



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE
EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

MAGISTRADA PONENTE: GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

El 30 de junio de 2022 fue recibido en esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, oficio de esa misma fecha identificado con la siglas ANS-117/22, suscrito por el Presidente de la Asamblea Nacional, ciudadano Jorge Rodríguez Gómez, mediante el cual remite la **LEY ORGÁNICA DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES**, sancionada en sesión ordinaria del 30 de junio del presente año, con el objeto de que esta Sala se pronuncie acerca de la constitucionalidad del carácter orgánico atribuido a dicho instrumento de rango legal, en cumplimiento de la norma contenida en el segundo aparte del artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

El mismo 30 de junio de 2022, se dio cuenta en Sala y se designó ponente a la Magistrada doctora Gladys María Gutiérrez Alvarado, quien con tal carácter suscribe la presente decisión, previas las consideraciones que se exponen a continuación:

I

DEL CONTENIDO DE LA LEY

A efectos de la realización del correspondiente proceso jurídico-cognitivo pertinente y necesario para dictar la presente sentencia, se cita a continuación el contenido de la mencionada *Ley Orgánica de las Zonas Económicas Especiales*, remitida por el Presidente de la Asamblea Nacional:

LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Decreta
la siguiente,

LEY ORGÁNICA DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

Capítulo I **Disposiciones**

Generales

Objeto

Artículo 1. *Esta Ley tiene por objeto regular la creación, organización, funcionamiento, administración y desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, así como los incentivos económicos, fiscales y de otra índole que resulten aplicables, en función de un modelo de desarrollo económico soberano y de producción nacional que garantice el encadenamiento productivo, la seguridad jurídica, la justicia social y los medios ambientalmente sustentables.*

Ámbito de aplicación

Artículo 2. *Esta Ley es aplicable a las personas jurídicas, públicas, privadas, mixtas y comunales, nacionales o extranjeras que participen en las Zonas Económicas Especiales, así como a los órganos y entes del Estado, vinculados directa e indirectamente con su desarrollo.*

Principios

Artículo 3. *Esta Ley se rige por los principios de soberanía económica, seguridad jurídica, justicia social, desarrollo humano, desarrollo económico y social de la Nación, sustentabilidad, factibilidad, equilibrio económico y ambiental, sostenibilidad fiscal y de ingresos externos, planificación pública, popular y participativa, eficiencia, productividad, complementariedad, simplificación de trámites administrativos, corresponsabilidad, honestidad, transparencia y solidaridad.*

Definiciones

Artículo 4. *Para los efectos de esta Ley, se entiende por:*

1. **Áreas de Desarrollo:** *ámbitos geográficos que, dentro de las Zonas Económicas Especiales, conforman los Polos Productivos. Las Áreas de Desarrollo podrán incluir Distritos Motores de Desarrollo y serán delimitadas en el Decreto de creación de la Zona Económica Especial.*
2. **Convenio de actividad económica:** *acuerdo celebrado entre las personas jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas, privadas, mixtas o comunales, interesadas en participar en la Zona Económica Especial y la Superintendencia Nacional de Zonas Económicas Especiales, el cual contempla los incentivos económicos, fiscales, financieros y de otra índole previstos en esta Ley, conforme a lo contemplado en el Plan de Desarrollo de la Zona Económica Especial, así como los requisitos de desempeño, metas, inversiones comprometidas y demás obligaciones que deben ser cumplidas.*
3. **Distritos Motores de Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales:** *forma especial de subregión delimitado en el Decreto de creación de la Zona Económica Especial y dentro de sus respectivas Áreas de Desarrollo, para articular e impulsar, mediante un plan específico, las políticas, planes y proyectos de la Zona Económica Especial, así como garantizar el desarrollo integral subregional sobre la base de las variables físico-naturales, geo-históricas, funcionales, potencialidades productivas y sistema de ciudades y de movilidad que comprendan.*
4. **Eslabones productivos:** *mecanismo de interacción que permite compartir estrategias de coordinación y complementariedad entre las Zonas Económicas Especiales para la producción, transformación, industrialización, comercialización y distribución de los bienes y servicios que son generados dentro de las Zonas Económicas Especiales.*
5. **Incentivos económicos, fiscales y de otra índole:** *conjunto de garantías, beneficios y estímulos fiscales, tributarios, financieros y de otra índole previstos en esta Ley, que ofrece la República Bolivariana de Venezuela a las personas jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas, privadas, mixtas o comunales, que operan dentro de las Zonas Económicas Especiales.*
6. **Plan de Desarrollo de la Zona Económica Especial:** *conjunto de políticas, programas y proyectos para el desarrollo productivo y social de la Zona Económica Especial, en el cual se organizan y delimitan los rubros priorizados y actividades económicas, de acuerdo con la especialidad sectorial de la Zona. El Plan de Desarrollo deberá incluir los Polos de Desarrollo Productivo, las Áreas de Desarrollo y los Distritos Motores de Desarrollo que resulten aplicables.*
7. **Plan de Promoción Estratégica:** *conjunto de programas, proyectos y lineamientos, mediante el cual se define la política aplicable para la promoción y difusión nacional e internacional de los Planes de Desarrollo de la Zona Económica Especial, así como la captación de potenciales participantes para el desarrollo de las correspondientes actividades económicas.*
8. **Polos de desarrollo productivo:** *espacios geográficos previstos en el Decreto de creación de la Zona Económica Especial, donde se asientan y organizan las actividades económicas que conforman las Áreas de Desarrollo que regula esta Ley, los cuales estarán delimitados por medio de un sistema de coordenadas, planes de desarrollo, proyectos de participación y de articulación*

de estos espacios con las estructuras industriales y productivas de la Nación que en ellos existan.

9. **Proyecto de actividad económica:** propuesta diseñada, delimitada y presentada por las personas jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas, privadas, mixtas o comunales, mediante la cual plantea su oferta económica de participación y postula su perfil empresarial para desarrollar una o varias de las actividades productivas dentro de una Zona Económica Especial.

10. **Zona Económica Especial:** delimitación geográfica que cuenta con un régimen socioeconómico especial y extraordinario, en cuyas poligonales se desarrollan actividades económicas estratégicas previstas en esta Ley, en consonancia con los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Carácter estratégico, interés general y utilidad pública

Artículo 5. El desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, incluidas las actividades económicas que en ellas se ejecuten, tiene carácter estratégico, de interés general y utilidad pública.

En consecuencia, las personas jurídicas, bienes, servicios y actividades que constituyan las Zonas Económicas Especiales, asumen una regulación especial de garantías, incentivos y protección económica, financiera, fiscal, jurídica y comercial, así como el deber de observancia y cumplimiento de las directrices, lineamientos, políticas, normas y procedimientos previstos en esta Ley y en el Decreto de creación de la Zona Económica Especial, incluyendo aquellas que en materia de soberanía, independencia, autodeterminación, seguridad, defensa y desarrollo integral de la Nación, sean dictadas por el Ejecutivo Nacional.

Los órganos y entes del Poder Público Estatal y Municipal, en el marco del principio de colaboración para la realización de los fines del Estado, procurarán adoptar las medidas necesarias, dentro de los límites de sus competencias, a los fines de favorecer y facilitar la ejecución de lo previsto en esta Ley y la aplicación de los incentivos que sean establecidos en el Decreto de creación de la Zona Económica Especial.

Propósitos

Artículo 6. Las Zonas Económicas Especiales tienen como propósitos fundamentales los siguientes:

1. Desarrollar un nuevo modelo productivo nacional.
2. Promover la actividad económica productiva nacional y extranjera en el territorio nacional.
3. Diversificar y aumentar las exportaciones.
4. Participar en las innovaciones, cadenas productivas y mercados internacionales.
5. Impulsar el desarrollo industrial de la Nación.
6. Promover la sustitución selectiva de importaciones.
7. Contribuir con la diversificación de la economía del país.
8. Garantizar la transferencia tecnológica.
9. Asegurar el aprovechamiento pleno de las ventajas comparativas.
10. Impulsar el desarrollo de ventajas competitivas.
11. Crear nuevas fuentes de trabajo.

12. *Incrementar la generación de ingresos para su justa distribución en la Nación.*

Velar por la sustentabilidad ambiental en los procesos productivos.

13. *Velar por la sustentabilidad ambiental en los procesos productivos.*

CAPÍTULO II

ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

Creación o supresión

Artículo 7. *La creación y supresión de las Zonas Económicas Especiales es una competencia exclusiva de la Presidenta o Presidente de la República, mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros, previo informe presentado por los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de planificación, economía y finanzas, así como de aquellos con competencia en las materias relacionadas con las actividades previstas para la Zona Económica Especial.*

Condiciones para la creación

Artículo 8. *Para la creación de una Zona Económica Especial se requiere la concurrencia de varias de las siguientes condiciones:*

1. *Potencialidad geográfica del área de desarrollo para el uso o creación de conexiones terrestres, acuáticos, fluviales, lacustres o aéreas, que faciliten el acceso a los mercados y centros de producción, nacionales e internacionales.*
2. *Importancia de los recursos naturales que se concentren en torno al área geográfica y permitan su transformación en los procesos industriales para la exportación y la satisfacción de las necesidades nacionales.*
3. *Condiciones geográficas y económicas que favorezcan la integración de procesos productivos a lo interno y con el resto del mundo, sobre la base del despliegue de la participación de actores nacionales y extranjeros.*
4. *Estructuras industriales y productiva, que faciliten la construcción de cadenas productivas en las Zonas Económicas Especiales o eslabonadas con éstas.*
5. *Potencial existencia de infraestructura económica y de servicios para el desarrollo productivo.*

Decreto de creación

Artículo 9. *El Decreto de creación de la Zona Económica Especial debe incluir:*

1. *El nombre y tipo de la Zona Económica Especial.*
2. *Las actividades económicas de interés nacional que justifican su creación y el desarrollo socioproductivo que en ella se realizará.*
3. *Las coordenadas de extensión geográfica de las poligonales que delimitan la Zona Económica Especial.*
4. *Los Polos de Desarrollo, Áreas de Desarrollo y Distritos Motores de Desarrollo que, según sea el caso, resulten aplicables, así como su delimitación geográfica.*

5. Los respectivos incentivos económicos, fiscales y de otra índole previstos en esta Ley que, según sea el caso, resulten aplicables, previa evaluación económica-financiera por parte de los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de planificación, economía y finanzas, así como de aquellos con competencia en las materias relacionadas con las actividades previstas para la Zona Económica Especial.

6. La Autoridad Única de la Zona Económica Especial encargada de ejecutar las políticas, planes y proyectos del área económica que se trate dentro de la poligonal de las Zona, en los términos previstos en esta Ley.

Procedimiento

Artículo 10. El Decreto que declare la creación de una Zona Económica Especial, será remitido por la Presidenta o Presidente de la República a la Asamblea Nacional, dentro de los ocho días continuos siguientes a aquel en que haya sido dictado en Consejo de Ministros, para su consideración y autorización.

La Asamblea Nacional deberá pronunciarse sobre la autorización del Decreto de creación de la Zona Económica Especial dentro de los diez días hábiles siguientes. Vencido este lapso, sin que se haya efectuado el pronunciamiento de la Asamblea Nacional, se considerará autorizado el Decreto de creación.

Plan de Desarrollo de la Zona Económica Especial

Artículo 11. El Plan de Desarrollo de la Zona Económica Especial deberá indicar las condiciones que justifiquen la creación de la zona, la naturaleza de la actividad económica pública, privada, mixta o comunal, nacional o extranjera, la especialidad sectorial de las potencialidades de producción tanto nacional como regional, así como los rubros priorizados que correspondan.

El proyecto de Plan de Desarrollo será elaborado por la Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales, en coordinación con los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de planificación, economía y finanzas, así como de aquellos con competencia en las materias relacionadas con las actividades previstas para la Zona Económica Especial. El Plan de Desarrollo de la Zona Económica Especial será aprobado por la Presidenta o Presidente de la República, en Consejo de Ministros.

Rubros y actividades de las Zonas Económicas Especiales

Artículo 12. Las Zonas Económicas Especiales se circunscribirán al desarrollo de las siguientes sectores y actividades:

1. **Industrial:** comprende los sectores de producción de bienes, manufactura, agroindustria estratégica, exportación y reexportación, aeronáutica y energía en cualquiera de sus categorías.

2. **Tecnológicos:** comprende la instalación de parques tecnológicos para el desarrollo y producción de sistemas, partes, componentes y piezas de las telecomunicaciones, informática y telemática, aplicaciones y sistemas informáticos, reciclaje de desechos sólidos y tecnológicos, actividades de investigación y desarrollo científico para la materia del espacio ultraterrestre, desarrollo de la ciencia y tecnología militar.

3. **Servicios Financieros:** comprende la instalación de la banca y servicios financieros bajo modalidad de régimen fiscal preferente.

4. **Servicios no financieros:** comprende la instalación y producción de los sectores de logística para la prestación y exportación de los servicios turísticos, hotelería, recreación y entretenimiento.

5. **Producción Agroalimentaria Primaria:** comprende las actividades de producción primaria de los sectores agrícola, pecuario, pesquero y acuícola con fines de exportación y para concretar la soberanía alimentaria del país.

El tipo de Zona Económica Especial se definirá a partir de los rubros o actividades acá establecidos y de cualquier otro sector y actividad, que se consideren necesarios para el desarrollo del país.

Creación de los Distritos Motores

Artículo 13. Los Distritos Motores de Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales podrán ser creados por la Presidenta o Presidente de la República en el Decreto de creación de la Zona Económica Especial, con el fin de fomentar un esquema de desarrollo subregional que permita ejecutar los objetivos históricos del Plan de Desarrollo Económico Social de la Nación, a partir de las potencialidades que ofrecen los espacios geográficos que la componen.

Fines de los Distritos Motores

Artículo 14. Los Distritos Motores de Desarrollo tendrán por finalidad articular y desarrollar sinergias productivas dentro las Zonas Económicas Especiales, con visión de complementariedad y como eje dinamizador de la integración y desarrollo regional.

Las estrategias de especialización económica que conforman los Distritos Motores de Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales considerarán las potencialidades del área geográfica de que se trate.

De la misma forma, dentro de los Distritos Motores de Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, se implementarán las acciones que permitan impulsar las obras y servicios esenciales en las subregiones con menor desarrollo relativo, disminuyendo las asimetrías espaciales, democratizando la accesibilidad y estructura de soporte social y económico a la población.

Eslabones Productivos

Artículo 15. Las áreas delimitadas como Zonas Económicas Especiales desarrollarán eslabones productivos con el objeto de compartir estrategias de complementariedad económica y cubrir las necesidades de bienes finales y prestación de servicios estratégicos para la Nación.

CAPÍTULO III

INSTITUCIONALIDAD PARA EL CONTROL Y ADMINISTRACIÓN DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales

Artículo 16. *Se crea la Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales, como instituto público de carácter técnico y especializado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrita a la Vicepresidencia de la República.*

La Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales contará con las prerrogativas, privilegios y exoneraciones de orden fiscal, tributario y procesal que la ley otorga a la República y tendrá su sede en la ciudad de Caracas.

Competencias

Artículo 17. *La Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales tiene las siguientes competencias:*

- 1. Ejercer la gestión, administración, dirección, coordinación, control, supervisión e inspección de las Zonas Económicas Especiales, de conformidad con lo previsto en el Decreto de creación correspondiente y los lineamientos emanados del órgano de adscripción.*
- 2. Elaborar los proyectos del Plan de Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, en coordinación con los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de planificación, economía y finanzas, así como de aquellos con competencia en las materias relacionadas con las actividades previstas para la Zona Económica Especial.*
- 3. Colaborar con el Centro Internacional de Inversión Productiva en la evaluación de los proyectos de participación que sean presentados para operar dentro de las Zonas Económicas Especiales.*
- 4. Someter, junto al Centro Internacional de Inversión Productiva, los proyectos de participación que sean presentados, para la aprobación de la Ministra o Ministro del Poder Popular con competencia en las materias relacionadas con las actividades previstas para la Zona Económica Especial.*
- 5. Contribuir con el Centro Internacional de Inversión Productiva en la evaluación del perfil empresarial de los participantes para desarrollar actividades económicas en las Zonas Económicas Especiales.*
- 6. Emitir la constancia de participación en el desarrollo de actividades económicas en las Zonas Económicas Especiales.*
- 7. Realizar una evaluación anual sobre las estrategias y lineamientos generales de los Planes de Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales y presentar al órgano de adscripción las recomendaciones pertinentes a los fines de favorecer su cumplimiento.*
- 8. Articular con los órganos y entes del Estado las facilidades, simplificación, celeridad y eficiencia administrativa necesaria para el correcto funcionamiento de las Zonas Económicas Especiales.*
- 9. Aprobar el Convenio de Actividad Económica y, en caso de ser necesario, su Addendum, previa autorización del órgano de adscripción.*
- 10. Contribuir con el correcto funcionamiento de un sistema de Ventanilla Única para las Zonas Económicas Especiales que se encargue de unificar y simplificar los trámites que competen a los diferentes órganos y entes de la*

administración pública nacional, estatal, municipal relacionados con la operación de las Zonas Económicas Especiales. Este sistema estará integrado a la Ventanilla Única de Comercio Exterior de la República Bolivariana de Venezuela.

11. Coadyuvar junto con el Centro Internacional de Inversión Productiva, al desarrollo del Plan de Promoción Estratégica de las Zonas Económicas Especiales.

12. Crear y organizar en sus respectivas zonas de competencia las oficinas de las Autoridades Únicas de Zonas Económicas Especiales y supervisar su funcionamiento.

13. Articular con los órganos y entes de la República la implementación de las políticas que permitan asegurar la calidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos necesarios para propiciar condiciones óptimas de desarrollo productivo en las Zonas Económicas Especiales.

14. Brindar asesoría en materia de Zonas Económicas Especiales a los órganos nacionales, estatales, municipales y comunales que lo requieran.

15. Adoptar las medidas que propicien la participación del Poder Popular en la creación y fortalecimiento de los sectores productivos destinados a desarrollar o ejecutar las actividades contempladas en esta Ley, en coordinación con el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comunas y movimientos sociales.

16. Recomendar a través del órgano de adscripción, la creación, modificación o supresión de una Zona Económica Especial.

17. Rescindir el Convenio de actividad económica, en virtud del incumplimiento de los requisitos de desempeño, metas, inversiones comprometidas y demás obligaciones, así como por las demás causales previstas en el respectivo Convenio y en las leyes.

18. Llevar un registro detallado de las empresas nacionales o extranjeras, públicas, privadas, mixtas o comunales que ejecutan los proyectos de participación que hayan sido aprobados.

19. Presentar al órgano de adscripción informes trimestrales sobre su gestión, resultados y logros alcanzados por las Zonas Económicas Especiales, así como los demás informes que les sean requeridos, de conformidad con las políticas y lineamientos dictados por el órgano de adscripción.

20. Recibir el informe de la Autoridad Única sobre la ejecución de las políticas, planes y proyectos de la Zona Económica Especial que le haya sido encomendada.

21. Contribuir a la formación de las organizaciones de base del Poder Popular, a través de programas que sean diseñados para tal fin.

22. Las demás que establezca el reglamento de esta Ley.

Patrimonio

Artículo 18. *El Patrimonio de la Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales, estará constituido por:*

1. Los recursos que le sean asignados presupuestariamente para el Ejercicio Fiscal correspondiente y los recursos extraordinarios que le acuerde el Ejecutivo Nacional.

2. Los bienes que, para el cumplimiento de sus fines, le sean transferidos por la República o sus entes.

3. *Las donaciones que se hagan a su favor.*
4. *Las tasas y tarifas establecidas por la prestación de servicios por parte de la Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales.*
5. *Cualquier otro ingreso permitido por la ley.*

Consejo Directivo

Artículo 19. *La Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales estará dirigida y administrada por un Consejo Directivo, conformado por la Superintendente o Superintendente, quien lo presidirá y seis miembros principales, con sus respectivos suplentes, quienes serán de libre nombramiento y remoción de la Presidenta o Presidente de la República.*

Normas de gobierno

Artículo 20. *La Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, mediante Resolución, regulará las facultades del Consejo Directivo y de la Superintendente o Superintendente, así como las normas de convocatoria, quorum, funcionamiento y toma de decisiones del Consejo Directivo.*

Normas de gestión, organización y funcionamiento

Artículo 21. *Corresponderá al Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Zonas Económicas Especiales dictar las normas relativas a su organización y funcionamiento, así como las que regulen la gestión de la Superintendencia, previa aprobación del órgano de adscripción.*

Artículo 22. *La Superintendente o Superintendente Nacional de las Zonas Económicas Especiales, ejerce las siguientes atribuciones:*

1. *Representar la Superintendencia ante las autoridades administrativas y gubernamentales, instituciones, oficinas públicas o privadas, corporaciones, compañías, empresas u oficinas nacionales o extranjeras para los actos de coordinación y colaboración que tenga a lugar conforme a los fines establecidos en esta Ley.*
2. *Ejecutar las decisiones que sean adoptadas por la Superintendencia.*
3. *Cumplir las políticas generales de incentivos, operación, comercialización y administración de las Zonas Económicas Especiales.*
4. *Celebrar los contratos o acuerdos que permitan asegurar el funcionamiento y logro de los objetivos establecidos para las Zonas Económicas Especiales, aprobados por el Consejo Directivo.*
5. *Formular y proponer al Consejo Directivo de la Superintendencia, las estrategias y alternativas de gestión operacional y comercial que permitan facilitar la viabilidad de la participación nacional o extranjera, pública, privada, mixta o comunal en las Zonas Económicas Especiales.*
6. *Convocar y dirigir las sesiones ordinarias o extraordinarias del Consejo Directivo de la Superintendencia.*

7. *Presentar trimestralmente al órgano de adscripción un informe de gestión sobre el cumplimiento y alcance de las metas establecidas para las Zonas Económicas Especiales, así como los demás informes que les sean requeridos, de conformidad con las políticas y lineamientos dictados por el órgano de adscripción.*

8. *Cualquier otra prevista en la ley y las normas de gobierno de la Superintendencia.*

Autoridad Única

Artículo 23. *La Autoridad Única en las Zonas Económicas Especiales es la encargada de ejecutar los lineamientos de las políticas, planes y proyectos señalados en el Decreto de creación de la respectiva Zona Económica Especial, cumplir los deberes, atribuciones y facultades que establezca el Decreto de su designación, así como las que señale o delegue la Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales, conforme lo previsto en esta Ley y su reglamento.*

La Autoridad Única responderá ante la Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales sobre los avances y cumplimiento de las políticas, planes y proyectos que le sean encomendados, mediante informes trimestrales o aquellos que le sean requeridos con anticipación a este lapso.

Designación

Artículo 24. *La funcionaría encargada o el funcionario encargado de ejercer la Autoridad Única en las Zonas Económicas Especiales, será designada o designado por la Presidenta o Presidente de la República.*

Coordinación y consulta

Artículo 25. *La Autoridad Única de la Zona Económica Especial implementará mecanismos de coordinación y consulta con la respectiva autoridad estatal, municipal y de representación comunal que formen parte de las áreas geográficas de la Zona Económica Especial, a los fines de ejecutar políticas de desarrollo conjuntas que favorezcan el logro de los objetivos de la Zona.*

Competencias del Centro Internacional de Inversión Productiva

Artículo 26. *A los fines de la presente Ley, el Centro Internacional de Inversión Productiva ejercerá las siguientes competencias:*

- 1. Promover la captación de potenciales participantes para desarrollar actividades económicas en las Zonas Económicas Especiales, en coordinación con la Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales y de conformidad con el Plan de Promoción Estratégica.*
- 2. Establecer condiciones, requisitos técnicos y procedimientos para la presentación, estudio y evaluación de los proyectos de participación.*

3. *Evaluar el perfil empresarial de los potenciales participantes para desarrollar actividades económicas en las Zonas Económicas Especiales, en coordinación con la Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales.*
4. *Evaluar los proyectos de participación presentados por las personas jurídicas nacionales o extranjeras, así como certificarlos para operar en las Zonas Económicas Especiales, en coordinación con la Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales.*
5. *Evaluar las modificaciones a los convenios suscritos para operar en las Zonas Económicas Especiales, siguiendo el procedimiento establecido para la evaluación y aprobación de los proyectos de participación.*
6. *Las demás establecidas en el ordenamiento jurídico.*

CAPÍTULO IV
INCENTIVOS PARA
LA INVERSIÓN EN LAS ZONAS ECONÓMICAS
ESPECIALES

Beneficiarios de incentivos

Artículo 27. *A los efectos de esta Ley, se consideran beneficiarios de incentivos las personas jurídicas que ejecutan proyectos de participación en las Zonas Económicas Especiales y que hayan suscrito el respectivo Convenio de actividad económica.*

Incentivos fiscales y aduaneros

Artículo 28. *Las personas jurídicas, públicas, privadas, mixtas y comunales, nacionales o extranjeras, que operen en las Zonas Económicas Especiales, podrán beneficiarse de los incentivos fiscales y aduaneros descritos a continuación:*

1. *El Reintegro Tributario de Importación (DRAW BACK), conforme al criterio que sea determinado por el Ejecutivo Nacional en el Decreto de creación, cuyo procedimiento de determinación, verificación, certificación, pago y autoridad competente para realizarlo, se regirá conforme lo previsto en la legislación en materia de aduanas, el Reglamento sobre los Regímenes de Liberación, Suspensión y otros Regímenes Aduaneros Especiales, así como las resoluciones que regulan la materia emitidas por el Ministerio del Poder Popular con competencia en economía, finanzas y comercio exterior. No aplicará este reintegro a los bienes de consumo final, a los que desplacen producción nacional ni a los que afecten los objetivos de la estrategia de sustitución de importaciones.*
2. *El Reintegro Tributario en materia de otros impuestos nacionales, conforme al criterio que sea determinado por el Ejecutivo Nacional en el Decreto de creación, cuyo procedimiento de determinación, verificación, certificación y pago, se hará conforme lo previsto en el Código Orgánico Tributario, así como*

las resoluciones que, para tales efectos, sean dictadas por el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía, finanzas y comercio exterior, para los reintegros tributarios de las Zonas Económicas Especiales.

El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía, finanzas y comercio exterior establecerá, mediante Resolución, el límite máximo del total de todos los incentivos otorgados para el desarrollo de los proyectos de participación en las Zonas Económicas Especiales a los que hace referencia esta Ley, con base en el monto recaudado por concepto de impuesto sobre la renta en el respectivo ejercicio fiscal anterior.

Ventanilla Única para las Zonas Económicas Especiales

Artículo 29. *La gestión de los trámites requeridos por las autoridades competentes relacionados con el funcionamiento y la operación de las Zonas Económicas Especiales serán realizado a través de un sistema integrado a la Ventanilla Única con la finalidad simplificar, unificar y automatizar los trámites.*

Para los efectos de este artículo, el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía, finanzas y comercio exterior, deberá incorporar, dentro del sistema de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de la República Bolivariana de Venezuela, una plataforma tecnológica exclusiva para las Zonas Económicas Especiales.

Admisión temporal para perfeccionamiento activo

Artículo 30. *Las personas jurídicas, públicas, privadas, mixtas y comunales, nacionales o extranjeras que operan dentro de las Zonas Económicas Especiales, al momento de importar al territorio nacional aquellos insumos, materias primas, partes o piezas que, por su naturaleza o por su urgencia debidamente justificada, resulten básicos e indispensables para lograr la ejecución de su proyecto de actividad económica, contarán con los mayores beneficios que brinda la legislación en materia de Aduanas y su Reglamento referido a la admisión temporal para perfeccionamiento activo, de conformidad con las providencias que dicte la administración tributaria nacional.*

Régimen tarifario

Artículo 31. *Las mercancías que procedan de las Zonas Económicas Especiales, así como los bienes, sus partes y accesorios provenientes del exterior, que sean internados al territorio nacional para el consumo nacional, estarán sometidos al régimen jurídico aduanero comprendido en el régimen tarifario y legal que esté vigente para la fecha de su manifestación de voluntad o declaración de aduanas, todo esto conforme al destino aduanero que le otorgue el consignatario de las mercancías, de conformidad con las providencias que dicte la administración tributaria nacional.*

Instalaciones y coordinaciones para el transporte multimodal

Artículo 32. *En atención a las potencialidades de las Zonas Económicas Especiales, se podrá instalar un sistema de corredores de infraestructura de transporte multimodal: terrestres, acuáticos, fluviales, lacustres o aéreas y ferroviario, con zona de carga y descarga preferencial de mercancía.*

Para tales fines, la Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales, efectuará las coordinaciones necesarias para implementar, a través del Ministerio del Poder Popular en materia de transporte, la ejecución de las operaciones portuarias de carga, descarga, tránsito, transbordo, caleta, estiba, acarreo, arrumaje, almacenamiento, despacho y otras actividades conexas o inherentes a la movilización de los bienes o mercancías ajustadas a los objetivos de ejecución de los respectivos Proyectos de Participación para las Zonas Económicas Especiales.

Incentivos educativos

Artículo 33. *La Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales, en coordinación con los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de educación, ciencia, tecnología, innovación, turismo y comunas, creará centros de formación e investigación que promuevan el desarrollo de un modelo de capacitación integral del talento humano que participa en las distintas actividades productivas y rubros priorizados desarrollados en las Zonas Económicas Especiales.*

Inclusión en el Catálogo de Opciones de Inversiones Turísticas

Artículo 34. *El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de turismo, deberá incluir las Zonas Económicas Especiales de vocación turística dentro de sus planes de promoción de inversiones a los fines de atraer a los potenciales inversionistas nacionales o extranjeros en esta área.*

Entidades bancarias y sistema financiero en la Zona

Artículo 35. *La organización y funcionamiento de las entidades bancarias y sistema financiero, cuya instalación sea autorizada para desarrollar el rubro de servicios financieros en las Zonas Económicas Especiales, estarán sujetos a un régimen fiscal excepcional y preferente, de conformidad con las normas que dicte el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía, finanzas y comercio exterior.*

Libre convertibilidad

Artículo 36. *La actividad económica que se desarrolle en las Zonas Económicas Especiales, sin perjuicio de garantizar la unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela, se regirá por un sistema de libre convertibilidad, así como por planes de financiamiento ofrecidos por instituciones bancarias especializadas para el desarrollo de la economía real y productiva, de*

conformidad con las normas que dicte el Banco Central de Venezuela y el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía, finanzas y comercio exterior.

Disposición Transitoria

ÚNICA. *Las Zonas Económicas Especiales creadas con antelación a la entrada en vigencia de esta Ley deberán ser evaluadas por el Ejecutivo Nacional a los fines de determinar su viabilidad y, de ser el caso, suprimirlas o adaptarlas, mediante sucesivos decretos, al régimen de organización, administración y funcionamiento previsto en esta Ley, en un plazo no mayor a ciento ochenta días.*

Disposición Derogatoria

ÚNICA. *Se derogan los artículos relacionados con las Zonas Económicas Especiales establecidos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, número 6.151 (Extraordinario) de fecha 18 de noviembre de 2014.*

Disposición Final

ÚNICA. *Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.*

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, en Caracas a los treinta días del mes de junio dos mil veintidós. Años 212° de la Independencia, 163° de la Federación y 23° de la Revolución Bolivariana.

II

DE LA COMPETENCIA

Luego de citar el contenido de la ley *sub examine*, esta Sala debe analizar el tema concerniente a la competencia para efectuar el pronunciamiento acerca de la constitucionalidad o no del carácter orgánico que le fue conferido al aludido instrumento normativo, denominado Ley Orgánica de las Zonas Económicas Especiales, en otras palabras, le corresponde abordar lo concerniente a la competencia para ejercer el control de la constitucionalidad sobre el carácter orgánico otorgado a la referida fuente del derecho.

El segundo aparte del artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone lo siguiente:

“Las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán remitidas, antes de su promulgación a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico. La Sala Constitucional decidirá en el término de diez días contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación. Si la Sala Constitucional declara que no es orgánica la ley perderá este carácter.”

Así, se observa que, de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 203 del Texto Fundamental, a la Sala Constitucional corresponde determinar, mediante un control constitucional *a priori* (previo a la promulgación), si revisten el carácter invocado “...*las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas...*”.

En concordancia con ello, en el numeral 14 del artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se establece que es competencia de esta Sala Constitucional “...[d]eterminar, antes de su promulgación, la constitucionalidad del carácter orgánico de las leyes que sean sancionadas por la Asamblea Nacional, o de los decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley que sean dictados por el Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros...”.

Por su parte, la jurisprudencia que, sobre la institución del control de la constitucionalidad del carácter orgánico de las leyes, ha venido elaborando inveteradamente esta Sala Constitucional, se encuentra en plena correspondencia con las mencionadas normas, tal como puede evidenciarse, entre otras, en las sentencias dictadas por esta máxima instancia de tutela de la Constitución de la República, bajo los números 537/2000, 811/2001, 1.716/2001, 2.541/2001, 751/2013 y 382/2021.

Del sustento jurídico y de los argumentos antes expuestos se infiere que esta Sala tiene la competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad o no del carácter orgánico de la Ley remitida por el Presidente de la Asamblea Nacional, ciudadano Jorge Rodríguez Gómez, por lo que se declara tal competencia y así se decide.

III

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Verificada la competencia de esta Sala Constitucional para pronunciarse respecto de la Constitucionalidad del carácter orgánico de la ley *sub examine*, se observa, en primer lugar, que el encabezamiento del artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, prevé una norma general sobre las leyes orgánicas, concretamente, una disposición que abona a la categorización y definición de las mismas, cuando prevé lo siguiente:

“Artículo 203. Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución; las que se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes”.

Así pues, conforme al artículo 203 de la Constitución, son materias reservadas a la ley orgánica (se incluye una numeración únicamente para facilitar el análisis del asunto *in commento*): 1) las que en casos concretos así haya considerado el propio Texto Constitucional (vale decir, las leyes orgánicas por denominación constitucional), y aquellas relativas 2) a la organización de los Poderes Públicos, 3) al desarrollo de derechos constitucionales, y 4) a las que constituyan un marco normativo para otras leyes.

Al respecto, en sentencia emanada de esta Sala, identificada con el N.º 537 del 12 de junio de 2000, caso: *“Ley Orgánica de Telecomunicaciones”* se fijó el alcance de aquellas nociones que sirven para calificar las leyes -u otro acto que detente el mismo rango emanado por una autoridad constitucionalmente habilitada para ello- como orgánicas, prevista en el aludido artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, utilizando criterios de división lógica y jurídica distintos: 1) el Primero obedece a un aspecto técnico-formal, es decir, a la prescripción de su denominación constitucional o la calificación por la Asamblea Nacional de su carácter de ley marco; 2) el segundo

responde a un principio material relativo a la organización del Poder Público; 3) el tercero atañe a la sustancia encaminada al desarrollo de los derechos constitucionales y 4) el cuarto se refiere a la dimensión formal del marco normativo para otras leyes (*vid.* sentencia de esta Sala n.º 229 del 14 de febrero de 2007, caso: “*Ley Orgánica sobre el Derecho de la Mujer a una Vida Libre de Violencia*”).

Siendo ello así, esta Sala ha precisado que los mencionados supuestos a que se refiere el artículo 203 Constitucional poseen carácter taxativo y general, lo que implica que indistintamente la ley que pretenda ser considerada orgánica, la misma, para ser realmente concebida y calificada como tal, debe encuadrar en cualquiera de ellos.

El pronunciamiento de la Sala Constitucional sobre la constitucionalidad del carácter orgánico o no de una ley, es necesario para cualquiera de las categorías señaladas, excepto en el primer supuesto mencionado (“...*las leyes que la Constitución haya calificado de orgánicas*”...), es decir, para las leyes orgánicas por denominación constitucional, pues en tales casos es el propio Texto Fundamental el que califica la ley como tal, más allá de cualquier otra consideración ajena a esa voluntad del Constituyente y, en fin, del Pueblo Venezolano que propuso, elaboró y aprobó mediante referéndum y, en fin, de manera protagónica y directamente democrática, su Carta Magna.

En torno a la delimitación constitucional de las materias propias de la ley orgánica, la Sala ha subrayado, en general, que “(...) *con las leyes orgánicas se pretende fundamentalmente que las materias reguladas por estas tengan mayor estabilidad que aquellas materias que son propias de las leyes ordinarias, dada la especial rigidez de aquellas normas respecto de estas, cuya aprobación y ulterior modificación o derogación se somete a requisitos especiales -como el concurso más amplio de voluntades en la Asamblea Nacional- en cuanto regulan la materia de que se trate, aunque la ratio del número de leyes orgánicas -tanto por determinación constitucional como las que derivan*

de un criterio material- incluidas en el texto constitucional, encierran diversas motivaciones (p. ej. prolongar el espíritu de consenso en materias trascendentales o poner a cubierto el desarrollo de los derechos fundamentales)”(vid. sentencia de esta Sala n.º 34 del 26 de enero de 2004, caso: “Vestalia Sampedro de Araujo”).

En este sentido, la Sala ha querido hacer notar que, en atención al rol que el propio Texto Fundamental confiere a estos calificados textos normativos, la mención de una ley como orgánica adquiere especial relevancia de cara a su influencia dentro del sistema de jerarquía de las leyes y, en tal virtud, es menester señalar que la inclusión de tal expresión implica necesariamente el reconocimiento de su posición preeminente frente a otros textos normativos, de modo que la inclusión de la expresión orgánica en su denominación revela mucho más que un nombre, pues con éste se alude al carácter o naturaleza relevante de una determinada norma dentro de aquel sistema, asunto que no queda sujeto a la plena discreción del cuerpo legislador, sino sometido a los criterios técnicos o materiales que la misma Constitución dispuso en el citado artículo 203 (*vid. sentencia de esta Sala n.º 2.573 del 16 de octubre de 2002, caso: “Ley Orgánica contra la Corrupción”*).

En este contexto, esta Sala ha establecido que la noción constitucional de las leyes orgánicas impone expandir los puntos de vista hacia un enfoque material restrictivo, que da lugar a la prohibición de que se pueda calificar de orgánicas a las leyes que regulen materias distintas a las contempladas en los supuestos constitucionales antes identificados o bien aquellas que tengan una finalidad distinta a la allí expresada (*vid. sentencia de esta Sala n.º 1.159 del 22 de junio de 2007, caso: “Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Reorganización del Sector Eléctrico”*).

En el presente caso, esta Sala conviene en reiterar lo apuntado en la referida sentencia n.º 34 del 26 de enero de 2004, en la que se aseveró que la calificación de una ley como

orgánica tiene, en nuestro ordenamiento jurídico, una significación importante, que viene determinada por su influencia en relación con un área específica.

Ahora bien, iniciando el análisis concreto del texto normativo *sub examine*, se observa que el mismo está dividido en cuatro (4) capítulos, a saber, (1) el primero de ellos relativo a sus disposiciones generales, dentro de las cuales se encuentra el objeto de la Ley, ámbito de aplicación, principios rectores además de contener definiciones de los conceptos propios del conjunto normativo regulado y la explicación del propósito de la instrumentalización de los mismos; (2) el segundo capítulo abarca todo lo relativo a la creación, supresión, fines y eslabones productivos que conforman las Zonas Económicas Especiales; (3) en su capítulo tercero se concentra todo lo relativo a la institucionalidad de las Zonas Económicas Especiales teniendo como principal representante a la Superintendencia Nacional de Zonas Económicas Especiales y en este capítulo se menciona todo lo relativo a la gestión, administración, coordinación, control y supervisión de las mismas, así como la constitución de su patrimonio y su composición interna; (4) el capítulo cuarto contiene todo lo relativo a los beneficiarios de incentivos fiscales y aduaneros. Por último, el cuerpo normativo en comentario contiene una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

A su vez, esta Sala evidencia que el texto normativo *sub examine* tiene por objeto regular la creación, organización, funcionamiento, administración y desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, así como los incentivos económicos, fiscales y de otra índole que resulten aplicables, en función de un modelo de desarrollo económico soberano y de producción nacional que garantice el encadenamiento productivo, la seguridad jurídica, la justicia social y los medios ambientalmente sustentables.

Como puede apreciarse, conforme a su objeto, la referida Ley calificada de orgánica por la Asamblea Nacional, tiene un objeto multifactorial (espacial o geográfico, económico y fiscal, entre otros), en función directa e indirecta de valores, principios, normas, derechos y garantías de rango constitucional, respectivamente, soberanía (modelo económico soberano), sistema socio-productivo, economía nacional, justicia social, medio ambiente,

entre otros, siendo especialmente determinantes para el ejercicio de la presente competencia, entre otros aspectos, lo atinente al desarrollo de los derechos constitucionales.

El catálogo de las aludidas expresiones jurídico-constitucionales se amplía sustancialmente al examinar el contenido de otros tantos artículos, disposiciones y normas contenidas en el instrumento legal *sub examine*.

Así, por ejemplo y como parte de una muestra significativa, en lo atinente al propósito de esta ley, el artículo 6 de la misma, dispone lo que sigue:

Propósitos

Artículo 6. Las Zonas Económicas Especiales tienen como propósitos fundamentales los siguientes:

- 1. Desarrollar un nuevo modelo productivo nacional.*
- 2. Promover la actividad económica productiva nacional y extranjera en el territorio nacional.*
- 3. Diversificar y aumentar las exportaciones.*
- 4. Participar en las innovaciones, cadenas productivas y mercados internacionales.*
- 5. Impulsar el desarrollo industrial de la Nación.*
- 6. Promover la sustitución selectiva de importaciones.*
- 7. Contribuir con la diversificación de la economía del país.*
- 8. Garantizar la transferencia tecnológica.*
- 9. Asegurar el aprovechamiento pleno de las ventajas comparativas.*
- 10. Impulsar el desarrollo de ventajas competitivas.*
- 11. Crear nuevas fuentes de trabajo.*
- 12. Incrementar la generación de ingresos para su justa distribución en la Nación.*
- 13. Velar por la sustentabilidad ambiental en los procesos productivos.*

Como puede apreciarse, las Zonas Económicas Especiales tienen como propósitos fundamentales, entre otros, desarrollar un nuevo modelo productivo nacional, promover la actividad económica productiva nacional y extranjera en el territorio nacional, diversificar y aumentar las exportaciones, impulsar el desarrollo industrial de la Nación, promover la sustitución selectiva de importaciones, contribuir con la diversificación de la economía del país, garantizar la transferencia tecnológica, impulsar el desarrollo de ventajas

competitivas, crear nuevas fuentes de trabajo, incrementar la generación de ingresos para su justa distribución en la Nación y velar por la sustentabilidad ambiental en los procesos productivos.

Asimismo, se tiene que la referida disposición no sólo evoca al desarrollo de derechos socioeconómicos fundamentales, sino, antes, a derechos irrenunciables de la Nación señalados en el primer artículo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

Artículo 1. La República Bolivariana de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador.

Son derechos irrenunciables de la Nación la independencia, la libertad, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional.

También resulta pertinente señalar, a los efectos del presente examen de constitucionalidad, la norma referida a la creación y supresión de las Zonas Económicas Especiales, exclusiva de la Presidenta o Presidente de la República, mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros:

Creación o supresión

Artículo 7. La creación y supresión de las Zonas Económicas Especiales es una competencia exclusiva de la Presidenta o Presidente de la República, mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros, previo informe presentado por los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de planificación, economía y finanzas, así como de aquellos con competencia en las materias relacionadas con las actividades previstas para la Zona Económica Especial.

En lo que atañe a los rubros y actividades de las Zonas Económicas Especiales, la referida ley prevé lo siguiente:

Artículo 12. Las Zonas Económicas Especiales se circunscribirán al desarrollo de las siguientes sectores y actividades:

1. **Industrial:** comprende los sectores de producción de bienes, manufactura, agroindustria estratégica, exportación y reexportación, aeronáutica y energía en cualquiera de sus categorías.
2. **Tecnológicos:** comprende la instalación de parques tecnológicos para el desarrollo y producción de sistemas, partes, componentes y piezas de las telecomunicaciones, informática y telemática, aplicaciones y sistemas informáticos, reciclaje de desechos sólidos y tecnológicos, actividades de investigación y desarrollo científico para la materia del espacio ultraterrestre, desarrollo de la ciencia y tecnología militar.
3. **Servicios Financieros:** comprende la instalación de la banca y servicios financieros bajo modalidad de régimen fiscal preferente.
4. **Servicios no financieros:** comprende la instalación y producción de los sectores de logística para la prestación y exportación de los servicios turísticos, hotelería, recreación y entretenimiento.
5. **Producción Agroalimentaria Primaria:** comprende las actividades de producción primaria de los sectores agrícola, pecuario, pesquero y acuícola con fines de exportación y para concretar la soberanía alimentaria del país.

En lo que concierne a los distritos motores de desarrollo, el artículo 14 eiusdem dispone lo que sigue:

“Artículo 14. Los Distritos Motores de Desarrollo tendrán por finalidad articular y desarrollar sinergias productivas dentro las Zonas Económicas Especiales, con visión de complementariedad y como eje dinamizador de la integración y desarrollo regional.

Las estrategias de especialización económica que conforman los Distritos Motores de Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales considerarán las potencialidades del área geográfica de que se trate.

De la misma forma, dentro de los Distritos Motores de Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, se implementarán las acciones que permitan impulsar las obras y servicios esenciales en las subregiones con menor desarrollo relativo, disminuyendo las asimetrías espaciales, democratizando la accesibilidad y estructura de soporte social y económico a la población”.

Por su parte, respecto de los denominados Eslabones Productivos, el artículo 15 de la ley cuyo carácter orgánico es objeto del presente control de constitucionalidad, prevé lo siguiente:

“Artículo 15. Las áreas delimitadas como Zonas Económicas Especiales desarrollarán eslabones productivos con el objeto de compartir estrategias de complementariedad económica y cubrir las necesidades de bienes finales y prestación de servicios estratégicos para la Nación”.

Asimismo, resalta la creación de la Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales, como instituto público de carácter técnico y especializado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrita a la Vicepresidencia de la República (artículo 16).

En el contexto del presente control de constitucionalidad también resalta la disposición prevista en el artículo 33 de la ley *sub examine*, referido a:

“Incentivos educativos

Artículo 33. La Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales, en coordinación con los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de educación, ciencia, tecnología, innovación, turismo y comunas, creará centros de formación e investigación que promuevan el desarrollo de un modelo de capacitación integral del talento humano que participa en las distintas actividades productivas y rubros priorizados desarrollados en las Zonas Económicas Especiales”.

Ahora bien, es necesario señalar que en el artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se prevé que:

“El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta.”.

Al examinar el contenido en general de la ley *in comento*, bajo el tamiz de la precitada norma constitucional se observa que, entre otros aspectos, aquella tiene por objeto desarrollar la disposición fundamental, y, con ello, derechos que se deducen de la misma y de otros principios y preceptos vinculados, además de otras expresiones constitucionales.

En efecto, esta Sala evidencia que, en general, la presente ley que está siendo objeto de análisis sobre la constitucionalidad de su carácter orgánico, tiene por objeto desarrollar el *supra* transcrito precepto, el cual tiene inmerso los principios y derechos de rango constitucional que sustenta el Régimen Socio Económico y la Función del Estado en la Economía, tales como los principios de justicia social, promoción del desarrollo económico y la prohibición de los monopolios.

En efecto, como ya se advirtió, la denominada Ley Orgánica de las Zonas Económicas Especiales sometida al control previo de esta Sala, tiene como fundamento asegurar un desarrollo armónico, justo, equitativo, productivo y soberano de la economía nacional, que garantice el encadenamiento productivo, la seguridad jurídica, la justicia social y los medios ambientalmente sustentables para asegurar el bienestar social y la consolidación del orden económico apuntalado en esa Ley.

Aunado a lo anterior, dado que la Ley en estudio establece un régimen de incentivos fiscales, vale citar lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

“Artículo 316. El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población; para ello se sustentará en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos.” [Resaltado de la Sala]

En este sentido, se evidencia del precepto constitucional transcrito, que aun cuando se establece un régimen especial económico mediante la creación de zonas económicas

especiales, no pueden establecerse incentivos fiscales que no cumplan con el fin o propósito de proteger la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población; de allí que la Ley sancionada que nos ocupa está en sintonía con este mandato constitucional que se enmarca en el principio de justicia tributaria, estableciendo en este aspecto un marco legal para otras leyes tributarias y aduaneras.

La Sala también observa que la Ley bajo examen establece la creación de un ente del Estado descentralizado, que pasa a formar parte de la organización de los Poderes Públicos, denominada “*Superintendencia Nacional de las Zonas Económicas Especiales*”, como instituto público de carácter técnico y especializado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrita a la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, lo que viene a reafirmar el carácter orgánico que tiene la Ley que se analiza, que está en armonía al segundo supuesto del artículo 203 Constitucional.

Advierte además esta Sala, que la Asamblea Nacional articuló la ley *sub examine* con una adecuada técnica legislativa, dividiendo su contenido en Capítulos definidos con meridiana claridad, que establecen la creación, regulación, funcionamiento de las Zonas Económicas Especiales, utilizando espacios territoriales para la atracción de inversiones productivas nacionales y extranjeras a partir de estímulos económicos (fiscales, financieros y aduanales).

Así, puede inferirse que la referida ley desarrolla los mecanismos para garantizar la reserva del Estado en el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas, sin establecer ventajas o regímenes más beneficiosos a personas, empresas u organismos extranjeros que los establecidos para los nacionales, garantizando que la inversión extranjera está sujeta a las mismas condiciones que la inversión nacional, tal como lo ordena el artículo 301 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Observa la Sala también, que la Ley define conceptos fundamentales para su implementación y aplicación eficaz, y establece el carácter estratégico, interés general y utilidad pública de las Zonas Económicas Especiales, incluidas las actividades económicas que en ellas se ejecuten, tiene carácter estratégico, de interés general y utilidad pública,

contemplando que las personas jurídicas, bienes, servicios y actividades que constituyan las Zonas Económicas Especiales, asumen una regulación especial de garantías, incentivos y protección económica, financiera, fiscal, jurídica y comercial, así como el deber de observancia y cumplimiento de las directrices, lineamientos, políticas, normas y procedimientos previstos en esta Ley y en el Decreto de creación de la Zona Económica Especial, incluyendo aquellas que en materia de soberanía, independencia, autodeterminación, seguridad, defensa y desarrollo integral de la Nación, sean dictadas por el Ejecutivo Nacional.

Aunado a lo anterior resulta significativo acotar que el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela expresa que Venezuela es un Estado democrático y Social de Derecho y de Justicia. Esto significa, entre otros aspectos, que dentro del derecho positivo actual y en el derecho que se proyecte hacia el futuro, la ley debe adaptarse a la situación que el desarrollo de la sociedad vaya creando, como resultado de las circunstancias en general, en función de la sociedad, la democracia, el derecho y la justicia. Son esas circunstancias las que van configurando a la sociedad y que la ley y el contenido de justicia que debe tener quien la aplica, las que se deben ir tomando especialmente en cuenta, a fin de garantizar a los ciudadanos una calidad integral de vida, signada por el valor dignidad del ser humano y los derechos humanos en general. El Estado constituido hacia ese fin suma elementos para calificarlo como un Estado democrático y Social de Derecho y de Justicia.

Por su parte, el artículo 3 del Texto Constitucional resalta el deber de responsabilidad social que debe poseer todo Estado Democrático Social de Derecho y Justicia, de manera de garantizar las bases esenciales para el desarrollo del ser humano, así expone el referido artículo que:

“El Estado tiene como fines esenciales 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 y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.

La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines”

Al amparo de los anteriores señalamientos, se advierte que la presente ley no solo contempla el régimen de creación, administración y de regulación de las zonas económicas especiales, sino que el mismo contiene elementos básicos y esenciales de dicha regulación como factor que garantiza el modelo mixto económico y flexible de la República Bolivariana de Venezuela, garantizando los derechos económicos individuales y colectivos de la población (artículo 112 Constitucional) a través del necesario marco legislativo que contribuye a la mejor aplicación del precepto constitucional contenido en el artículo 299, porque incide en aspectos propios de la eficacia del mismo, tal como se expresa en la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en lo referido a “*El Título VI de la Constitución se refiere al sistema socioeconómico*”, cuando dispone:

“(...) El régimen socioeconómico no se define de forma rígida, no obstante se consagran principios de justicia social, eficiencia, democracia, libre competencia e iniciativa, defensa del ambiente, productividad y solidaridad, fuera de cualquier dogmatismo ideológico con relación a la ya superada disputa sobre los roles del mercado y el Estado, evitando una visión extrema y excluyente de los contenidos sociales de todo sistema económico, pero sentando las bases de una economía de respeto a la acción individual.

El Estado no está ausente, tiene un papel fundamental como regulador de la economía para asegurar el desarrollo humano integral, defender el ambiente, promover la creación de valor agregado nacional y de fuentes de trabajo, garantizando la seguridad jurídica para fomentar, junto con la iniciativa privada, el desarrollo armónico de la economía nacional y la justa distribución de la riqueza. En suma, se plantea un equilibrio entre Estado y mercado en razón de que el problema no es más Estado o menos Estado, sino un mejor Estado y el mercado no es un fin en sí mismo, sino un medio para satisfacer las necesidades colectivas; ese equilibrio debe prevalecer entre productividad y solidaridad, entre eficiencia económica y justicia social, dando libertad a la iniciativa privada y preservando el interés del colectivo.

El Estado debe orientar las políticas macroeconómicas y sectoriales para promover el crecimiento y el bienestar. Se reconoce como esencial la acción reguladora del Estado para establecer un marco normativo estable que brinde seguridad jurídica a la actividad económica, postulando una economía abierta a las inversiones extranjeras y garantizando que éstas estarán sujetas a las mismas condiciones de la inversión nacional.

(Omissis)

El Estado se compromete a ejercer acciones prioritarias en algunos sectores económicos para darle dinamismo, sustentabilidad y equidad al desarrollo económico, tales como la actividad agropecuaria, la pequeña y mediana industria, el turismo, el sector de cooperativas y demás formas de la economía popular. La actividad de producción de alimentos queda establecida como esencial para el país,

consagrándose el principio de la seguridad alimentaria en función del acceso oportuno y permanente de alimentos por parte de los consumidores...”.

A su vez, en el marco fiscal, la referida exposición de motivos señala, que “(...) *otra importante innovación del Texto Fundamental es la introducción de principios constitucionales dirigidos a establecer como una obligación del Estado velar por la estabilidad macroeconómica, promoviendo un ambiente propicio para el crecimiento y la generación de bienestar para los ciudadanos. La estabilidad macroeconómica se establece con base en tres principios fundamentales, a saber: equilibrio fiscal y un nivel prudente de deuda pública; autonomía del Banco Central en el cumplimiento de sus funciones, con un claro mecanismo de rendición de cuentas y coordinación transparente de las políticas macroeconómicas...*” [Mayúsculas del texto transcrito]

En tal sentido, en dicho contexto normativo tiene como finalidad garantizar la construcción de un desarrollo económico enmarcado en los principios de justicia social, eficiencia, democracia, libre competencia e iniciativa, defensa del ambiente, productividad y solidaridad, evitando una visión extrema y excluyente de los contenidos sociales de todo sistema económico, y ha asentando también las bases de una economía de respeto a la acción individual, garantizando los derechos económicos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículos 112).

El fin último y objeto primordial del Estado (artículo 3 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), es el desarrollo del ser humano y la consecución de una prosperidad social, económica y política, siendo este su núcleo de protección, por lo que deben disponerse y ejecutarse todas aquellas medidas necesarias y relevantes para la propensión del mismo, en caso contrario, estaríamos afirmando la existencia y creación de un régimen económico contrario a la dignidad humana, inocuo e ineficaz de contenido y acción.

Al respecto, la consecución de los valores constitucionales de resguardo para el ser humano, justifican la actividad humana, representada a través del Estado, en este sentido debe citarse lo expuesto por José María Guix Ferreres: “*La actividad humana procede del hombre. Por consiguiente, no puede orientarse a otro objetivo último que el mismo*

hombre. La creación de riquezas, el dominio del universo, la misma organización de la vida social no son más que objetivos intermedios y subordinados; el fin último, en el plano natural, es el desarrollo y perfeccionamiento del hombre tanto en sus facultades personales como en sus relaciones sociales. El hombre (y lo mismo podemos decir de la sociedad) vale más por lo que es y por lo que se hace con su actividad que por las cosas que posee”. (Vid. Guix Ferreres, José María, citado por Sarmiento García, Jorge; Derecho Público, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, p. 45).

De estos postulados y finalidades del Estado, los cuales son asumidos por la mayoría de las Constituciones modernas y que son concebidos no solo como un mero número de normas rectoras de las instituciones políticas del Estado, sino como un conjunto efectivo de normas jurídicas contentivas de deberes y derechos de los ciudadanos, las cuales se incorporan y confluyen en un juego de inter-relación con los ciudadanos en un sistema de valores jurídicos, sociales, económicos y políticos que deben permitir su desarrollo dentro de una sociedad armónica, es que el Estado debe reinterpretar sus funciones en la búsqueda de la protección de los valores de justicia social y de dignidad humana.

En ese orden de ideas, luego de analizar los fundamentos teóricos anotados y sin que ello constituya pronunciamiento adelantado sobre la constitucionalidad del contenido del texto normativo *sub examine*, sancionado por la Asamblea Nacional, esta Sala se pronuncia a los efectos previstos en el artículo 203 constitucional, y al respecto declara que es constitucional el carácter orgánico otorgado a la Ley Orgánica de las Zonas Económicas Especiales, pues esta se adecúa a las características jurídicas que tienen las leyes orgánicas, en cuanto a su forma y contenido, teniendo en cuenta que con la misma se pretende regular uno de los supuestos previstos en las citadas normas constitucionales que hacen posible convenir en su carácter orgánico, ello por cuanto:

Conforme al criterio fijado por esta Sala en su sentencia n.º 537 del 12 de junio de 2000, caso: “*Ley Orgánica de Telecomunicaciones*”, la Ley Orgánica de las Zonas Económicas Especiales ostenta el carácter técnico-formal que la erige en una ley que regula la creación, organización, funcionamiento, administración y desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, así como los incentivos económicos, fiscales y de otra índole que resulten aplicables, en función de un modelo de desarrollo económico soberano y de

producción nacional que garantice el encadenamiento productivo, la seguridad jurídica, la justicia social y los medios ambientalmente sustentables (*ex* artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), desarrollando la aplicación de los derechos económicos en este tipo de régimen económico especial, y creando estructuras organizativas públicas (*ex* artículo 300 Constitucional), subsumibles, en su orden, en la segunda, tercera y cuarta categoría normativa prevista en el artículo 203 constitucional.

Con base en las anteriores consideraciones y, en fin, conforme a lo previsto en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en concordancia con el artículo 25, numeral 14, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, esta Sala Constitucional declara constitucionalidad del carácter orgánico conferido a la Ley Orgánica de las Zonas Económicas Especiales. Así se decide.

IV DECISIÓN

Por los razonamientos antes expuestos, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con el artículo 25, numeral 14, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, declara la **CONSTITUCIONALIDAD DEL CARÁCTER ORGÁNICO** de la **LEY ORGÁNICA DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES**, sancionada por la Asamblea Nacional en sesión ordinaria del 30 de junio de 2022.

Publíquese y regístrese. Remítase copia certificada de la presente decisión al presidente de la Asamblea Nacional. Archívese el expediente. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Sesiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 6 días del mes de julio de dos mil veintidós (2022). Años: **212º** de la Independencia y **163º** de la Federación.

La Presidenta,

GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

Ponente

La Vicepresidenta,

LOURDES BENICIA SUÁREZ ANDERSON

Los Magistrados,

LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS

CALIXTO ORTEGA RÍOS

TANIA D'AMELIO CARDIET

El Secretario,

CARLOS ARTURO GARCÍA USECHE

22-0508

GMGA/.