ello cabía interpretar que este Decreto-Ley contenía medidas que, al margen de lo cuestionables que resultaban en sí mismas, parecían de aplicación temporal, y que su vigencia terminaría una vez superadas las contingencias derivadas de las fuertes lluvias.

Sin embargo, el supuesto carácter provisional de las medidas contenidas en dicho Decreto-Ley cesó si se advierte que reaparecieron en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Atención al Sector Agrícola (*G.O.* N° 39.928, de 23-05-12) que derogó el Decreto-Ley de enero de 2011 y que tendría una corta vigencia hasta el 30 de junio de 2012. Posteriormente, se dictó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Atención al Sector Agrario (*G.O.* N° 39.945, de 15-06-12, en adelante Decreto-Ley de Atención al Sector Agrario 2012), que derogó, antes de que perdiera vigencia, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Atención al Sector Agrícola de mayo de 2012, y cuya vigencia se "limitó" a un (1) año (hasta el 15 de junio de 2013, según su Disposición Final Segunda). Valga advertir que no se dan en los Decretos-Ley razones técnicas o jurídicas para el cambio del término "agrícola" por el término "agrario".

Dicho lo anterior, y dado el contexto en el que estos Decretos-Ley han sido dictados, a saber, de aplicación de una política sostenida, sistemática, de abolición de los derechos de propiedad sobre los medios de producción en Venezuela¹, el objeto de estos comentarios es, luego de establecer unas premisas teóricas básicas, analizar en forma resumida el contenido de estos instrumentos de rango legal, para determinar si sus disposiciones violan libertades constitucionales como la autonomía de la voluntad, la libertad económica y la propiedad privada, y si, por tanto, se suma a las medidas dictadas por el Gobierno Nacional en contra del Estado de Derecho.

¹ Ver International Property Rights Index 2010 Report, *section "Private Property Abolition in Venezuela"*, en el link: http://issuu.com/cedice/docs/2010_ipri

II. MARCO CONCEPTUAL DEL ANÁLISIS

Para determinar si el derogado Decreto-Ley de Atención al Sector Agrícola 2011 y el vigente Decreto-Ley de Atención al Sector Agrario 2012 violentan o no la autonomía de la voluntad, la libertad económica y la propiedad privada, así como la vigencia del Estado de Derecho en Venezuela, es necesario partir de una serie de premisas conceptuales básicas, que hallan plena acogida en la Constitución de 1999, respecto de esos principios y derechos constitucionales que podrían irrespetar aquéllos Decretos-Ley.

En primer lugar, resulta necesario distinguir entre ley y mandato, como nociones diferentes a legislación. Según el pensamiento liberal clásico, del que surgieron tanto el Estado de Derecho como el constitucionalismo, ley es toda norma de conducta general, abstracta y aplicable a todos por igual, desprovista de fines concretos, orientada a preservar un ámbito de acción individual autónoma (de ejercicio de derechos) y a establecer limitaciones proporcionales que eviten abusos al ejercer esa acción individual. Mientras que mandato es toda norma dirigida a organizar el Estado, a atribuir competencias a los órganos y entes estatales, a regular la función pública y el uso de bienes de propiedad estatal, por lo que contienen fines concretos no disponibles por su destinatario². Legislación, en cambio, es todo instrumento de rango legal, en el que pueden contenerse leyes o mandatos.

En segundo lugar, es fundamental recordar qué implica la idea de Estado de Derecho. Lejos de la caricatura que de él han hecho por un lado los positivistas formalistas y por otro los juristas colectivistas, aquél supone la existencia de una efectiva división del Poder Público, el funcionamiento de tribunales imparciales y la sujeción del Gobierno a reglas previas, ciertas y generales, que definan sus atribuciones, impidan la arbitrariedad y permitan la libre acción de los particulares (ejercicio de derechos) dentro de límites que eviten abusos en perjuicios de los derechos de los demás³.

Así, Estado de Derecho existe allí en donde se respeta la distinción entre ley y mandato, y en consecuencia, sólo con puntuales matices, la distinción entre Derecho Privado y Derecho Público, de modo que la legislación aplicable a los particulares contenga esencialmente normas de conducta (pueden incluir normas de orden público y sólo en forma excepcional mandatos), destinadas a asegurar simultáneamente el ejercicio de su independencia y autonomía para hacer posible, de forma ordenada, segura y pacífica, el ejercicio de la pluralidad de libertades de que son titulares quienes integran una sociedad abierta, sin prescribir fines, en tanto que la legislación aplicable al Estado contenga básicamente mandatos (salvo cuando acude al Derecho Privado para, parcialmente, actuar conforme a sus normas para la mejor satisfacción del interés general), que definan las competencias, organización y fines de aquél, con supuestos de discrecionalidad concretos y sujetos a control judicial.

En tercer lugar, debemos tener presente la noción de autonomía privada, entendida como la “*actividad o potestad de autorregulación de intereses y relaciones propias, desplega-*

² Sobre esta distinción ver MARTÍNEZ MESEGUER, César, “El proceso de aparición, evolución y formalización de las normas jurídicas” en *La Teoría Evolutiva de las Instituciones*. Unión Editorial, Madrid: 2009.

³ Sobre el origen y contenido esencial del Estado de Derecho, véase HAYEK, Friedrich A., *Derecho, Legislación y Libertad*. Unión Editorial, Madrid: 2006, y HAYEK, Friedrich A., *El Ideal Político del Estado de Derecho*. Universidad Francisco Marroquín, Guatemala: 2011.

*da por el mismo titular de ellas*⁴, y las funciones claves que dentro de un ordenamiento jurídico sujeto al Estado de Derecho le reconoce a aquélla la teoría general del Derecho: en primer lugar, le otorga dinamismo al ordenamiento jurídico para que pueda adaptarse mediante la acción humana a la realidad socio-económica al mismo tiempo que ésta se desenvuelve; es un principio político de contenido liberal que tiene una concreción en el ámbito jurídico al alcanzar estatus de principio general del Derecho con directa incidencia de la creación de las normas jurídicas y; como principio general del Derecho, constituye un elemento fundamental a considerar en la actividad interpretativa tanto por los particulares, como por la Administración como por, especialmente, los jueces.

Debilitada, y hasta menosprecia por el impacto del Estado social y superficiales posturas anti-globalización, valga recordar que el reconocimiento de la autonomía de la voluntad, de la libertad de contratación, es una conquista de la civilización, que acabó con la discriminación entre capaces e incapaces, y emancipó de los Gobiernos absolutistas a los otrora súbditos, hoy ciudadanos, cuando se reconoció a todo habitante de la sociedad la libertad y capacidad para contratar según sus preferencias. De este modo, y sin ignorar la necesidad de limitaciones proporcionales a esta autonomía para impedir abusos e ilícitos⁵, es como la autonomía privada trasciende la esfera particular (como garantía de búsqueda de los intereses propios) y se erige en un principio general del Derecho, vinculado con los derechos de libertad, y por ello de contenido normativo, por lo que su respeto y garantía ha de ser una permanente exigencia ciudadana frente al Estado, so pena de volver a la sumisión y al despotismo, no sólo en lo económico (ya según el sistema feudal o el de planificación central) sino político (al absolutismo o al totalitarismo).

Teniendo claro, pues, la distinción entre ley y mandato, lo que es el Estado de Derecho y el valor e impacto práctico de la autonomía de la voluntad, pasemos a examinar si los Decretos-Ley de Atención al Sector Agrícola 2011 y de Atención al Sector Agrario 2012, con el fin de auxiliar, fortalecer y estimular al sector privado agrícola (sólo actividades agrícolas y pesqueras) y agrario (actividades agrícolas, pesqueras y pecuarias) contiene mandatos dirigidos sólo al Estado para ajustar su organización, actividades y recursos al logro de esos fines, o si también contiene mandatos dirigidos a los particulares, en especial, a la Banca de créditos, para lograr con la organización, actividades y recursos privados de ésta tales fines, en perjuicio no sólo de la distinción entre ley y mandatos, sino también del Estado de Derecho, la autonomía privada y las libertades económicas que protege la Constitución de 1999.

III. ANÁLISIS DEL DECRETO-LEY DE ATENCIÓN AL SECTOR AGRÍCOLA 2011 Y DEL DECRETO-LEY DE ATENCIÓN AL SECTOR AGRARIO 2012

Tanto la ley de 2011 como la de 2012 presentan un articulado breve, en el que se establece (i) el objeto de la ley y su ámbito de aplicación; (ii) los beneficios, facilidades y condiciones a otorgar a quienes integran el sector agrícola y al agrario (la reestructuración de la deuda o su condonación, el procedimiento para solicitar los beneficios, los deberes de la

⁴ BETTI, Emilio. *Teoría General del Negocio Jurídico*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid: 1983, p. 46.

⁵ En efecto, en tanto principio, la autonomía privada no es una norma de cumplimiento pleno, sino que su eficacia se verificará en grados, con lo cual se hace un reconocimiento a la existencia de límites que tradicionalmente derivan del orden público y la moral reconocidos democráticamente en la legislación. Ver DÍEZ-PICAZO, Luis; GULLÓN, Antonio. *Sistema de Derecho Civil*, Tomo I. Editorial Tecnos, Madrid: 2005, pp. 371.

banca pública, del FONDAS -éste sólo según el Decreto-Ley de 2011- y privada, el apoyo que otras instituciones del Estado deben prestar, etc.); y (iii) de forma más que cuestionable la posibilidad de aplicar sanciones en caso de incumplimiento.

En cuanto al *ámbito de aplicación*, observamos que el del Decreto-Ley de Atención al Sector Agrícola 2011 era más concreto, pues se limitaba a exigir “*atender integralmente a los productores, campesinos y pescadores, que resultaron afectados por las contingencias naturales acaecidas durante el último trimestre del año 2010...*”.

Mientras que el Decreto-Ley de Atención al Sector Agrario 2012 amplía su ámbito de aplicación temporal al señalar que la regulación tiene por fin atender a los deudores de créditos que “*han sido afectados por los factores climáticos adversos sucedidos desde el año 2007...*”. Es decir, establece auxilios a personas que padecieron perjuicios diferentes y muy anteriores a los eventualmente sufridos por las lluvias del último trimestre de 2010.

A esta extensión temporal, hay que añadir la extensión en razón de las personas presente en ambos Decretos-Ley, pues además de que no se incluyeron criterios objetivos para determinar qué productores, campesinos y pescadores que hayan recibido créditos agrarios podrán solicitar los beneficios por resultar afectados por las lluvias (véase el artículo 2° del vigente Decreto-Ley 2012, que no sigue la indicado en la Exposición de Motivos del Decreto-Ley de 2011, que aludía a “*pequeños y medianos productores, campesinos y pescadores*” contraponiendo éstos a la “*agroindustria*”), se indica que “*las personas naturales y jurídicas que produzcan bienes o servicios con aprovechamiento sobre la propiedad de un tercero, podrán de acuerdo a lo previsto en este artículo optar a la reestructuración o condonación de deuda agrícola dispuestas en este Decreto (...) siempre que cuenten con la autorización del Instituto Nacional de Tierras (INTI)...*” (párrafo único del artículo 2°).

Esta ampliación del ámbito de aplicación tan extenso no parece compatible con la intención por la cual se dictó esta ley, ni es cónsono con las medidas de emergencia que podrían adoptarse en caso de desastres naturales, pues se crea la obligación de ayudar a un número indeterminado de personas dedicadas a actividades agrarias, así como algunas de ellas que no fueron objeto de daños por causa de las lluvias del último trimestre de 2010, lo que excede por tanto la cobertura de la Ley Habilitante, y crea un trato discriminatorio entre quienes reciban los beneficios al haber soportado perjuicios reales y los que los reciban sin haber soportado tales daños.

Finalmente, *los sujetos obligados* por estos Decretos-Ley son la banca estatal, el Fondo de Desarrollo Agrario Socialista (FONDAS) (sólo en lo que suponga aplicar el Decreto-Ley 2011, pues se excluyó toda alusión a él en el Decreto-Ley 2012) y la banca privada. Valga destacar que en el Decreto-Ley de Atención al Sector Agrario 2012, debido a los procesos de transformación que sigue el sector bancario en Venezuela con motivo de la puesta en vigencia de la Ley de Instituciones del Sector Bancario, se alude a la banca estatal y privada como Banca Universal y Banca Comercial en proceso de transformación tanto Pública como Privada.

Respecto de los *beneficios, facilidades y condiciones* a otorgar, cabe destacar que los “derechos” reconocidos a los beneficiarios de los Decretos-Ley (artículo 3°) ocultan una serie de mandatos de modificación (reestructuración) o terminación (condonación⁶) de relaciones

⁶ Una evidencia explícita del carácter de mandatos de las disposiciones de estos Decretos-Ley es la definición que ambos contienen de condonación. Mientras el Decreto-Ley de Atención al Sector Agrícola 2011 la define como “el *deber* por parte de la Banca Pública o Privada o del Directorio del Fondo de Desarrollo Agrario Socialista (FONDAS), de renunciar a los derechos de crédito que

contractuales (préstamos de fondos a particulares dedicados a actividades agrícolas y agrarias), dirigidos no sólo a entes estatales (banca estatal y el FONDAS) sino también a personas privadas (banca privada), es decir, mandatos que ordenan cómo disponer de fondos de propiedad estatal pero también cómo disponer, aún en contra de su voluntad y consentimiento, de fondos de propiedad privada (artículo 4°).

Por otro lado, estos mandatos no son provisionales ni coyunturales, como falsamente se afirma en la Exposición de Motivos de cada Decreto-Ley. Más bien, serán permanentes e irreversibles sus efectos en el tiempo para los sujetos obligados (banca estatal y privada). Tanto el Decreto-Ley de Atención al Sector Agrícola de 2011 como el Decreto-Ley de Atención al Sector Agrario 2012, establecen que aquéllos están obligados a reestructurar la deuda, es decir, a modificar las condiciones de pago para colocar al deudor “*en condiciones más favorables*”, o incluso a condonar (extinguir, por deber o por renuncia voluntaria) esa deuda (artículo 4°), si se cumplen los términos y condiciones especiales que por Resolución Conjunta fijan el Ministerio de planificación y finanzas y el Ministerio de agricultura y tierras para que los beneficiarios soliciten el disfrute de esas “facilidades” (artículo 6°).

Serán esos Ministerios, y no quienes otorgaron los préstamos con fondos privados, los que definan “plazos, períodos de gracia, periodicidad de pagos, procedimientos y requisitos para la reestructuración o condonación de deuda, garantías y pago de otros compromisos generados por los créditos” (artículos 5° y 6°).

Así las cosas, aún cuando el Decreto-Ley de Atención al Sector Agrícola 2011 establecía que las solicitudes de reestructuración o condonación de deudas agrícolas se podían presentar hasta el 30-12-11, sucede que esas solicitudes se pueden seguir presentando con base en el Decreto-Ley de Atención al Sector Agrario 2012, el cual estará vigente hasta el 15-06-13, de modo que hasta entonces se podrán seguir solicitando estos “beneficios”, pero además, los efectos jurídicos y económicos de estos “beneficios” y “facilidades” serán permanentes para la banca estatal y privada, incluso más allá del cese de la vigencia de este segundo Decreto-Ley.

Y además de que los efectos de estas medidas no serán pasajeros para la banca privada (que no recibe subsidios de la renta petrolera como sí lo hace la banca estatal), sus efectos perjudiciales se sumarán a los que ya genera la política de carteras dirigidas, es decir, de las carteras de crédito obligatorias supervisadas por la SUDEBAN con base en la ley de créditos agrícolas, por medio de la cual se obliga a la banca a cumplir unos porcentajes de financiamientos para determinados rubros agrícolas, que implican la entrega efectiva de esos fondos privados so pena de sanción administrativa⁷.

poseen con esa entidad o Fondo en contra de un deudor”, en el Decreto-Ley de Atención al Sector Agrario 2012 se la define como “la *renuncia voluntaria* por parte de la Banca Universal así como de la Banca Comercial en proceso de transformación tanto Pública como Privada, a los derechos de crédito que poseen con esa entidad o Fondo en contra de un deudor”. En ambos casos, con suma hipocresía, se obliga bajo amenaza de sanción a unos particulares, a que “voluntariamente” renuncien a bienes de su legítima propiedad.

⁷ Ver al respecto MUCI, José Antonio, “La Banca y las ‘Carteras de Crédito’ Obligatorias. Excursus sobre la Naturaleza y Legitimidad de la Obligación Impuesta a la Banca”, en *Temas actuales del derecho bancario: Libro Homenaje a la memoria del Dr. Oswaldo Padrón Amaré*. FUNEDA, Caracas: 2009.

Nótese que estos Decretos-Ley de 2011 y 2012 no conceden margen alguno de autonomía a la banca privada para examinar y pactar de mutuo acuerdo con el solicitante en qué casos y bajo qué condiciones procederá o no la reestructuración o a la condonación de ser el caso. Por el contrario, si bien en un inicio son las entidades bancarias estatales y privadas las que recibirán y evaluarán las solicitudes de reestructuración y condonación de deudas por préstamos, sucede que en casos de negativa por parte de esas entidades a tales solicitudes, están obligadas a remitir el expediente con la negativa al Comité de Seguimiento de la Cartera Agrícola (organismo creado por el Decreto-Ley de Crédito para el Sector Agrícola, G.O. N° Extra. 5890, de 31-07-08), para que éste decida, cual superior jerárquico de los bancos estatales y privados, si en definitiva procede o no la solicitud de reestructuración o de condonación de la deuda (artículos 8°, 9° y 10).

En tal sentido, si estos Decretos-Ley, por un lado, permiten al Gobierno Nacional decidir cómo se dispondrá de los fondos privados otorgados en préstamo a los particulares dedicados a actividades agrícolas y agrarias, y de otro, decidir a qué personas debe la banca privada darle la reestructuración o la condonación, aún luego de que aquélla haya rechazado tal solicitud, pues debe concluirse que la banca privada y los fondos de propiedad privada que ella está manejando no están sujetas aquí a normas de conducta, sino a mandatos, tal y como si los bancos privados fuesen ya parte de la organización administrativa del Estado y el dinero que manejan propiedad de este último.

Y todo ello sin que (i) se haya optado por pagar con fondos estatales parte de la deuda contraída por los particulares afectados por las lluvias o evaluado alguna forma de compensación para los bancos (un subsidio especial ante la emergencia), ni (ii) se haya dictado un Decreto de Estado de Excepción, según el artículo 337 de la Constitución, que permitiera una restricción extraordinaria y temporal de derechos como la propiedad, sujetas a ulteriores indemnizaciones o formas justas de compensación.

Respecto del *procedimiento de solicitud de reestructuración o condonación* de las deudas adquiridas por préstamos con fines agrícolas contratados con bancos estatales o privados, en los Decretos-Ley se estableció un procedimiento sencillo y favorable a los peticionarios para presentar dichas solicitudes. Los interesados deben presentar ante la institución financiera una solicitud acompañada de los requisitos que a tal efecto se fijen, y cada banco estatal o privado a debe dar respuesta, conforme al vigente Decreto-Ley de Atención al Sector Agrario 2012, dentro de los veintiún (21) días hábiles siguientes luego de la formulada la solicitud (artículo 8°), la cual deberá evaluar según “criterios técnicos” suministrados por el Comité de Seguimiento de la Cartera Agrícola y en atención a la normativa contenida en la Resolución Conjunta que han de dictar los Ministerios de planificación y finanzas y agricultura y tierras (y en donde se fijarán también los requisitos y anexos que deben acompañar a las solicitudes de reestructuración y condonación), debiendo, como ya se dijo, notificar al solicitante y remitir al referido Comité la solicitud cuando sea negada dentro de los treinta (30) días siguientes a la decisión (artículo 9°), para que ese Comité revise y decida en los treinta (30) días hábiles bancarios siguientes al recibo del expediente (artículo 10).

Además, mientras el Decreto-Ley de 2011 establecía que el Banco Central de Venezuela fijaría la tasa de interés a cobrar a los créditos reestructurados (artículo 7°), el Decreto-Ley de 2012 fija un piso o tasa mínima a dicho Banco al momento de establecer esa tasa de interés a los beneficiarios de créditos reestructurados, en nueve por ciento (artículo 7°).

Resulta llamativo que el Decreto-Ley de Atención al Sector Agrícola 2012 establezca un *silencio positivo* ante la falta de notificación por parte de la banca estatal o privada de la respuesta a la solicitud de reestructuración o condonación de la deuda dentro del plazo antes

indicado, al prever como consecuencia de lo anterior el que se entienda aceptada la solicitud; ello así, por cuanto en Venezuela prácticamente desapareció la figura del silencio positivo respecto de la Administración Pública, siendo este caso una excepción a la regla general, pero que tiene la peculiaridad de aplicarse a particulares, como son los bancos privados, de nuevo, a los que trata este Decreto-Ley como entes de la organización administrativa nacional.

Desde luego, esto obra en beneficio del solicitante dentro de este procedimiento, y ya que se decidió en el mismo Gobierno crear este supuesto de silencio positivo, debería responsablemente extenderse su aplicación a otros procedimientos, aun cuando no sean fondos privados, sino públicos, los que reciban el efecto de la no respuesta por parte de la Administración.

En cuanto al *cobro judicial o extrajudicial de los créditos agrarios* cuyas deudas resulten reestructuradas o condonadas y los juicios en curso relacionados con estos quedarán suspendidos. Esta suspensión sólo cesará luego que la negativa a la solicitud de reestructuración o condonación haya quedado definitivamente firme, es decir, que ya no haya recurso o demanda que intentar ni en sede administrativa ni en sede contencioso-administrativa. Con tal previsión, otro elemento del Estado de Derecho, como es el acceso a tribunales imparciales en ejercicio de la tutela judicial, también es desconocido por estos Decretos-Ley (artículo 11).

Finalmente, resulta peligroso el *régimen sancionatorio* previsto en estos Decretos-Ley, tanto el previsto en el Decreto-Ley de Atención al Sector Agrícola (artículo 22) como el previsto en el vigente Decreto-Ley de Atención al Sector Agrario 2012 (artículo 15). En efecto, en ambas disposiciones se dispone que *“Las Entidades de la Banca Pública o Privada que no cumplan con las condiciones previstas en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, así como los actos normativos dictados en su ejecución, serán sancionadas conforme a lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente”*.

¿En qué parte del ordenamiento estarán las conductas ilícitas y las consecuencias sancionatorias a la comisión de esas conductas? ¿En la Ley de las Instituciones Bancarias? ¿En la normativa sub-legal que dicte la SUDEBAN en esta materia? ¿En la normativa sub-legal que dicten los Ministerios de planificación y finanzas y de agricultura y tierras? ¿En todas las anteriores? Estos Decretos-Ley se unen a las legislaciones vigentes en diversas materias en las que se evidencia una precaria regulación en materia sancionatoria en la que no queda claro el supuesto de hecho que da lugar a la sanción ni se establece expresamente el tipo de sanción, sólo nos remite al ordenamiento jurídico vigente que a nuestro juicio está plagado de leyes, reglamentos, providencias, resoluciones, etc. Incluso en estos últimos, contrariando el principio de legalidad, se incluyen ya como algo cotidiano los elementos esenciales de la sanción, como si la creación de ilícitos, y también de delitos, forma parte de las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo Nacional, y no del Poder Legislativo Nacional. La incertidumbre, discrecionalidad y, en definitiva, inseguridad jurídica que deriva de esta inaceptable disposición en materia sancionatoria, es otra evidencia más del irrespeto al Estado de Derecho por parte de los Decretos-Ley que hemos examinado.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con lo expuesto, puede concluirse que al desconocer la distinción entre normas de conducta y mandatos, instrumentalizar la propiedad privada (fondos privados manejados por los bancos privados) para lograr fines estatales y abolir la autonomía de la voluntad o libertad contractual en los contratos de préstamo celebrados entre los bancos privados y los beneficiarios de dichos préstamos con fines agrarios, todo ello sin que esté vigente un Decreto de Estado de Excepción y un régimen extraordinario que fije formas de compensación a la banca privada y sus usuarios, los Decretos-Ley examinados, tanto el de

2011 (cuyos efectos siguen vigentes) como el de 2012 (que estará vigente hasta junio de 2013, pero cuyos efectos se mantendrán en el tiempo), son inconstitucionales, por violar los derechos y principios protegidos por los artículos 26, 49, 112, 115 y 299 de la Constitución de 1999, y responder a un modelo de planificación central de la economía.

De nuevo, tal y como lo ha hecho en materias como vivienda, salud, educación y deportes, el Gobierno le impone obligaciones, responsabilidades y costos arbitrarios al sector privado que le corresponden al Estado, el cual cuenta, o debe contar con organizaciones, funcionarios y recursos propios para enfrentar y superar una situación como la que se presentó en el último trimestre de 2010, sin perjuicio de las alianzas, cooperación y coordinación que pueda lograr con ese sector privado para ampliar las soluciones y capacidad de respuesta. Se suma, pues, el vigente Decreto-Ley de Atención al Sector Agrario 2012, en materia de producción agraria, al cúmulo de actos estatales que desconocen los derechos de propiedad, y que en nombre de la “justicia social”, han impuesto en el país, casi de forma plena, un modelo de planificación central de la economía, contrario a la economía social de mercado previsto en el vigente Texto Constitucional.

Por tanto, bien puede afirmarse, siguiendo a Mises, que en Venezuela casi rige ya, en forma general, el modelo económico del nacionalsocialismo aplicado en Alemania durante el totalitarismo nazi, en el que, a diferencia del aplicado por el totalitarismo soviético, si bien se mantuvo en algunos particulares una formal e inútil titularidad sobre los medios de producción, el poder para decidir el uso, goce y disposición de esos y otros tantos bienes “privados” quedó en manos del Estado: *“El modelo alemán de socialismo difiere del ruso en que, exterior y nominalmente, conserva la propiedad privada sobre los medios de producción y las apariencias de precios ordinarios, salarios y mercados. Pero ya no existen empresarios; no hay más gerentes de empresa (...), que son quienes hacen las compras y las ventas, pagan a los obreros, contraen deudas y pagan intereses y amortizaciones. No existe el mercado de trabajo: los sueldos y salarios los fija el gobierno. El gobierno dice a los gerentes de empresa qué y cómo producir, a qué precios, y a quién comprar, a qué precios, y a quién vender. El gobierno decreta a quién y en qué condiciones deben los capitalistas confiar sus fondos y dónde y por qué salario deben trabajar los trabajadores. Los precios, los salarios y tipos de interés los fija la autoridad central. No son precios, salarios y tipos de interés más que en apariencia; en realidad son meras determinaciones de relaciones cuantitativas en las órdenes del gobierno (...) Cuando se llega a ese control global de la vida económica la economía de mercado ha sido sustituida por el modelo alemán de planificación socialista. La comisión gubernamental para la dirección de la producción tiene ahora el control exclusivo de todas las actividades económicas y decide cómo deben emplearse los medios de producción, hombres y recursos materiales”*⁸.

Por ser los principales destinatarios de estos Decretos-Ley los bancos privados, entidades consideradas por la opinión pública y las visiones socialistas en general, más en el contexto de la crisis económica mundial actual, como emblema de la explotación capitalista, de la especulación irresponsable y de la acumulación de riquezas en cabeza de pocos en detrimento de los excluidos, es posible que más allá de su inconstitucionalidad, para no pocos legislaciones como éstas sean buenos ejemplos de medidas redistributivas de “justicia social”, que se pueden tomar en el marco del “Estado social”, y gracias a las cuales los más ricos se ven forzados a ayudar coactivamente a los más pobres, sin que ello cueste medio al erario público.

⁸ MISES, Ludwig von, *Gobierno omnipotente (En nombre del Estado)*. Unión Editorial, Madrid 2002, pp. 93-94, 102-103.

Tal postura, desde luego, olvida que los bienes o el dinero que con tales medidas se terminará usando a capricho del Estado con discriminación, o simplemente se robará, es, salvo prueba en contrario, resultado lícito del esfuerzo y de la capacidad productiva, en este caso, de quienes tienen fondos en las instituciones bancarias privadas. A quienes así piensen, aún siendo políticamente contrarios al Gobierno autor de estos Decretos-Leyes, les vendría bien tener presentes las siguientes palabras de Rand: “*¿Así que piensa que el dinero es el origen de todos los males? -inquirió Francisco d’Anconia- ¿Se ha preguntado alguna vez cuál es el origen del dinero? El dinero es sólo un instrumento de intercambio que no puede existir a menos que existan bienes y personas capaces de producirlos. Es la forma material del principio según el cual quienes deseen tratar con otros deben hacerlo mediante transacciones, entregando valor por valor. No es instrumento de pordioseros, que exigen llorando el producto del trabajo ajeno, ni de saqueadores que lo arrebatan por la fuerza; el dinero se hace posible sólo gracias a quienes producen. ¿Es eso lo que considera malvado?*”⁹

⁹ RAND, Ayn, *La Rebelión de Atlas*. Editorial El Grito Sagrado, Buenos Aires 2009, p. 452.