

ANDREA
RONDÓN GARCÍA

**LA RECUPERACIÓN
DE ACTIVOS
EXPOLIADOS
COMO RESULTADO
DE LA SUPRESIÓN
SISTEMÁTICA
DE LA PROPIEDAD
EL CASO
DE VENEZUELA**

ANDREA
RONDÓN GARCÍA

**LA RECUPERACIÓN
DE ACTIVOS
EXPOLIADOS COMO
RESULTADO DE
LA SUPRESIÓN
SISTEMÁTICA
DE LA PROPIEDAD
EL CASO
DE VENEZUELA**



CONTENIDO

- 3 Presentación**
- 5 Introducción**
- 7 Propuestas de Cedice Libertad
para la recuperación de activos**
- 9 En Venezuela: la Ley de Privatización**
- 10 Las nuevas «privatizaciones»
en el marco de la Ley Antibloqueo**
- 11 «Inaplicación»: desaplicación de disposiciones
legales y sublegales**
- 12 Operaciones con pasivos; celebración de negocios jurídicos;
alianzas con el sector privado respecto de empresas que fueron
apropiadas (expropiadas, confiscadas, ocupadas)**
- 13 Secreto y reserva de las actuaciones**
- 14 Consideraciones finales**
- 15 Notas**

PRESENTACIÓN

Desde Cedice Libertad y su Observatorio de Derechos de Propiedad se ha insistido en la necesidad de llevar adelante un proceso de restitución y reparación de las violaciones al derecho de propiedad, que configuran lo que se ha calificado como una política sistemática de ataque contra ese derecho humano fundamental. Política que se ha ejecutado en Venezuela desde hace dos décadas, con el objetivo de instaurar el socialismo del siglo XXI. El resultado es la vulneración de la libertad económica, la competencia, los contratos y el libre intercambio de bienes y servicios. En consecuencia, no hay reglas ciertas que garanticen los derechos e impidan abusos en el ejercicio del poder. Los efectos son padecidos por todos los venezolanos.

La transición de una economía de planificación central a una economía abierta y de mercado, tendría que pasar ineludiblemente por hacer justicia a las víctimas cuyos derechos de propiedad fueron vulnerados. Solo así se construiría la confianza necesaria para reactivar la economía nacional.

En este trabajo, la Dra. Rondón advierte que las llamadas privatizaciones, que han tenido lugar durante 2020 y 2021, de empresas que fueron expoliadas a privados por el chavismo, no son tales. Es enfática al asegurar que estos movimientos muestran una nueva etapa en la política gubernamental contra la propiedad, que como se ha visto en las etapas previas, desde el poder, se trata de revestir de legalidad. El instrumento legal, si pudiera calificarse así, para tal fin, es la denominada Ley Antibloqueo, que es empleada para darle sustento a esas mal llamadas privatizaciones.

La autora de este trabajo invita a revisar las diferentes propuestas de Cedice Libertad en las que alerta acerca de que la reparación y restitución del derecho de propiedad de quienes han sido afectados es la

mejor vía para transferir a agentes productivos la mayor cantidad de activos que están en poder del Estado, para producir bienes y servicios, crear empleos, generar oportunidades de inversión nacional y extranjera, y contribuir a fomentar la confianza.

Los «movimientos privatizadores» que han ocurrido recientemente se han caracterizado por ser arbitrarios y opacos, ya que no se ha transmitido a la ciudadanía la explicación y justificación de lo que se está haciendo. La diferencia de privatizar haciéndolo mediante una política de restitución y reparación de la propiedad privada, está en llevar adelante actos públicos de exposición del contenido y finalidad de esa política, explicar costos, beneficios, principios y valores a los que responde, medidas para evitar la corrupción y los privilegios en su ejecución. Nada de eso está ocurriendo y por los antecedentes de estos últimos veinte años, con la clase política que detenta el poder, tampoco se verá. De allí que documentos como este no solo son una alerta necesaria, sino que contribuyen a la documentación del menoscabo de los derechos de los venezolanos y son una contribución para el diseño de políticas para el rescate del país. Las privatizaciones tienen que ocurrir, pero en un marco institucional en el que prive el respeto a la propiedad privada, la libertad económica y la libre iniciativa.

Observatorio de Derechos de Propiedad de Cedice Libertad

INTRODUCCIÓN

Actualmente no existen por parte de la Asamblea Nacional iniciativas legislativas para impulsar una política adecuada que permita restablecer la vigencia plena del derecho a la propiedad privada en Venezuela y reparar las violaciones que ha cometido el Estado venezolano. Desde los sectores políticos, tampoco existen documentos o propuestas directas, factibles y efectivas, en este sentido.

De hecho, hasta la presente fecha, la Asamblea Nacional solo ha planteado el proyecto de Ley de Recuperación de Activos (aprobada en segunda discusión y sin publicar en Gaceta Oficial), que pretende legislar en materia de recuperación de activos producto de la corrupción, es decir, activos que le han sido sustraídos al Estado venezolano por esta vía¹. Pero no existe una propuesta del lado del ciudadano víctima del expolio que forma parte de la política sistemática de destrucción de la propiedad instaurada desde el año 2005. Justamente por este vacío legislativo, que parece ser reflejo de la poca importancia que los sectores políticos le siguen otorgando a la propiedad privada, es que desde hace años Cedice Libertad ha insistido en llamar la atención hacia esta inconcebible omisión.

En este sentido, el llamado de atención se ha materializado, además de los numerosos foros y charlas sobre el tema, en dos trabajos concretos, a saber, el ***Anteproyecto de Ley especial de restitución, y garantía de la propiedad privada*** (2016)² y el caso de estudio n.º 9 titulado ***Restituir el derecho de propiedad en Venezuela. Casos: República Checa, Polonia, Hungría y Chile*** (2017)³.

De igual modo, desde Cedice Libertad además de las estadísticas que lleva el Observatorio de Propiedad para entender las dimensiones del ataque a la propiedad, en colaboración con la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Monteávila, en el año 2019 se

editó el libro *«Exprópiese»: la política expropiatoria del «Socialismo del Siglo XXI»*, de Anabella Abadi M. y Carlos García Soto. Entre otros propósitos, con este libro se buscó estimar cuán decisiva en la crisis actual ha sido la perversión en la aplicación del concepto de expropiación (en realidad, expoliación).

Esto último es de suma importancia y necesariamente debe considerarse una vez que se comience el proceso de restitución de activos.

El presente trabajo, además de insistir en las propuestas expuestas en esas investigaciones para restituir los activos expoliados, constituye una actualización de la situación que deberá tomarse en cuenta al momento de reconstruir el país; se inicien los procesos de recuperación de activos y se indemnice a las víctimas de estos expolios. Este último objetivo surge de la necesidad de alertar sobre los efectos generados por la «Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos»⁴ (Ley Antibloqueo), a través de la cual se han iniciado una suerte de «privatizaciones».

De este modo, en el presente trabajo tenemos el propósito de (i) insistir en las distintas propuestas de recuperación de activos preparadas por Cedice Libertad a lo largo de los años; (ii) revisar el régimen de privatizaciones actual y (iii) analizar brevemente la Ley Antibloqueo, no como la base para privatizar, sino como una nueva etapa en la política sistemática de ataque a la propiedad privada iniciada desde el año 2005.

PROPUESTAS DE CEDICE LIBERTAD PARA LA RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

El Anteproyecto de Ley se redactó pensando en los principios de la justicia transicional (medidas extraordinarias para reparar graves violaciones e impedir que haya impunidad para los responsables) y estuvo dirigido, en primer lugar, a restituir los derechos de propiedad privada violados por el Estado venezolano; en segundo lugar, a establecer vías concretas para hacer efectiva esa restitución y al mismo tiempo impedir nuevas violaciones a los derechos de propiedad; y en tercer lugar, ofrecer garantías jurídicas, mediante prohibiciones y derogatorias, de que no ocurrirán nuevas violaciones a los derechos de propiedad privada.

Dentro de los mecanismos de restitución se plantea:

- La devolución a sus legítimos dueños o sus sucesores de sus bienes de propiedad privada tomados por la fuerza;
- El pago en moneda de circulación nacional, según precio de mercado;
- El otorgamiento de una exención tributaria para facilitar la reactivación y el funcionamiento eficiente de las actividades económicas afectadas por el Estado;
- El pago a las víctimas del precio obtenido mediante subasta pública;
- El pago mediante adjudicación directa, con el concurso de la autoridad del Ejecutivo nacional competente y del Banco Central de Venezuela, de bonos de deuda pública u otros títulos valores emitidos por la República o propiedad de esta.

En el caso de estudio n.º 9 se analiza los procesos de recuperación de activos de varios países con procesos similares al de Venezuela, que se caracterizan por las siguientes medidas:

PAÍS	PROCESO	OBSERVACIONES
Antigua Checoslovaquia	<ul style="list-style-type: none"> • Devoluciones • Privatizaciones • Creación de fondos de inversión 	<p>«Pequeña privatización»: subastas públicas y con la sola participación de ciudadanos checoslovacos.</p> <p>«Gran privatización»: con las sociedades industriales que representaban la columna vertebral de la economía.</p>
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> • Privatización • Devolución • Reclamaciones judiciales ante los tribunales ordinarios 	<p>La principal medida aplicada fue la privatización y en menor medida el resto.</p>
Hungría	<ul style="list-style-type: none"> • Privatización de bienes • Reclamación judicial ante los tribunales ordinarios mediante el juicio de expropiación. 	<p>En cuanto a las privatizaciones, se involucró en primera instancia a los mismos administradores de las empresas que debían ser privatizadas. Los administradores, por cuenta propia y sin lineamientos legales, empezaron a transitar de la estatización a la privatización. Se generaron algunos problemas que pusieron de manifiesto la necesidad de que estos procesos se lleven a cabo bajo reglas que permitan una privatización ordenada y estandarizada.</p>

Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Devolución de bienes • Privatización (recibió la denominación de «descentralización del poder económico» del Estado a la sociedad) • Descentralización territorial • Simplificación del marco normativo económico 	La privatización fue motivo de desacuerdos y complejas discusiones al interior del régimen militar.
-------	--	---

Vemos de este reporte que en la etapa de recuperación de activos, una de las medidas más empleadas es la privatización a distintas escalas. En el anteproyecto de ley de Cedice Libertad también se propone la privatización, sin perjuicio del derecho a ser indemnizado del propietario original.

La privatización como proceso se caracterizó por reglas claras que hicieran igualmente transparente el paso de bienes de lo público a lo privado, y mientras más claro fuese el régimen, más fácil se daría el este proceso. Existen otros elementos, más allá del legal, que rodean los procesos de privatización, como la resistencia a los mismos por la cultura estatista de los países en los que se han intentado; el miedo de los trabajadores; etc. Estos son elementos que aunque no son objeto de estas notas, no pueden olvidarse.

EN VENEZUELA: LA LEY DE PRIVATIZACIÓN

Existe un régimen específico en Venezuela para las privatizaciones y está previsto en la Ley de Privatización, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela n.º 4.397 Extraordinario, de fecha 10 de marzo de 1992, cuya reforma parcial se publicó en la Gace-

ta Oficial de la República de Venezuela n.º 5.199 Extraordinario, de fecha 30 de diciembre de 1997.

En esta ley encontramos principalmente aspectos sustantivos, pero de importante consideración como el control parlamentario de la política de privatización; los objetivos específicos de esta política; condiciones de preferencias y de la participación y protección de los trabajadores; destino de los recursos provenientes de la privatización; etc.

En esta Ley se advierte que debe tratarse de procesos públicos, lo cual es lógico si se entiende que la privatización permite racionalizar la actividad económica del Estado; optimizar los servicios públicos y reestructurar la Administración Pública.

Adicionalmente, bajo el régimen legal vigente, la privatización está sometida a una serie de principios como son la publicidad, igualdad y concurrencia, porque en estos procesos es fundamental la idoneidad del contratante-adquirente privado.

Esto es lo que realmente significa la privatización. Ahora bien, cabría preguntarse si es lo mismo que promueve la Ley Antibloqueo y que hemos visto en los últimos meses de 2020 y lo que va de 2021.

LAS NUEVAS «PRIVATIZACIONES» EN EL MARCO DE LA LEY ANTIBLOQUEO

De los artículos 19, 24 al 30 de la Ley Antibloqueo, podríamos decir que las privatizaciones que se proponen y se han ejecutado en el marco de esta Ley suponen las siguientes etapas:

- «Inaplicación»: desapplicación de disposiciones legales y sublegales;
- Operaciones con pasivos; celebración de negocios jurídicos;

alianzas con el sector privado respecto de empresas que fueron apropiadas (expropiadas, confiscadas, ocupadas);

- Secreto y reserva de las actuaciones.

«Inaplicación»: desaplicación de disposiciones legales y sublegales

Es importante destacar que esta Ley le permite al Ejecutivo nacional desaplicar normas legales y sublegales. Desde el Observatorio Económico-Legislativo de Cedice Libertad se ha advertido que en las últimas dos décadas ha habido una transformación del ordenamiento jurídico venezolano, caracterizado por el poco o nulo respeto a los derechos y libertades individuales. Con esta nueva Ley, la precaria protección legal que existía termina desapareciendo.

De este modo, el artículo 19 de la Ley Antibloqueo dispone lo siguiente:

Cuando resulte necesario para superar los obstáculos o compensar los daños que las medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas generan a la actividad administrativa, o cuando ello contribuya a la protección del patrimonio del Estado venezolano frente a cualquier acto de despojo o inmovilización, o a mitigar los efectos de las medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas que afectan el flujo de divisas, el Ejecutivo Nacional procederá a inaplicar, para casos específicos, aquellas normas de rango legal o sublegal cuya aplicación resulte imposible o contraproducente como consecuencia de los efectos producidos por una determinada medida coercitiva unilateral u otra medida restrictiva o punitiva.

Estas amplias facultades para desaplicar disposiciones de rango legal y sublegal, para el caso específico que se aborda en estas líneas,

supondría la «inaplicación» (término expresamente utilizado en la Ley) generalizada de las disposiciones de la Ley de Privatizaciones, de la Ley de Concesiones y de todas las leyes que regulan la materia.

Operaciones con pasivos; celebración de negocios jurídicos; alianzas con el sector privado respecto de empresas que fueron apropiadas (expropiadas, confiscadas, ocupadas)

Vemos estas amplias facultades previstas en los siguientes términos:

- Se autoriza al Ejecutivo nacional para «proceder a la organización y reorganización de los entes descentralizados con fines empresariales, dentro y fuera del país...» (art. 25);
- Se autoriza al Ejecutivo nacional para «la celebración de todos los actos o negocios jurídicos que resulten necesarios sin perjuicio de lo establecido en la Constitución» con el objeto de proteger y de «impedir o revertir actos o amenazas de inmovilización, despojo o pérdida de control de activos, pasivos e intereses patrimoniales de la República o de sus entes, por efecto de la aplicación de las medidas coercitivas unilaterales, restricciones y otras amenazas» (art. 24);
- El Ejecutivo podrá «modificar los mecanismos de constitución, gestión, administración y funcionamiento de empresas públicas o mixtas, tanto en el territorio nacional como en el exterior, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución» (art. 26);
- El Ejecutivo nacional podrá «elaborar e implementar operaciones de administración de pasivos, así como de administración de activos, mediante las operaciones disponibles en los mercados nacionales e internacionales, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución» (art. 27);

- El Ejecutivo nacional tiene potestad de «autorizar e implementar medidas que estimulen y favorezcan la participación, gestión y operación parcial o integral del sector privado nacional e internacional en el desarrollo de la economía nacional» (art. 29); y
- Y esta disposición es fundamental para entender procesos como los de Agropatria (antes Agroisleña): «los activos que se encuentren bajo administración del Estado venezolano como consecuencia de alguna medida administrativa o judicial restrictiva de alguno de los elementos de la propiedad [que como es sabido, son el uso, el goce y la disposición], que sean requeridos para su incorporación urgente en un proceso productivo, podrán ser objeto de alianzas con entidades del sector privado, incluida la pequeña y mediana empresa, o con el Poder Popular organizado, a los fines de maximizar el aprovechamiento de la producción de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades fundamentales del pueblo venezolano y para lograr la mejor eficiencia de las empresas del sector público.» (artículo 30).

Secreto y reserva de las actuaciones

El capítulo II está destinado a regular las «medidas para el equilibrio económico y productivo», de este modo, por ejemplo, en el artículo 28 se dispone que «Con el objeto de contrarrestar el impacto de las medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas, el Ejecutivo Nacional diseñará e implementará mecanismos excepcionales de contratación, compra y pago de bienes y servicios, preferentemente de producción nacional...».

Entonces, a la facultad de inaplicar disposiciones legales y sublegales y a implementar mecanismos excepcionales de contratación, se suma la posibilidad de declarar secreto y reservado los actos efectuados en la adopción de estas medidas para el equilibrio económico y productivo.

No se trata realmente de privatizaciones, sino de una nueva etapa en la política sistemática de ataque contra la propiedad privada iniciada en el año 2005.

CONSIDERACIONES FINALES

Desde el Observatorio de Propiedad de Cedice Libertad hemos denunciado que existe a partir del año 2005 una política sistemática de destrucción de la propiedad privada. Se trata de una política porque se pueden ver claramente actuaciones y omisiones por parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En la ejecución de esta política también podemos ver etapas en su avance. Cada etapa supone el uso de un instrumento «legal», un método de actuación u omisión acompañado de casos emblemáticos. Desde el año 2020 y a través de la Ley Antibloqueo hemos visto una nueva etapa en la violación a la propiedad privada, y es propicio revisarla en esta oportunidad para tomarla en consideración cuando existan las condiciones para aplicar las propuestas de recuperación de activos e indemnización a las víctimas de los expolios de los últimos años.

Lo que caracteriza a esta etapa reciente son las nuevas «privatizaciones», pero en realidad, no son tales. Donde se han llevado a cabo las privatizaciones en países con procesos similares al de Venezuela, estas se han caracterizado por la transparencia de la información y claridad en las reglas aplicadas. Por el contrario, donde los procesos evidenciaron problemas fue porque se llevaron a cabo de manera caótica y no sistemática.

Lo que vemos actualmente, aunque los bienes pasen de lo público a lo privado, no son realmente privatizaciones, son casos emblemáti-

cos de una nueva etapa en la política de destrucción de la propiedad detectada desde el año 2005.

Es errado identificar estos procesos como privatizaciones, como en su momento lo fue llamar expropiaciones a expolios. Ha sido y es la labor del Observatorio de Propiedad monitorear constantemente las diversas formas que adoptan las violaciones contra la propiedad e insistir en propuestas que efectivamente constituyan la restitución de la propiedad privada.

NOTAS

1. Transparencia Venezuela ha hecho seguimiento y analizado la viabilidad de este proyecto: <https://transparencia.org.ve/transparencia-venezuela-publica-estrategias-juridicas-para-la-recuperacion-de-activos-venezolanos-producto-de-la-corrupcion/>.
2. Puede descargar el anteproyecto en este link: <http://paisdepropietarios.org/propietariosve/portfolio-items/anteproyecto-de-ley-organica-de-restitucion-devolucion-de-activos-y-garantia-de-la-propiedad-privada-en-venezuela/?portfolioCats=9>.
3. Puede descargar el caso estudio en el siguiente link: <http://paisdepropietarios.org/propietariosve/portfolio-items/restituir-el-derecho-de-propiedad-en-venezuela/?portfolioCats=22>.
4. Publicada en la Gaceta Oficial n.º 6.583 Extraordinario, el 12 de octubre de 2020.

**LA RECUPERACIÓN
DE ACTIVOS EXPOLIADOS
COMO RESULTADO DE LA
SUPRESIÓN SISTEMÁTICA
DE LA PROPIEDAD
EL CASO DE VENEZUELA**

Andrea Rondón

Abogada, especialista en Derecho Procesal Civil y doctora en Derecho por la Universidad Central de Venezuela. Profesora de la Escuela de Derecho y del Doctorado en la Universidad Católica Andrés Bello. Investigadora del Observatorio de Propiedad y miembro del Comité Académico de Cedice Libertad.

Centro de Divulgación
del Conocimiento
Económico «CEDICE», 2021

Coordinación editorial

Rocío Guijarro

Asistente

Ana María Carrasquero

Corrección

Alberto Márquez

Diseño

ABV Taller de Diseño
Carolina Arnal

© Centro de Divulgación
del Conocimiento Económico
«CEDICE»

Hecho el depósito de Ley
Depósito Legal DC2021000705
ISBN 978-980-434-017-8

**CENTRO DE DIVULGACIÓN
DEL CONOCIMIENTO
ECONÓMICO CEDICE**

Av. Andrés Eloy Blanco (Este 2)
Edificio Cámara de Comercio
de Caracas. Nivel Auditorio,
Los Caobos, Caracas, Venezuela.
Teléfono: +58 212 571.3357
Correo: cedice@cedice.org.ve
www.cedice.org.ve
Twitter: @cedice
RIF: J-00203592-7



El Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, A.C. Cedice Libertad, tiene como objetivo principal la búsqueda de una sociedad libre, responsable y humana. Las interpretaciones, ideas o conclusiones contenidas en las publicaciones de Cedice Libertad deben atribuirse a sus autores y no al instituto, a sus directivos, al comité académico o a las instituciones que apoyan sus proyectos o programas. Cedice Libertad considera que la discusión de las ideas contenidas en sus publicaciones puede contribuir a la formación de una sociedad basada en la libertad y la responsabilidad. Esta publicación puede ser reproducida parcial o totalmente, siempre que se mencione el origen y el autor, y sea comunicado a Cedice Libertad.

**LA RECUPERACIÓN DE ACTIVOS
EXPOLIADOS COMO RESULTADO
DE LA SUPRESIÓN SISTEMÁTICA
DE LA PROPIEDAD**
EL CASO DE VENEZUELA

En este trabajo, la Dra. Rondón advierte que las llamadas privatizaciones, que han tenido lugar durante 2020 y 2021, de empresas que fueron expoliadas a privados por el chavismo, no son tales. Es enfática al asegurar que estos movimientos muestran una nueva etapa en la política gubernamental contra la propiedad, que como se ha visto en las etapas previas, desde el poder, se trata de revestir de legalidad. El instrumento legal, si pudiera calificarse así, para tal fin, es la denominada Ley Antibloqueo, que es empleada para darle sustento a esas mal llamadas privatizaciones. La autora invita a revisar las diferentes propuestas de **Cedice Libertad** en las que alerta acerca de que la reparación y restitución del derecho de propiedad de quienes han sido afectados es la mejor vía para transferir a agentes productivos la mayor cantidad de activos que están en poder del Estado, para producir bienes y servicios, crear empleos, generar oportunidades de inversión nacional y extranjera, y contribuir a fomentar la confianza.

