

## La actividad empresarial del Estado

**José G. Salvuchi Salgado\***

*Un Estado no interviene en la vida económica para crear relaciones de producción ni de propiedad, que asfixie el desarrollo de las fuerzas productivas de un país. De allí, que su intervención deba hacerse pensadamente.*

**Resumen:** Este ensayo persigue abordar el rol del Estado empresario desde la perspectiva de su actividad empresarial en el régimen socioeconómico venezolano, con las implicaciones y las limitaciones que devienen de esa intervención constitucionalizada del Estado en el plano económico, frente a los principios y libertades que al mismo tiempo establece la Constitución venezolana.

**Palabras clave:** actividad empresarial, constitución económica, economía mixta, estado empresario, régimen socioeconómico, libertad económica

**Abstract:** This essay seeks to address the role of the entrepreneur State from the perspective of its business activity in the Venezuelan socio-economic regime, with the implications and limitations that result from this constitutionalized intervention of the State in the economic plane, in face of the principles and freedoms that at the same time the Venezuelan Constitution establishes.

**Keywords:** business activity, economic constitution, mixed economy, entrepreneur state, socioeconomic regime, economic freedom

---

\* Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello, con postgrado en Derecho Administrativo y actual doctorando en Derecho de dicha Universidad; doctorando en Ciencias Gerenciales de la Universidad Latinoamericana y del Caribe (sede Venezuela); postgrado en Derecho Comparado (mención energía y ambiente) de la Universidad de Londres; Diploma en Estudios Avanzados: de Gerencia del Negocio Petrolero de la Universidad de Houston; de Gerencia del Instituto de Estudios Superiores de Administración; de Gerencia Pública del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas; de Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown; y en Derechos de Propiedad Intelectual de la Universidad Central de Venezuela. Profesor de pre y postgrado en las Universidades: Católica Andrés Bello, Central de Venezuela, Metropolitana y José María Vargas. [jgss.vasa@gmail.com](mailto:jgss.vasa@gmail.com)

## 1. INTRODUCCIÓN

La crisis del Estado Liberal de Derecho se produjo en el lapso que medió entre las dos grandes guerras y su desmantelamiento fue provocado en varios países por el totalitarismo. Tras la segunda postguerra mundial la doctrina alemana y, en particular, la Constitución de Bonn de 1948, argumentaban sobre la posibilidad del Estado Social de Derecho, esto es, sobre un Estado de Derecho que actualizara los postulados liberales, armonizándolos con las exigencias de la justicia social.

El Estado Social de Derecho corrige el individualismo, mediante una política económico-social intervencionista, planificadora y socializante. Sin embargo, la crítica socialista a este Estado basado en el neocapitalismo, ha sostenido que esto no es suficiente ni plenamente satisfactorio, porque su planteamiento, técnicas y soluciones descansan en una estructura socioeconómica neocapitalista incapaz de asegurar la justicia social y la auténtica participación democrática de los ciudadanos en el proceso político.<sup>1</sup>

Lo *social* aparece como una orientación hacia la justicia social y hay que entenderlo como signo de una orientación política que puede interpretarse como una nueva dimensión social de la libertad que desborda el sentido limitado que ésta tiene en la concepción liberal, esto es, como una esfera de autonomía del individuo frente al Estado, y que se traduce en lo que se llaman *derechos sociales*, que implica la conciencia de que la dignidad del hombre exige del Estado prestaciones positivas que hagan posible el ejercicio de esa libertad.

En este sentido, la libertad está vinculada al concepto mismo de la dignidad humana que no sólo implica un respeto a su autonomía, sino también un servicio efectivo que preste las condiciones que la hagan posible. Y esa nueva dimensión de la libertad implica, también, una nueva dimensión de la igualdad que comprende un principio de redistribución y un principio de compensación, por el que se enriquecen los derechos de

---

<sup>1</sup> VERDÚ, Pablo Lucas (1977): *Curso de Derecho Político*, en Revista Española de la Opinión Pública N° 49 (Jul. - Sep., 1977). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 171-177.

aquellos menos dotados y se limitan aquellos de quienes tienen una superioridad natural, social o económica. Así tenemos que lo *social* es responsabilidad tanto del Estado como de los particulares, en la que el Estado debe promoverla y protegerla, incluso.

Ahora bien, conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV), el Estado se declara como Social de Derecho (art. 2).<sup>2</sup> Como consecuencia de ello, la gestión económica es conocida como una actividad implícita del Estado, debido a los grandes y trascendentales sucesos acaecidos en la historia contemporánea mundial, cuya proveniencia en gran parte del mundo se debe al sistema tripartito<sup>3</sup> formulado por la tesis de Jordana de Pozas, el cual ha predominado doctrinariamente en la clasificación de todas las actividades de la Administración Pública, esto es, la referida a la prestación de bienes y servicios por parte del Estado, pero con la particularidad de que en este caso la organización estatal desempeña el rol de un agente económico más, que concurre en el mercado junto con los particulares, acudiendo, generalmente, a técnicas organizativas de Derecho Privado, pero mostrándose, también, como responsable del mantenimiento y sostenimiento del aspecto económico de un país, teniendo el Estado sobre sus hombros toda la actividad económica que puede desarrollarse en su territorio, venga de donde fuere, conforme a la existencia de un Estado de Derecho, que en el caso de la CRBV define como un *Estado democrático y Social de Derecho y de Justicia* (art. 2), cuyo objetivo no persigue la supresión del Estado de Derecho, sino la de darle a éste un sentido económico-social más preciso a la *distribución de bienes dentro de un nuevo orden social*. Esta consagración constitucional del Estado Social supone, en consecuencia, una intervención de los órganos estatales en la vida económica y un reconocimiento a los derechos sociales de los ciudadanos, no equiparables a los ámbitos de las libertades frente al poder, propio de los derechos individuales, sino más bien, concebidos como prestaciones u obligaciones exigibles por los ciudadanos, que deben ser asumidas por el Estado. Ello revela, entonces, la necesidad de que las constituciones de los países que consagran este tipo de Estado,

---

<sup>2</sup> Encuentra parecida redacción en el artículo 1 de la Constitución española de 1978 que tiene, igualmente, su antecedente en la Constitución de Weimar de 1919.

<sup>3</sup> JORDANA DE POZAS, Luis (1949): *Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo*, en Revista de Estudios Políticos, N° 48. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 41-54.

contengan cláusulas o disposiciones que configuren el modelo económico, cuya aplicación permita lograr la finalidad básica del Estado Social de Derecho.

Cabe destacar que las amplias potestades que se confieren a la Administración Pública para lograr la finalidad antes expuesta, requiere necesariamente la intervención de los órganos de ésta en la vida económica, por lo que dicha intervención viene a ser una consecuencia de la declaratoria de un Estado, como Estado Social de Derecho. Y es allí, entonces, donde surge la Constitución Económica, para delinear esa intervención o, mejor dicho, la actuación económica de los órganos del Estado y de los propios particulares, de tal manera que existe una clara relación de causalidad entre Estado Social y Constitución Económica.

Así, en el marco de este concepto y atendiendo a la evolución y reconocimiento de los derechos universales del hombre, es imprescindible destacar la influencia de ello en un aspecto tan fundamental como el económico, lo que hasta el día de hoy ha hecho que se obtenga como resultado, y de acuerdo a sus postulados, un Estado que opta por el tránsito de Estado productor y prestador de servicios al Estado garante de la Libertad de Económica, también llamada Libertad de Empresa, y más aún de la Libre Competencia, propias de un Estado regulador y ordenador, sin la renuncia al deber de garantizar la satisfacción de los derechos sociales de los ciudadanos, como prestador de servicios públicos y de la actividades de fomento.

En este sentido, el Estado Social de Derecho no niega, sino por el contrario, mantiene y defiende los principios, valores y derechos del liberalismo clásico (libertad individual, propiedad, igualdad, seguridad jurídica), pero al mismo tiempo asume como obligación propia e ineludible la dirección del orden económico-social, lo cual hace mediante la ejecución de un conjunto de actuaciones tendientes a la realización efectiva de los derechos políticos, económicos y sociales, proporcionando las condiciones básicas para que el individuo tenga garantizada la posibilidad de materializar sus derechos y libertades, y asumiendo la responsabilidad de distribuir y redistribuir los bienes y servicios económicos.

Es así como el Estado Social o Estado Social de Derecho es el resultado de la necesidad de incorporar las críticas que el marxismo había dirigido al Estado Liberal y corregir las deformaciones que el capitalismo había producido, concretamente, en la radical diferencia de clases.

Por consiguiente, es al Estado y no a los particulares al que le corresponde la tutela de los débiles. De ahí la asignación de ese conjunto de funciones o tareas (Estado gestor), a fin de obtener el mayor grado de bienestar para la mayor parte de los individuos.

Por otra parte, es importante resaltar que la intervención del Estado en la economía en virtud de su carácter social debe ser en actividades que tengan incidencia social, lo que implica una actividad o plan que debe estar, también, regulado por ley, ya que por ser un Estado de Derecho debe estar, además, sujeto a la legalidad. De allí su carácter de Estado Social de Derecho. Incluso, cuando el Estado realiza actividades empresariales, éstas deben tener contenido e incidencia social, bien porque el Estado las realice directamente pretendiendo obtener recursos para el financiamiento de obras, políticas o servicios de interés público o social, mediante la reserva exclusiva por ley de actividades empresariales que excluyen la participación de los particulares, salvo que la misma ley lo permita y/o el Estado otorgue la correspondiente concesión; o bien indirectamente, porque regule la iniciativa privada de los particulares para que estos realicen las actividades empresariales y lograr el fin social, o participando el Estado junto con los particulares en la ejecución de tales actividades para la consecución de dicho fin, pudiendo el Estado conceder incentivos económicos en ambos supuestos indirectos como una política de fomento.

La importancia de la participación empresarial del Estado en las economías de los países en desarrollo es actualmente indudable, lo que se refleja no sólo en el notable incremento en el número de empresas estatales ocurrido en las últimas décadas, sino también en su creciente participación en la producción o inversión nacionales, ocupando sectores generalmente importantes en la economía. Sin embargo, muchos de los gobiernos de los países en desarrollo están actualmente muy preocupados por la gestión de sus

empresas. Una de las causas fundamentales de los problemas que suelen enfrentar estas entidades se deriva de una inadecuada relación con el Estado. La actividad empresarial del Estado en el Venezuela se enmarca en esta problemática. A pesar de una notable expansión de la participación estatal empresarial de varias décadas, Venezuela no cuenta hasta el momento con un sistema ordenado de interrelación entre el Estado y sus empresas lo que ocasiona una inserción caótica de las empresas estatales no sólo en el aparato estatal, sino en la economía.

Asimismo, la indefinición de la política empresarial del Estado genera que las empresas estatales, al no disponer de objetivos claros, adecuadamente establecidos y en concordancia con aquellos de la estrategia general de desarrollo del país, no orienten adecuadamente su gestión. Incluso, no son pocos los casos en los que el Estado se reserva o restringe de hecho ciertas actividades de industria, comercio o distribución, con cuya participación limita el ejercicio de los derechos económicos que la CRBV acuerda a los particulares.

Este ensayo persigue abordar el rol del Estado empresario desde la perspectiva de su actividad empresarial en el régimen socioeconómico venezolano, con las implicaciones y las limitaciones que devienen de esa intervención constitucionalizada del Estado en el plano económico, frente a los principios y libertades que al mismo tiempo establece nuestra carta fundamental.

## **2. ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO**

### **2.1. NOCIÓN GENERAL**

Ante todo, debe señalarse que el Estado se vale de dos posibilidades para la consecución de sus fines, que lleva a cabo a través de su rama ejecutiva (Administración Pública), trátase de un problema de política administrativa, y que consisten en: a. optar por un régimen de Derecho Público, que son los entes autárquicos o autónomos (vg.

institutos autónomos); u b. optar por un régimen de Derecho Privado (vg. empresa pública y sociedades de economía mixta).

Es una premisa general, dada la naturaleza del Estado, que la mayoría de las veces el régimen jurídico de la Administración debe ser el típico de Derecho Público, rigiéndose por principios publicísticos. Empero, en ciertos casos, es más ventajoso para el Estado desvestirse de sus prerrogativas públicas y descender del pedestal privilegiado en que se encuentra, nivelarse al particular y celebrar con él acuerdos sobre la base del derecho común, esto es, de la gestión privada dentro de esquemas privatistas. Y es así como dentro del Derecho Administrativo se encuentran regímenes distintos: el régimen jurídico público (que debe ser la regla) y el régimen jurídico privado (que debe ser la excepción).

Sin embargo, lo antes expuesto no encuentra su reflejo en Venezuela, donde el Estado, afianzando hoy día mucho más su intervencionismo en la economía del país, ha preferido hacer de la excepción la regla y la regla la excepción, optando así, mayormente, por la posibilidad de un régimen de Derecho Privado, e incluso mixto, para la consecución mayoritaria de sus fines.

No obstante, al referirse a la actuación del Estado en el ámbito empresarial deben distinguirse dos tipos de actividades: la actividad empresarial orgánica o de gestión y la actividad empresarial material o funcional. La primera de ellas y de la cual se ocupará, principalmente, este ensayo, alude a la organización propiamente dicha, es decir, al ente o empresa que el Estado toma del Derecho Privado y adopta su forma o participa de ella para intervenir en la economía del país, junto con los particulares, quienes en ejercicio de la libertad de empresa que les consagra la Constitución, desarrollan su iniciativa en el ámbito económico de la sociedad. La segunda, por el contrario, guarda relación con la actividad misma que ejecuta el instituto privado, la empresa, indistintamente si la cumple el Estado o el particular. En este último supuesto se estaría en presencia de una actividad de fomento económica que persigue promover la actividad empresarial, fundamentalmente privada, a través de créditos, protección arancelaria, exoneración de impuestos y derechos de importación, políticas de compras gubernamentales de lo hecho

en el país (vg. compre venezolano) y muchos otros incentivos dirigidos a la producción de bienes y servicios de la industria nacional, sin que para ello resulte necesaria la participación del Estado como ejecutor directo de la actividad productiva.

Ciertamente, la principal función del Estado no es la de actuar como empresario, si no la de velar por el buen funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, como ya se indicó antes, en Venezuela el Estado ha extralimitado su participación en la vida empresarial privada, debido a una multiplicidad de expropiaciones realizadas en diversos sectores de bienes y servicios, industriales y comerciales, que han determinado que a mayor intervención o incidencia del Estado en la actividad económica de los particulares, bien sea a través de normas constitucionales, legales o sub-legales, menor será el desarrollo y el crecimiento económico, lo que provoca un detrimento del Estado de Derecho y un resquebrajamiento de la democracia.<sup>4</sup>

Es innegable que las relaciones entre el Derecho y la Economía son de gran importancia, pues el funcionamiento armonioso y eficiente de un sistema económico precisa de normas que aseguren la adquisición y uso de los factores de producción (bienes y servicios). En otras palabras, todo orden jurídico repercute de manera directa en lo económico.

Es así como el Estado está facultado para intervenir en la economía, con mayor o menor intensidad, de acuerdo a lo que determinen las normas constitucionales, legales o sub-legales. Una manera de intervención es mediante la actividad de fomento (actividad empresarial material o funcional), conforme a la cual el Estado busca satisfacer, indirectamente, ciertas necesidades consideradas de carácter público, bien sea protegiendo o bien sea promoviendo, debiendo tomar en consideración no intervenir de forma coactiva en las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen. Otra manera de intervención es la actividad de gestión económica (actividad empresarial orgánica o de gestión), por medio de la cual el Estado

---

<sup>4</sup> ANDUEZA, José Guillermo (2017): *Conversatorio sobre la intervención del Estado en la economía venezolana*. Caracas: Febrero, 25.



concorre junto a los particulares en el ejercicio de la actividad económica, industrial y comercial en régimen de competencia, para la satisfacción de los intereses generales.<sup>5</sup>

Conviene destacar que la Constitución establece un conjunto de regulaciones que tienen por objeto establecer el régimen jurídico de las relaciones económicas entre el Estado y los particulares, así como el papel que, en esas relaciones, corresponde a la iniciativa privada y al propio Estado. La denominada neutralidad política de la Constitución se configura como un principio que tiene por finalidad evitar que el Estado se comprometa con doctrinas económicas específicas e inmutables.<sup>6</sup>

En efecto, la CRBV estableció cambios fundamentales en la estructura socio-económica del Estado, en la que se persigue un equilibrio entre Estado y mercado, en razón de que el problema no es la medida de la intervención del Estado, sino la calidad de su actuación, ya que el mercado no es un fin en sí mismo, sino un medio para satisfacer las necesidades colectivas, por lo que, entonces, debe haber un equilibrio entre los fines y los principios rectores, un equilibrio entre productividad y solidaridad, un equilibrio entre eficiencia económica y justicia social, dando libertad y protegiendo la iniciativa privada a la par de resguardar el interés colectivo<sup>7</sup> (arts. 2 y 3, CRBV).

Por otra parte, el modelo de economía mixta (art. 299, CRBV), que puede estar caracterizado por la intervención directa del Estado, únicamente en los casos en que el interés público justifique esa actuación, ha sido reemplazado en Venezuela por el de un Estado que no necesita de justificación específica para asumir de manera directa la gestión de actividades económicas realizadas hasta ahora por los particulares, aun cuando ello suponga la violación del modelo de economía de mercado, la libertad económica y la eliminación de la competencia. Así lo evidencia el artículo 302, CRBV, en el que no sólo se establece la reserva de la actividad petrolera, sino la de otras industrias,

---

<sup>5</sup> GARRIDO ROVIRA, Juan (2017): *Conversatorio sobre la actividad empresarial pública*. Caracas: Febrero, 23.

<sup>6</sup> ANDUEZA, José Guillermo (2017), *op. cit.*

<sup>7</sup> CABALLERO ORTIZ, Jesús (2017): *Conversatorio sobre el Estado empresario*. Caracas: Febrero, 24. En igual sentido, GARRIDO ROVIRA, Juan (2017), *op. cit.*

explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico por razones de conveniencia nacional.<sup>8</sup>

En este sentido, la libertad económica (art. 112, CRBV) implica: a) el derecho de participar libremente en una actividad económica lícita; b) la posibilidad de dedicar los recursos privados a un objetivo económico libremente escogido, pero sometiéndose al ordenamiento jurídico que lo regule; y c) realizar la actividad con ánimo de lucro, en atención a las demandas actuales y potenciales del mercado. De este modo, la Constitución consagra a favor de los particulares una serie de derechos y principios que a su vez aceptan limitaciones y restricciones, cumpliendo, así, con los principios de *favor libertatis* y de *proporcionalidad*.<sup>9</sup>

## **2.2. ¿EMPRESA DEL ESTADO o EMPRESA PÚBLICA?**

De manera general, resulta pertinente distinguir los conceptos de empresa y entes autárquicos o autónomos. La empresa brinda la flexibilidad operativa necesaria para canalizar los mercados y que realiza actividades industriales y comerciales, desenvolviéndose bajo un régimen de Derecho Privado; en cambio, los entes autárquicos o autónomos (institutos autónomos) son íntegramente estatales y están dotados de poder público. Ellos, a diferencia de las empresas, no cumplen actividades comerciales o industriales, sino de gestión de servicios públicos y su estructura se adapta más al régimen de Derecho Público.

Ahora bien, la creciente intervención del Estado en la actividad económica ha determinado consecuentemente el desarrollo de la empresa pública, aunque el uso de su denominación sea indiscriminado, para designar tanto a las empresas del Estado propiamente dichas como a las empresas del sector público de la economía. Así, la empresa del Estado constituye una modalidad de la empresa pública, caracterizada por

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> ANDUEZA, José Guillermo (2017), *op. cit.* En similar sentido, GARRIDO ROVIRA, Juan (2017), *op. cit.* y CABALLERO ORTIZ, Jesús (2017), *op. cit.*

ser una entidad descentralizada que realiza actividades de índole comercial o industrial, organizada bajo un régimen jurídico mixto o semi-administrativo, y regida alternativamente por el Derecho Público o el Derecho Privado, según la naturaleza de sus actos.<sup>10</sup> Al igual que toda entidad descentralizada estatal, la empresa del Estado tiene capacidad de derecho y de hecho, personalidad jurídica y patrimonio propio afectado al cumplimiento de sus fines específicos, y realiza habitualmente actividades comerciales o industriales, aunque a veces tiene a su cargo la prestación de servicios públicos, pero siempre y sin excepción como entidad pública estatal.<sup>11</sup>

En Venezuela, se ha criticado el uso abusivo que se ha hecho de la fórmula empresarial prevista en la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública (arts. 300 y 103, respectivamente), como si no existiese otra manera de participar el Estado en el gobierno y administración de la economía y, a tal respecto, se señala que la figura de empresa del Estado no es adecuada para los servicios técnicos que implican una prestación continuada al público (vg. el transporte) y sí, en cambio, lo es para las actividades que conciernan a la infraestructura económica, industrial y comercial (vg. siderurgia), pues el primero es más adecuado al régimen de Derecho Público, a través de los institutos autónomos, y las segundas encuentran adecuado encuadramiento en la empresa del Estado que les brinda, por un lado, un cierto grado de privilegio y protección estatal a favor de ciertas actividades vitales para el desarrollo del país; y por el otro y como ya se indicó antes, la flexibilidad operativa necesaria para canalizar los mercados, desenvolviéndose bajo un régimen de Derecho Privado, propia de la naturaleza misma del instituto de la empresa del Derecho Mercantil.<sup>12</sup> Sin embargo, la empresa del Estado no es la única forma de la que puede valerse el Estado para operar la descentralización

---

<sup>10</sup> DROMI, José Roberto (1987): *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo 2. Buenos Aires: Editorial Astrea, pp. 144-145.

<sup>11</sup> DROMI, José Roberto (1987), *op. cit.*

<sup>12</sup> Se entiende que la naturaleza de la empresa consiste en transformar capital, que atrae como dinero, lo emplea en medios de producción y luego, al distribuir los productos, obtiene nuevamente capital, al que se suma una diferencia o margen de ganancia que es el beneficio. Esta noción es básica de toda empresa, sea ésta pública o privada. FRANCÉS, Antonio (1999): *Auge y caída de la empresa nacional. Visiones del siglo XX venezolano*, Caracas: Fundación V Centenario, CELARG, p. 100. La misma sirve para poner de relieve la existencia de un agrupamiento material, de hechos jurídicos y técnicos, tendientes a obtener determinados resultados.

de actividades económicas de infraestructura industrial y comercial, pues existen otros modelos jurídicos utilizables como las sociedades anónimas con participación estatal y sociedades de economía mixta, que pueden resultar igualmente satisfactorios.<sup>13</sup>

Así, entonces, puede hablarse de empresa pública, como género organizativo de la administración económica, en sentido amplio, integrado por una diversidad de especies (empresas del Estado, sociedades con participación accionarial del Estado, sociedades mixtas). Es más, la empresa pública es a la economía lo que el servicio público a la Administración, aunque en ambos casos sus entes gestores integran la descentralización.<sup>14</sup>

Por otro lado, al Estado no se le puede atribuir la cualidad de comerciante, porque con su actividad no persigue fines de lucro privado; pero sí el de empresario, porque su actividad persigue objetivos de beneficio general, aun en los casos en que despliega actividades de carácter comercial e industrial, de manera habitual.<sup>15</sup>

### **2.3. EMPRESA PÚBLICA**

La palabra *empresa*, alude a la persona, física o jurídica, del comerciante o industrial, con su comercio o su industria, si bien tomando luego, de la combinación de ambos elementos, un lugar en el escenario jurídico como nueva persona jurídica del Derecho Privado y, también, del Derecho Público, cuando el Estado incursiona orgánicamente en este tipo de forma empresarial. A la empresa se le entiende hoy día como el centro de la realidad económica sometida al Derecho Mercantil e, igualmente, como el eje a cuyo alrededor gira todo el mecanismo económico y cuyo papel consiste en combinar, a la vez, los factores de producción del mejor modo posible para obtener el mayor rendimiento.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> CABALLERO ORTIZ, Jesús (2017), *op. cit.* En igual sentido, GARRIDO ROVIRA, Juan (2017), *op. cit.*

<sup>14</sup> DROMI, José Roberto (1987), *op.cit.*, p. 146.

<sup>15</sup> ANDUEZA, José Guillermo (2017), *op. cit.* En similar sentido, GARRIDO ROVIRA, Juan (2017), *op. cit.* y CABALLERO ORTIZ, Jesús (2017), *op. cit.*

<sup>16</sup> CABALLERO ORTIZ, Jesús (2017), *op. cit.*

El atributo de *pública* refiere a que la empresa se encuentra dentro del sector público, es decir, dentro del Estado, bajo el control del gobierno y del poder estatal. La empresa pública es una organización unitaria de bienes y personas bajo la forma de persona jurídica de Derecho Privado, de naturaleza comercial o industrial, con patrimonio propio y capital del Estado, creada por ley o mandato legal para realizar actividades económicas o con fines económicos, pudiendo revestirse de cualquiera de las formas admitidas por el Derecho.<sup>17</sup>

La empresa pública se caracteriza: a) por la participación del Estado en la propiedad o control y administración, a través de la Administración Pública u otra persona pública estatal; y b) por desplegar una actividad económica orientada a la producción de bienes y servicios destinados a ser comercializados o industrializados, que se ejerce en condiciones análogas a las de las empresas de los particulares, esto es, valiéndose de los medios y procedimientos propios del Derecho Privado. Sin embargo, señala Dromi (1987), la empresa pública no es una empresa privada de propiedad pública, pues en la primera predominan condicionamientos políticos y sociales, además de económicos, que no se dan en la segunda.<sup>18</sup>

## **2.4. ESTADO EMPRESARIO**

Hay que resaltar que la actividad empresarial del Estado está reconocida constitucionalmente cuando se dispone que, en una economía mixta de mercado o economía social de mercado (art. 299), la ley nacional establecerá las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan (art. 300); así como también que el Estado no sólo se reserva la actividad petrolera, sino la

---

<sup>17</sup> GARRIDO ROVIRA, Juan (1984): *Temas sobre la Administración Descentralizada en Venezuela*, Colección de Estudios Administrativos N° 3. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, pp. 59-156.

<sup>18</sup> DROMI, José Roberto (1987), *op. cit.*, p. 149.

de otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico, por razones de conveniencia nacional (art. 302).

Al respecto, corresponde señalar que desde un punto de vista teórico regulatorio, la actividad empresarial del Estado puede tener diversos objetivos como una redistribución más justa (equidad), el funcionamiento más adecuado de los agentes económicos en el mercado (eficiencia), o la necesidad de presencia del Estado en determinados sectores (objetivo estratégico). Sin embargo, en todos estos casos no existe el carácter subsidiario. Así, pueden hacerse ciertas consideraciones:

En primer lugar, el mercado asegura que se atienda la demanda de aquellos segmentos de la población que pueden pagar un precio que cubra los costos de producción de los bienes, pero no garantiza que se atienda a los segmentos sin capacidad de realizar dicho pago. Así, dependiendo del bien en cuestión puede considerarse que la atención de estos últimos segmentos de la población es relevante por consideraciones redistributivas, buscándose cubrir su demanda independientemente de sus condiciones socio-económicas, ubicación geográfica, etc. Para esto resulta necesario introducir algún esquema de subsidio que cubra el costo de la producción necesario para atender la demanda de los segmentos cuya atención no es rentable. De este modo, una forma de hacerlo sería destinando recursos para que el Estado, a través de la actividad empresarial, cubra esa demanda. En este caso, la actividad empresarial del Estado cumpliría un típico rol subsidiario, pues no compite con la iniciativa privada en tanto que actúa donde ésta no llega, cumpliendo así un objetivo de equidad, solidaridad y justicia social, recogido en los artículos 2, 3 y 299, CRBV, al igual que en el Preámbulo de la Constitución.

En segundo lugar, el mercado puede encontrarse en pleno funcionamiento con distintas empresas privadas operando y compitiendo, pero aplicando condiciones no eficientes (vg. precios demasiado elevados o calidades degradadas). Ante tal situación, el Estado podría considerar necesario introducir algún mecanismo para corregir esas distorsiones y asegurar que el mercado funcione eficientemente.

Entre los distintos instrumentos regulatorios que podría utilizar se encuentra la denominada intervención directa en la economía, a través de una empresa estatal. En este caso, la empresa estatal ingresaría al mercado para competir con las empresas privadas y actuar como un catalizador, buscando que las condiciones de oferta mejoren. En otras palabras, que se fijen precios más adecuados, se mejore la calidad, entre otros. De esta manera, una vez que ello se hubiera conseguido, la empresa estatal debería salir del mercado. En este caso la actividad empresarial del Estado busca un objetivo de eficiencia y no tendría carácter subsidiario, pues entraría a competir con la iniciativa privada y no a reemplazarla ni a complementarla donde ésta no llegue. En este sentido, las actividades competitivas al prestarse en un régimen de concurrencia, se rigen en buena medida por las reglas del mercado; de modo que una delimitación como ésta permitiría una diferenciación más clara entre aquellas actividades estatales que tienen una naturaleza empresarial y aquellas otras que, dada su esencialidad, no deben regirse por criterios de mercado, sino de universalidad, equidad y asequibilidad.

En tercer lugar, pueden existir determinados sectores económicos que se consideran vitales para la soberanía de un país, por lo que la intervención directa del Estado, conjuntamente con las empresas privadas, resultaría necesaria. En estos casos, la actividad empresarial del Estado cumpliría un objetivo estratégico, al garantizar que ese sector de la economía no responda únicamente a intereses privados, sino que tenga presencia permanente del Estado. A este respecto, la actividad empresarial del Estado tampoco cumpliría un rol subsidiario, pues participaría junto con los particulares o, incluso, sustituyéndolos.

Y finalmente, si la empresa pública actúa y compite en el mismo mercado que la empresa privada, independientemente de que sea la actividad empresarial pública o no pública, es decir, sin cumplir un rol subsidiario, debería recibir un mismo tratamiento legal. En tal caso, la empresa estatal tendría que competir sin ningún tipo de subsidio o privilegio especial, y sólo debería mantenerse en el mercado mientras pueda operar de ese modo y persistan las condiciones que justificaron su entrada. Así, una interpretación de esta

naturaleza indicaría que la Constitución también estaría reconociendo la posibilidad de que la actividad empresarial del Estado se realice en competencia con la iniciativa privada.

### **3. CONSTITUCIÓN ECONÓMICA**

El capítulo anterior lleva a hacer en este aparte una referencia sobre la Constitución económica y sus componentes, así sea de manera breve.

El término *Constitución económica* tiene su origen en Alemania, en la Constitución de Weimar promulgada en 1919 y, en el continente americano, en la Constitución de México de 1917, dando origen ambos textos a la incorporación de la llamada *cláusula del Estado social*.<sup>19</sup>

Por Constitución económica se entiende el conjunto de normas y principios que, a nivel constitucional, establecen el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica<sup>20</sup>, no estando destinada a garantizar la existencia de un orden económico, salvo el caso de las constituciones socialistas del modelo soviético.<sup>21</sup> En este sentido, la Constitución económica constituye un conjunto de normas con carácter de directrices generales o principios esenciales que garantizan una economía social de mercado. A este respecto, el Tribunal Supremo de Justicia, en

---

<sup>19</sup> HERNÁNDEZ G., José Ignacio (2002): *Constitución económica y privatización (Comentarios a la sentencia de la Sala Constitucional de 6 de febrero de 2001)*, en Revista de Derecho Constitucional N° 5. Caracas: Editorial Sherwood, p. 328.

<sup>20</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel (2009): *Consideraciones sobre las Cláusulas Económicas de la Constitución*, Obras completas, Volumen 3, Tomo III. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, segunda edición, p. 2851. HERNÁNDEZ, José Ignacio (2002), *op. cit.*, pp. 328-335, define a la Constitución económica como el "...marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, con carácter de directrices generales o principios esenciales que garantizan una economía social de mercado, que se inspiran en el fin de la justicia social. Tales normas constitucionales poseen una indiscutible naturaleza 'flexible', lo cual implica la posibilidad del legislador de desarrollar esas directrices generales o principios básicos constitucionales atendiendo a las necesidades reales de la Nación y respetando los límites que la propia Constitución impone."

<sup>21</sup> Sobre ello se refirió la sentencia de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, de fecha 15 de diciembre de 1998 (caso: Pedro Antonio Pérez Alzurutt I).



sentencia de la Sala Constitucional de fecha 6 de febrero de 2001, en el caso Pedro Antonio Pérez Alzurutt II, señaló:

*“(...) la Constitución Económica se constituye de un conjunto de normas con carácter de directrices generales o principios esenciales que garantizan una economía social de mercado, que se inspiran en el fin de la justicia social, pero tales normas constitucionales poseen una indiscutible naturaleza ‘neutral’, lo cual implica la posibilidad del legislador de desarrollar esas directrices generales o principios básicos constitucionales atendiendo a las necesidades reales de la Nación y respetando los límites que la propia Constitución impone.*

*A la luz de todos los principios de ordenación económica contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se patentiza el carácter mixto de la economía venezolana, esto es, un sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado (en el que el Estado funge como simple programador de la economía, dependiendo ésta de la oferta y la demanda de bienes y servicios) y la economía interventora (en la que el Estado interviene activamente como el “empresario mayor”). Efectivamente, la anterior afirmación se desprende del propio texto de la Constitución, promoviendo, expresamente, la actividad económica conjunta del Estado y de la iniciativa privada en la persecución y concreción de los valores supremos consagrados en la Constitución.”<sup>22</sup>*

A este respecto, la Constitución de 1999 establece sin decirlo, un sistema económico de economía mixta o social de mercado, que se desarrolla sobre la libertad económica, pero

---

<sup>22</sup> Sentencia N°117 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 6 de febrero de 2001 (caso: Pedro Antonio Pérez Alzurutt II).

que debe desenvolverse conforme a principios de justicia social que requieren de la intervención del Estado.<sup>23</sup> Así, el modelo económico que la Constitución ha establecido está basado en la libertad económica y la iniciativa privada, pero con una intervención importante y necesaria del Estado para asegurar los principios de justicia social que constitucionalmente deben orientar el régimen económico.

En efecto, el artículo 299, CRBV, señala:

*“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.”* (Subrayado nuestro).

En otras palabras, la Constitución de 1999 prevé la actividad económica conjunta del Estado y de la iniciativa privada en la consecución de los valores supremos consagrados en la Constitución.

---

<sup>23</sup> BREWER CARÍAS, Allan (2004): *La Constitución de 1999, Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo II. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 4ta Edición, p. 818.

### **3.1. ECONOMÍA MIXTA O SOCIAL DE MERCADO**

El régimen socioeconómico de Venezuela recogido en la actual Constitución de 1999, ha sido entendido de manera mayoritaria como un sistema económico mixto o de economía social de mercado, casi sin decirlo, como se expresó antes, consagrado en el artículo 299, CRBV.

La economía social de mercado se soporta en dos principios fundamentales: la libertad económica y la justicia social, ambos contemplados en la CRBV. Lo contrario a este modelo económico es el libre mercado, cuyos elementos característicos son: la libertad económica, la propiedad privada y la soberanía del consumidor para la elección de los bienes y servicios de su preferencia.

La Constitución, por un lado, se basa en el principio de justicia social, pero también en los principios de libre competencia, de eficiencia, solidaridad y de productividad, a los efectos de asegurar el desarrollo integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. De allí, que no pueden extinguirse ni la iniciativa privada, ni la libertad individual, ni la libre competencia, ni la productividad, ni tampoco la eficiencia, y si bien la CRBV no prevé un régimen económico estatista, fundamentado en la socialización o colectivización de la propiedad sobre los medios de producción<sup>24</sup>, no es menos cierto que el Estado al ser el titular del dominio público sobre el subsuelo y, por tanto, del petróleo, tiene un gran nivel de intervención en la actividad económica del país, así como también en el aseguramiento de la justicia social (art. 299, CRBV). De igual modo, el Estado, por otro lado, debe promover conjuntamente con la iniciativa privada el desarrollo armónico de la economía nacional, con el fin de generar fuentes de empleo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía del

---

<sup>24</sup> MEIER, Henrique (2001): *La Constitución Económica*, en Revista de Derecho Corporativo, Vol. 1, N° 1. Caracas: Decanato de Estudios de Postgrado, Universidad Metropolitana, p. 10-11, refiere al respecto que el "...reconocimiento constitucional de unos derechos económicos a los particulares (personas naturales y jurídicas) deriva de los principios rectores en la materia, porque derechos tales como la libre iniciativa (libertad de empresa, libre competencia) y la propiedad privada, son incompatibles con un régimen económico estatista, es decir, aquel que se fundamenta en la socialización o colectivización de la propiedad sobre los medios de producción".

país. Es por eso que la jurisprudencia del Alto Tribunal ha reconocido que la economía venezolana se enmarca en un régimen de *economía mixta* o de *economía social de mercado*, que no permite suprimir los derechos individuales de la libertad económica y la iniciativa privada, pero tampoco puede impedirse que el Estado intervenga en cierto grado en la planificación estratégica del mismo Estado y en el aseguramiento de los principios rectores ya señalados, previstos en el artículo 299, CRVB.

### **3.2. LIBERTAD ECONÓMICA O DE EMPRESA**

En el marco de los derechos y garantías constitucionales, el artículo 112, CRBV, consagra en el ámbito económico el derecho de libertad económica o de empresa, según el cual todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad de su preferencia sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. Asimismo, señala el artículo que el Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.

Es así como de dicho artículo 112 se evidencia, una vez más, el régimen de economía mixta o de economía social de mercado en el que se reconoce el derecho a la libertad económica, pero no como un derecho absoluto sino con las limitaciones que la Constitución y las leyes prevean, y las facultades y potestades que el Estado establezca para planificar, racionalizar y regular la economía en el país.

De este modo, puede concluirse que el derecho a la libertad económica comprende tres dimensiones básicas: a) la libertad de acceso al mercado; b) la libertad de ejercicio en el mercado; y c) la libertad de cesar en el ejercicio de esa actividad preferida.<sup>25</sup> Y que, en

---

<sup>25</sup> ENTRENA CUESTA, Rafael (1992). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Tecnos, 9° edición, p. 495.

la Constitución económica de 1999, se complementa con los artículos 113 (prohibición de los monopolios y abusos de posición de dominio), 115 (previsión del derecho de propiedad) y 117 (derecho de disponer de bienes y servicios de calidad).

### **3.3. ECONOMÍA MIXTA O SOCIAL DE MERCADO Y ECONOMÍA COMUNAL**

Tal como ya se ha dicho, la Constitución de 1999 consagra para Venezuela un régimen económico de economía mixta o social de mercado. Sin embargo, el 21 de diciembre de 2010, se publica en la Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC), la cual establece un *sistema paralelo* en la que sólo participan las instancias del Poder Popular, así como las instancias del Poder Público o por acuerdo entre ambos a través organizaciones socio productivas bajo formas de propiedad social comunal. Dichas instancias del Poder Popular están conformadas por diversos sistemas de agregación comunal como son: los consejos comunales, las comunas, las ciudades comunales, las federaciones comunales, las confederaciones comunales y los que de conformidad con la Constitución surjan de la iniciativa popular (art.6, núm.10, LOSEC). De modo que es un sistema ajeno a la propiedad privada y en el cual no participa ni tiene cabida la iniciativa privada, tal como lo deja claro el artículo 2, LOSEC, conforme al cual en este sistema económico no hay participación de las personas jurídicas privadas y constituye un sistema ajeno, aparte de los particulares y de las empresas de propiedad privada.

Por otra parte, las relaciones de producción, distribución e intercambio de bienes y servicios sólo se dan entre instancias del Poder Popular o del Poder Público y a través de organizaciones bajo formas de propiedad social comunal. Estas últimas conforme a los artículos 9 y 10, LOSEC, se tratan de organizaciones socioproductivas que pueden ser empresas de propiedad social directa comunal, constituidas por instancias del Poder Popular; o empresas de propiedad social indirecta comunal, constituidas por el Poder Público; o unidad productiva familiar, cuyos integrantes pertenecen a un grupo familiar;

o grupos de intercambio solidario, constituidos por grupos de prosumidores o prosumidoras, conformados voluntariamente.<sup>26</sup>

El objeto de la LOSEC es desarrollar y fortalecer el Poder Popular y dicho poder es definido por la Ley Orgánica del Poder Popular<sup>27</sup> como ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político y económico y en todo ámbito de desenvolvimiento que edifica el Estado Comunal (art. 2). Sin embargo, al tratar de desarrollar el Poder Popular, que es el ejercicio de la soberanía por parte de todo el pueblo, no se toma en cuenta a los particulares ni a las empresas privadas, con lo cual se distancia del régimen de economía mixta consagrado en la Constitución y se crea, por consiguiente, un sistema económico paralelo, cual es el Sistema Económico Comunal, que tiene como fin construir las bases de una sociedad socialista y sustituir la economía social de mercado establecida en la CRBV por la economía socialista que refiere el artículo 5, LOSEC.

De esta manera, se prevé el Sistema Económico Comunal como herramienta fundamental para la construcción de la nueva sociedad socialista, que se rige por principios y valores socialistas, en los cuales no se mencionan, como sí lo hace el artículo 299, CRBV, el principio de libre competencia y el de la iniciativa privada que, conjuntamente con el Estado, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional. De igual modo, el citado artículo 5, LOSEC, sólo menciona la propiedad social dentro de los principios y valores socialistas y no menciona la propiedad privada, como sí lo hace el artículo 115, CRBV, y establece, asimismo, una primacía de los intereses colectivos sobre los individuales. De modo, que la base neutral que caracteriza a la CRBV desaparece, violándose los principios y parámetros constitucionales recogidos en el artículo 299, CRBV, ya que una legislación que no reconoce dentro de los principios y valores de la sociedad socialista el ámbito privado, es decir, la libre competencia, la iniciativa privada y la propiedad privada, constituye una negación del régimen de

---

<sup>26</sup> De acuerdo con el artículo 6, núm. 10, LOSEC, los prosumidores son personas que producen, distribuyen y consumen bienes, servicios, saberes y conocimiento mediante la participación voluntaria en los sistemas de intercambio solidario, para satisfacer sus necesidades y las de personas de su comunidad.

<sup>27</sup> Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, de fecha 21 de diciembre de 2010.

economía mixta y, también, una amenaza a los derechos constitucionales de las personas que consagra la actual Constitución de 1999.

Ahora bien, la construcción de la nueva sociedad socialista que señala el artículo 5, LOSEC, encuentra asidero no sólo en la misma Ley, sino que a tal efecto existen otros instrumentos jurídicos que se han dictado en contravención con la CRBV y que persiguen afianzar la conceptualización de socialismo. Caben señalar, tan sólo como referencia, la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, la Ley de la Comunas, el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Popular y el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, todos publicados en la Gaceta Oficial entre los años 2009 y 2010.

Cabe destacar, como dato interesante, que al preverse en dicha definición el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción no se prevé el atributo de disposición, sino únicamente el uso, el goce y el disfrute por los ciudadanos de dichos bienes, no correspondiéndose con los atributos que establecen las Constituciones modernas y dentro de ellas la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que prevé en su artículo 115 como atributos del derecho de propiedad el uso, goce y disposición de los bienes.

Como corolario de lo expuesto debe concluirse que el sistema económico comunal, creado por ley como una herramienta fundamental para alcanzar la nueva sociedad socialista, viola el régimen de economía mixta o social de mercado establecido en la Constitución vigente, así como sus parámetros y los derechos constitucionales establecidos en la CRBV.

### **3.4. PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD**

El principio o tesis de neutralidad política de la Constitución económica surge de una interpretación que sobre cuya concepción referida en la Constitución de Bonn de 1949,

hace el Tribunal Constitucional alemán al analizar la constitucionalidad de la Ley de Ayuda a la Inversión de fecha 20 de julio de 1954. En la sentencia el Tribunal alude a la noción de neutralidad política económica y señala que ésta tiene *como límite el respeto a la Constitución y a los derechos fundamentales*. Luego, el mismo Tribunal estableció, en fecha 1 de marzo de 1979, que la

*“(...) Ley Fundamental no contiene determinación o garantía de modelo económico alguno, el régimen económico es encomendado al legislador, quien decidirá libremente dentro de los márgenes trazados por la Ley Fundamental sobre el alcance de ese régimen, sin requerir para ello mayor fundamento que su genérica legitimación democrática.”<sup>28</sup>*

La neutralidad refiere, entonces, a la ausencia de configuración de un sistema económico en la Constitución, a lo que la doctrina prevaleciente venezolana ha dicho, con ocasión a la Constitución de 1999, que a ésta:

*“(...) no le corresponde el establecimiento de paradigmas económicos, el carácter mutable de las necesidades del Estado y la coyuntura económica justifican la neutralidad política de la Constitución (...) a la tesis de la neutralidad política excede la mera flexibilidad del régimen económico; la neutralidad debe entenderse como una clave interpretativa conforme a la cual, en primer lugar, la Constitución no determina ni prevé una garantía de modelo económico alguno, en segundo lugar, no deben establecerse juicios con relación al modelo económico a partir de las disposiciones constitucionales y, en tercer lugar, existe una delegación a favor del legislador quien -atendiendo a las necesidades y a las circunstancias- dentro de los márgenes que*

---

<sup>28</sup> HERNÁNDEZ G., José Ignacio (2006): *Derecho Administrativo y regulación económica*, Colección Estudios Jurídicos N° 83. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, p.62.



*la propia Constitución le ha impuesto, y sin más legitimación que la que deriva de su carácter de cuerpo colegiado elegido popularmente, debe establecer la orientación político-económica del Estado.”<sup>29</sup>*

En este sentido, la sentencia de la antigua Corte Suprema de Justicia en pleno, de fecha de 15 de diciembre de 1998, en el caso Pedro Antonio Pérez Alzurutt I, dispuso que:

*“Las Constituciones modernas de los distintos países, si bien establecen de manera general la forma de actuación de los Poderes Públicos y de los individuos en la actividad económica, dicha consagración se hace en términos principistas; de esta forma, la Constitución Económica, entendida como el conjunto de normas constitucionales destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, no está destinada -salvo el caso de las constituciones socialistas de modelo soviético- a garantizar la existencia de un determinado orden económico, **sino que actúan como garantes de una economía social de mercado, inspiradas en principios básicos de justicia social y con una “base neutral” que deja abiertas distintas posibilidades al legislador, del cual sólo se pretende que observe los límites constitucionales.**”<sup>30</sup> (Resaltado de la Sala y subrayado nuestro).*

---

<sup>29</sup> BADELL MADRID, Rafael (2000): *La Constitución económica*, en Revista BCV, Volumen XIV, N° 1. Caracas: Banco Central de Venezuela, pp. 157-158.

<sup>30</sup> Sentencia de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 15 de diciembre de 1998, con ponencia de la magistrada Hildegard Rondón de Sansó (caso: Pedro Antonio Pérez Alzurutt I). En el año 2000, RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, en su libro *Ad Imis Fundamentis Análisis de la Constitución Venezolana de 1999. Parte Orgánica y Sistemas*, Caracas: Editorial 3Xlibris, p. 237, reitera su posición expuesta en la mencionada sentencia, señalando que las constituciones modernas actúan en cualquiera de los siguientes sentidos: “a. Como el sustento de la operatividad de la economía social de mercado; y b. Como una base ‘neutral’ en materia de orden económico, que deja abiertas distintas posibilidades al legislador, del cual solo se pretende que observe los límites constitucionales.”

Por su parte, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en su ya referida sentencia del 6 de febrero de 2001, en el caso Pedro Antonio Pérez Alzurutt II, señaló:

*“(...) la Constitución Económica se constituye de un conjunto de normas con carácter de directrices generales o principios esenciales que garantizan una economía social de mercado, que se inspiran en el fin de la justicia social, pero tales normas constitucionales poseen una indiscutible naturaleza ‘neutral’, lo cual implica la posibilidad del legislador de desarrollar esas directrices generales o principios básicos constitucionales atendiendo a las necesidades reales de la Nación y respetando los límites que la propia Constitución impone.”<sup>31</sup> (Subrayado nuestro).*

En resumen, el principio de neutralidad política estriba en que la Constitución no determina ni garantiza modelo económico alguno, sino que encomienda al legislador a decidir libremente el régimen económico dentro de los márgenes o parámetros establecidos en la Constitución. Esto es, evita que el Estado se comprometa con una doctrina económica específica.

Su finalidad es dotar al Estado de un instrumento que le permita al legislador dictar leyes adecuadas a los requerimientos de la sociedad, de modo que la Constitución se convierta en un instrumento eficaz y predecible para asegurar los derechos de los ciudadanos.

#### **4. LA INICIATIVA PÚBLICA**

La CRBV admite la iniciativa pública, como un complemento de la privada en la economía.<sup>32</sup> En el texto constitucional esta iniciativa se desprende de la interpretación

---

<sup>31</sup> Sentencia N°117 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, op. cit.

<sup>32</sup> GRAU, María Amparo (2016): *Los derechos económicos de los particulares como límite a la actividad empresarial del Estado*, Conferencia dictada en el VI Congreso Internacional de Derecho Procesal Constitucional y IV de Derecho Administrativo. Caracas: Universidad Monteávila,, p. 5.

conjunta de los artículos 299, 300, 301, 302, 303, 112, 113, 114, 115, 116 (in fine) y 117, así como también del Preámbulo (cuando hace referencia al Estado de justicia para consolidar el valor de la solidaridad -responsabilidad social-, asegurar la justicia social como derecho y promover la cooperación e integración latinoamericana -sistemas económicos de integración-), el artículo 2 (cuando alude al Estado social de Derecho y de Justicia, que propugna los valores de la libertad -incluyendo la económica-, la responsabilidad social y la preeminencia de los derechos humanos -entre ellos, los económicos-) y el artículo 3 de la Constitución (cuando refiere como fines esenciales del Estado la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía de los derechos, cumplimiento de los principios reconocidos y consagrados en la CRBV).

Por su parte, en el marco legal, la iniciativa pública se observa al vincular los artículos 10, 19, 21 y 103 al 109 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.<sup>33</sup>

Así, se tiene que, de los preceptos expuestos, la iniciativa pública debe someterse a determinadas condiciones que se considerarían, también, sus límites. A saber:

1. La existencia de un interés general que la justifique;
2. Racionalidad del gasto (eficacia y economía);
3. Respeto al principio de libre competencia;
4. Respeto al sistema de mercado;
5. Respeto a las garantías jurídicas de los particulares, en especial, la libertad de establecimiento<sup>34</sup> y la propiedad privada.

Sin embargo, debe observarse que la experiencia en Venezuela es que los límites mencionados han sido gravemente violados, más que distorsionados.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.147 Extraordinario del 17 de noviembre de 2014.

<sup>34</sup> GRAU, María Amparo (2016), *op. cit.*, pp. 6-9. Conforme a esta autora, la libertad de establecimiento comprende: el libre emprendimiento de actividades económicas, la libre iniciativa privada para la forma mercantil de la empresa y el libre desarrollo de los actos de comercio. De igual modo señala que esta libertad es una de las condiciones más gravemente afectada por el “falseamiento de la competencia”, el cual se manifiesta a través del poder regulador del Estado y de la presencia de las ayudas públicas.

<sup>35</sup> Vid. CANOVA GONZÁLEZ, A., HERRERA ORELLANA, L. A. y ANZOLA SPADARO, K. (2009): *¿Expropiaciones o vías de hecho?*. Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.

## **5. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES A LA INICIATIVA PRIVADA COMO LÍMITE A LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO**

La CRBV consagra un conjunto de derechos y principios a favor de los administrados que, si bien no son absolutos, porque están sujetos a limitaciones y restricciones, empero para ello deben cumplirse una serie de supuestos que constituyen una manifestación de *tutela del interés general*.<sup>36</sup>

Es claro que estas limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos de los administrados, no pueden dejar sin vigencia o contenido el régimen de las libertades individuales y mucho menos afectar el núcleo esencial de los derechos. De allí, que un capítulo de especial importancia para el Derecho Administrativo Económico, sea el que estudia las limitaciones a la intervención del Estado en la economía.<sup>37</sup>

Como punto previo al estudio de tales limitaciones, conviene definir la libertad económica que, en nuestro ordenamiento jurídico, recoge el artículo 112, CRBV.

Se entiende por libertad económica la autonomía material del individuo en relación con el Estado y otros grupos organizados. En otras palabras, *una persona es libre económicamente cuando tiene el control total de su trabajo y propiedad*.<sup>38</sup> Ello significa, que las personas son libres de trabajar, producir, consumir e invertir en la manera que deseen.<sup>39</sup> Esa libertad está protegida por el Estado y, en principio, no la restringe, salvo por ley y en supuestos de interés público o social.

Por otra parte, en sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 01 de octubre de 2003, se estableció que:

---

<sup>36</sup> BADELL MADRID, Rafael (s.f.): *Intervención del Estado en la economía*, [Documento en línea]. Disponible en: Google drive del "Seminario Administración Pública: Derecho Público y Derecho Privado", Doctorado en Derecho UCAB, URL: <https://drive.google.com/drive/folders/0B7BdMp8IWT8Ddi16U0lyMVFIX2M> [Consulta: 2017, marzo 25]

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> BEACH, W. W., & KANE, T. (2008): *Índice de libertad económica*. T. H. Journal Ed., p.39. Recuperado de Capítulo 4 Metodología: Medición de las 10 libertades económicas: [http://www.heritage.org/index/pdf/2008/index2008\\_chapter4\\_spanish.pdf](http://www.heritage.org/index/pdf/2008/index2008_chapter4_spanish.pdf) [Consulta: 2017, abril 04]

<sup>39</sup> BEACH, W. W., & KANE, T. (2008), *op. cit.*, p. 40.

*“(...) La libertad económica es manifestación específica de la libertad general del ciudadano, la cual se proyecta sobre su vertiente económica. De allí que, fuera de las limitaciones expresas que estén establecidas en la Ley, los particulares podrán libremente entrar, permanecer y salir del mercado de su preferencia, lo cual supone, también, el derecho a la explotación, según su autonomía privada, de la actividad que han emprendido.”<sup>40</sup>*

### **5.1. LÍMITES A LA LIBERTAD ECONÓMICA**

A partir de los artículos 2, 20, 112, 114, 117, 299, CRBV, se pueden extraer los elementos que permitirán definir unos límites razonables a la libertad económica, de acuerdo a los postulados de la Constitución económica y del papel que al Estado le corresponde en la vida económica. No obstante, como premisa general, puede decirse que la libertad económica sólo es limitable por norma constitucional, debiendo ser concretada esta limitación por ley formal (reserva legal), cuando la norma constitucional exija su desarrollo por vía legislativa. Estos elementos son<sup>41</sup>:

1. *La libertad económica es un derecho fundamental o constitucional*, que no es un derecho absoluto, pues admite limitaciones. En este sentido, la regla es que es limitado o limitable y las únicas limitaciones que la libertad económica admite son las que establece la norma constitucional; cualquier otra que se pretenda es contraria a la norma suprema, en aplicación del principio *in dubio pro libertatis* (en caso de duda por la libertad).

---

<sup>40</sup> Sentencia N°2.641 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 01 de octubre de 2003 (caso: Inversiones Parkimundo, C.A.).

<sup>41</sup> Vid. CASAL HERNÁNDEZ, Jesús M. (2014): *Los derechos humanos y su protección. (Estudios sobre derechos humanos y derechos fundamentales)*, Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 3ra. Edición, 2da. reimpresión, pp. 155-158.

Así, el Estado está obligado a proteger la libertad económica y la iniciativa privada, tan extensamente como le sea posible, pero ha de salvaguardar los demás derechos constitucionales y los intereses generales que puedan entrar en conflicto con dicha libertad, a través de la ponderación y la racionalidad en la decisión.

2. *El alcance del derecho a la libertad económica no se encuentra determinado únicamente en la Constitución*, por lo que ha de atenerse a la regulación legal ordenada por la Constitución y cuya concretización puede implicar un mayor acortamiento o reducción del derecho en cuestión.

A este respecto, esa concretización debe ser aplicada de acuerdo a la reserva legal, es decir, a través de la ley formal. Además, esas restricciones adoptadas de acuerdo a la ley deben superar la “(...) *prueba de la proporcionalidad, el respeto al contenido esencial y a otros principios constitucionales que puedan estar en juego.*”<sup>42</sup>

3. *Las limitaciones o restricciones se realizan a través de la ley formal*, es decir, mediante acto sancionado por el Poder Legislativo como cuerpo colegislador que representa la voluntad popular (art. 202 y ss., CRBV), y han de producirse únicamente por las razones materiales específicas que el texto constitucional señala (razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés público o social). De manera que se trata de una reserva legal reglada, toda vez que fuera de estos supuestos no hay cabida a ninguna otra restricción, Por supuesto que esto presenta inconvenientes al momento de la aplicación, ya que los conceptos reflejados son conceptos jurídicos indeterminados.

Cabe observar que estas razones materiales, en determinadas circunstancias, pueden tener preeminencia sobre la pretensión que se tiene del pleno disfrute o goce del derecho a la libertad económica. En estos casos, la libertad económica ha de ejercerse con sujeción a lo establecido en las *disposiciones legales lícitamente establecidas para*

---

<sup>42</sup> CASAL HERNÁNDEZ, Jesús M. (2014), op. cit., p.155.

asegurar el cabal funcionamiento del mercado, los derechos de los consumidores, la salud pública, la preservación del ambiente o la justicia social, entre otros fines. Es importante señalar, además, que la existencia de estas limitaciones no implicará que la libertad económica pierda el estatus de derecho constitucional, ni tampoco que servirán de apoyo a “(...) una reducción o degradación apriorística de esta libertad al nivel de una simple garantía institucional o de una suerte de libertad condicionada a los avatares de la política económica”.<sup>43</sup>

Por último, es necesario recalcar que tanto las potestades interventoras que le corresponden al Estado como las limitaciones o restricciones a la libertad económica, deben aplicarse e interpretarse de acuerdo a la noción de *Estado Social de Derecho y de Justicia* que propugna el artículo 2 de la Constitución.

## **5.2. PRINCIPIO “FAVOR LIBERTATIS” O A FAVOR DE LA LIBERTAD**

De acuerdo a este principio, las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos fundamentales (como los económicos, incluyendo la libertad económica), deben ser interpretadas de modo restrictivo, no extensivo, de manera que su contenido pueda ser, realmente, efectivo y preservar su vigencia material y práctica.

Asimismo, en caso de conflictos entre las libertades individuales (vg. libertad económica) y las potestades que habilitan al Estado a intervenir la esfera jurídica de los particulares, han de prevalecer las libertades, por lo que debe juzgarse o administrarse siempre a favor de los particulares.<sup>44</sup>

## **5.3. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD O DE SUPLETORIEDAD**

Tiene su origen en la decisión de fecha 30 de mayo de 1930, mediante la cual el Consejo de Estado francés dictaminó que “(...) las empresas que tengan un carácter comercial

<sup>43</sup> CASAL HERNÁNDEZ, Jesús M. (2014), op. cit., p.157.

<sup>44</sup> BADELL MADRID, Rafael (s.f.), op. cit., p. 24.

*permanecen como regla general reservadas a la iniciativa privada*<sup>45</sup>, por lo que las actividades comerciales e industriales quedan excluidas, debido a su naturaleza, del campo de acción de las personas públicas.<sup>46</sup>

En efecto, de acuerdo a este principio las empresas que tengan carácter comercial permanecen, en general, reservadas a la iniciativa privada; de manera que las actividades comerciales e industriales que, por su naturaleza, pueden ejecutar con su propia iniciativa o industria los particulares, quedan excluidas de la acción del Estado. Por consiguiente, la intervención del Estado en la economía debe restringirse única y exclusivamente a aquellos ámbitos en los que la iniciativa privada resulte insuficiente y su actividad debe entenderse como una complementación de aquélla.<sup>47</sup>

Este principio que justifica la intromisión del Estado en el plano económico, prevalece en Latinoamérica en países como Argentina, Chile, Colombia y Perú.

#### **5.4. PRINCIPIO DE COINICIATIVA**

El principio de coiniciativa implica que la iniciativa pública en el sector económico está establecida en los mismos términos que la iniciativa privada, de modo que la intervención del Estado en la economía puede realizarse en cualquier sector, indistintamente que éste se encuentre satisfecho o cubierto por los particulares (art. 299, en concordancia, principalmente, con los arts. 137, 140, 141 de la CRBV). En todo caso, la iniciativa pública directa sólo debería ejercerse ante relevantes y justificadas causas de interés general (art. 299, concatenado con el art. 141, CRBV). Sin embargo, el mismo artículo 299, CRBV, deja abierta la posibilidad de la intervención del Estado en cualquier sector económico, indistintamente que esté satisfecho o cubierto por los particulares.

---

<sup>45</sup> BADELL MADRID, Rafael (s.f.), *op. cit.*, p. 25.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> BADELL MADRID, Rafael (2000), *op. cit.*, *La Constitución económica*, p. 161.



En definitiva, en Venezuela, de conformidad con la Constitución, el Estado empresario: a) puede desarrollar, conjuntamente con los particulares, actividades para la promoción del desarrollo armónico de la economía nacional (art. 300); b) se reserva la actividad del sector petrolero (art. 302); y c) se reserva, además, la actividad empresarial fundada en el carácter público de los recursos naturales, energéticos y mineros.<sup>48</sup> Se puede afirmar, entonces, que en Venezuela rige el principio de coindicativa, por encima del principio de subsidiariedad.<sup>49</sup>

#### **5.4.1. LÍMITES AL PRINCIPIO DE COINICIATIVA**

##### **5.4.1.1. LIBERTAD ECONÓMICA O DE EMPRESA (art. 112, CRBV)**

De acuerdo a José Ignacio Hernández (2015), la libertad económica o libertad de empresa y la propiedad privada tienen una doble valoración, es decir, son derechos subjetivos de rango constitucional, o derechos fundamentales si se prefiere, y son instituciones constitucionalmente garantizadas en el marco del sistema de economía social de mercado. Tales derechos, dado su carácter constitucional, encuentran su protección específica en la garantía del contenido esencial, por lo que la limitación a su ejercicio no podrá afectar el conjunto de atributos básicos que conforman su núcleo duro, esto es, los atributos que caracterizan a esos derechos tal y como ellos fueron recogidos en la Constitución. De modo que estos atributos básicos están conformados por la autonomía privada. En otras palabras, la libertad económica o de empresa debe ser consecuencia del ejercicio de la autonomía del empresario, incluso, en cuanto al uso, goce y disposición de sus bienes.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> BADELL MADRID, Rafael (s.f.), *op. cit.*, *Intervención del Estado en la economía*, p. 27.

<sup>49</sup> Esto fue ratificado en la Sentencia N°117 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 6 de febrero de 2001 (caso: Pedro Antonio Pérez Alzurutt II).

<sup>50</sup> HERNÁNDEZ G., José Ignacio (2015): *La constitución económica y los Decretos Leyes dictados en ejecución de la ley habilitante 2013*, en XIV Jornadas de Derecho Público, Impacto de los Decretos-Leyes: Balance y perspectiva. Caracas: Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, p.121.

La libertad de económica se encuentra establecida en el artículo 112 de la Constitución, en concordancia con el artículo 299, CRBV.

#### **5.4.1.2. LIBRE COMPETENCIA (art. 299, CRBV)**

La libre competencia consiste en la situación en la cual dos o más empresarios ofrecen bienes y servicios similares en el mercado, intentando atraer para sí a los consumidores. De manera que los agentes del mercado concurren a él libremente, es decir, en completa libertad de entrar o salir del mercado, y para quienes estando dentro de él, tanto individualmente como en sociedad o alianza con otros, no tengan posibilidad de imponer alguna condición en las relaciones de intercambio.<sup>51</sup>

Ahora bien, la libre competencia como límite al principio de coindicativa impone que la intervención pública en la economía debe estar sujeta al respeto a este principio, es decir, exige la sujeción de las empresas públicas al principio de libre competencia, lo cual implica que se supriman las intervenciones excesivas del Estado, al igual que la existencia de los monopolios en manos públicas, y por supuesto, la disminución del abuso de la actividad de fomento.<sup>52</sup>

Cabe observar, que “(...) el irrespeto de la libre competencia se traducirá en un ‘falseamiento de la competencia’ o una ‘competencia desleal’, esto es, el abuso del poder de la Administración Pública para el logro de sus objetivos empresariales en detrimento de quienes le compiten.”<sup>53</sup>

Coligiendo con el párrafo anterior, téngase en cuenta que con la entrada en vigencia de la Ley Antimonopolio<sup>54</sup>, se excluye de su ámbito de aplicación a las empresas públicas o mixtas de carácter estratégico, las empresas estatales que presten servicios públicos y las organizaciones del Poder Popular (art. 3), de modo que se trata de una exclusión injustificada que rompe con el verdadero sentido de la ley para asegurar y proteger la

<sup>51</sup> BADELL MADRID, Rafael (s.f.), *op. cit.*, *Intervención del Estado en la economía*, p. 30.

<sup>52</sup> *Ibid.*, y GRAU, María Amparo (2016), *op. cit.*, pp. 7-9.

<sup>53</sup> BADELL MADRID, Rafael (s.f.), *ibid.*

<sup>54</sup> Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.151 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014.

competencia y para favorecer, en definitiva, a los consumidores y usuarios, ya que no debe aceptarse que esas empresas abusen de su posición de dominio, entre otros ilícitos, en detrimento del ya afectado mercado venezolano. En consecuencia, dicho artículo legitima la competencia desleal, si bien inconstitucional a nuestro parecer, a favor del Estado, lo que constituye un abuso del poder de la Administración Pública para el logro de sus objetivos empresariales en detrimento de los particulares que compiten.

### **5.5. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD O DE PROHIBICIÓN DE EXCESO**

Ante la limitación de la libertad económica o de empresa, el Estado debe adoptar la menos lesiva o restrictiva a dicha libertad, entre varias opciones. De manera que la restricción legal debe hacerse con ponderación o moderación, sin incurrir en excesos, esto es, en la justa medida y de forma justificada, de modo que se vulnere en menor medida la libertad.<sup>55</sup>

Lo sensato es que cualquier limitación o restricción legal de derechos fundamentales debe satisfacer las exigencias del principio de proporcionalidad. En este sentido, las implicaciones jurídicas o algunas de éstas se cubren en ciertos ordenamientos bajo el concepto de *la razonabilidad*. De allí, que los elementos o manifestaciones del principio de la proporcionalidad sean: la idoneidad, la necesidad, y la razonabilidad de la medida restrictiva o limitativa.<sup>56</sup>

### **6. CONCLUSIONES**

1. El sistema socioeconómico venezolano (art. 299, CRBV), tiene como fundamento:
  - a. La libertad económica o de empresa.
  - b. La iniciativa privada.
  - c. La libre competencia.

---

<sup>55</sup> BADELL MADRID, Rafael (s.f.), *op. cit.*, *Intervención del Estado en la economía*, p. 34.

<sup>56</sup> CASAL HERNÁNDEZ, Jesús M. (2003). *Condiciones para la limitación o restricción de derechos fundamentales*, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI*, Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías, Vol. III. Madrid: Civitas, p. 2526.

2. Al lado de los particulares interviene el Estado en la economía en sus tres roles, que constituyen el Régimen Constitucional de Intervención del Estado en la Economía:

- a. Como promotor del desarrollo económico (arts. 112, 302, 305, 306, 308, 309, 310, CRBV).
- b. Como regulador de la actividad económica (arts. 113, 114, 117, 301, CRBV).
- c. Como planificador de la actividad económica, pero con participación de la iniciativa privada (arts. 299, 112, CRBV).

3. Los valores, que son más que simples principios, que sustentan el orden socioeconómico venezolano son: (art. 299, CRBV)

- a. Justicia social.
- b. Democracia.
- c. Eficiencia.
- d. Libre competencia.
- e. Protección del ambiente.
- f. Productividad.
- g. Seguridad social.
- h. Solidaridad (responsabilidad social).

4. La importancia del rol del Estado como empresario se desprende de los artículos 300 y 302, CRBV, cuando se indica que dicho rol tiene por objeto asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan, para lo cual se reserva la actividad petrolera y la de otras industrias, explotaciones, servicios y bienes que, por ley, se consideren de interés público y de carácter estratégico. También es parte del rol empresarial del Estado la promoción de la manufactura nacional de materias primas provenientes de recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo.

5. El presupuesto utilitario del Estado y, en particular, del Estado Social de Derecho, estriba en que el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para obrar, esto es, para proteger y servir a la comunidad y a sus miembros individuales, mediante su poder regulador y de policía, y como productor de bienes y prestador de servicios necesarios para la sociedad de la que es institución responsable, en cuanto a su defensa y a la consecución de los fines de interés general que ni la comunidad ni sus miembros individuales pueden obtener o alcanzar de otra manera.

6. El Estado no es concebido para crear, organizar ni asumir directamente funciones cuyo objetivo sea aumentar su influencia y control político en la sociedad, a modo de enervar una relación de dependencia y subordinación, en detrimento o deterioro innecesario de la actividad privada, con cuya iniciativa el Estado es responsable de promover el desarrollo de la economía nacional (art. 299, CRBV). Así, es responsabilidad de todos, Estado y sociedad, la consecución de los grandes objetivos y principios de libertad y dignidad de las personas, entre los que se cuentan: nuestro progreso y bienestar (justicia social).

7. En una sana economía de mercado, que no excluye a la economía mixta, la regla general debe ser la iniciativa privada y la excepción la pública o la participación del Estado empresario. Ello lo ratifica el artículo 299 de la Constitución, cuando señala que “(...) *El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional...*” La palabra clave aquí es *armónico*, es decir, ambos sectores deben coexistir y actuar de manera conjunta, siempre en base a las normas establecidas.

8. La principal función del Estado no es la de actuar como empresario, si no velar por el buen funcionamiento de las instituciones. Una participación excesiva, desordenada y arbitraria del Estado en la vida empresarial, de naturaleza privada, no sólo atenta contra la actividad económica de los particulares, cuya libertad de empresa es garantizada por la Constitución, sino que, además, no favorece el desarrollo y crecimiento económico del país, lo que provoca, a su vez, un detrimento profundo en la democracia y el Estado Social de Derecho y de Justicia que propugna como valor el artículo 2, CRBV.

9. La participación del Estado en las actividades empresariales no es mala, sólo que debe haber una gran objetividad sobre en qué áreas, realmente, se necesita su participación y tener establecida su función y el tiempo en el cual actuará como empresario. Una vez logrado el objetivo, el Estado debe velar por la continuidad y el buen desarrollo de la economía, de modo que debe apartarse y dejar el desenvolvimiento a terceras personas, a empresarios calificados y preparados que puedan desarrollar aún más el área, lo que fortalecerá con esto la economía y generará empleos, seguridad jurídica y gran confianza en el país, para que capitales extranjeros puedan invertir y contribuir con el crecimiento y el desarrollo económico de la nación.

10. Finalmente, y a modo de reflexión, he querido transcribir un pasaje del libro *Cuatro ensayos sobre la libertad*, de Isaiah Berlin, en la que el autor se refiere a la noción de *servicio público* como una amenaza a las libertades públicas, cuando el Estado busca justificar en ella todas las extensiones de su actuación y todas las restricciones a tales libertades públicas... tal es el caso de la libertad económica.

*“(...) Ofrecer derechos políticos y salvaguardas contra la intervención del Estado a hombres que están medio desnudos, mal alimentados, enfermos y que son analfabetos es reírse de su condición: necesitan ayuda médica y educación antes de que puedan entender qué significa un aumento de libertad o antes de que puedan hacer, inclusive, uso de ella. ¿Qué es la libertad para aquellos que no pueden usarla? (...) Si mi libertad o la de mi clase o nación depende de la miseria de un gran número de seres humanos, el sistema que promueve esto es injusto e inmoral.”<sup>57</sup>*

---

<sup>57</sup> Cit. por KRESALIA, Baldo y OCHOA, César (2009): *Derecho Constitucional Económico*. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 568.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

### **Doctrina**

ANDUEZA, José Guillermo (2017): *Conversatorio sobre la intervención del Estado en la economía venezolana*. Caracas: Febrero, 25.

BADELL MADRID, Rafael (2000): *La Constitución económica*, en Revista BCV, Volumen XIV, N° 1. Caracas: Banco Central de Venezuela.

\_\_\_\_\_ (s.f.): *Intervención del Estado en la economía*, [Documento en línea]. Disponible en: Google drive del “Seminario Administración Pública: Derecho Público y Derecho Privado”, Doctorado en Derecho UCAB, URL: <https://drive.google.com/drive/folders/0B7BdMp8IWT8Ddi16U0lyMVFIX2M> [Consulta: 2017, marzo 25]

BEACH, W. W., & KANE, T. (2008): *Índice de libertad económica*. Recuperado de Capítulo 4 Metodología: Medición de las 10 libertades económicas: [http://www.heritage.org/index/pdf/2008/index2008\\_chapter4\\_spanish.pdf](http://www.heritage.org/index/pdf/2008/index2008_chapter4_spanish.pdf) [Consulta: 2017, abril 04]

BREWER CARÍAS, Allan (2004): *La Constitución de 1999, Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo II. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 4ta Edición.

CABALLERO ORTIZ, Jesús (2017): *Conversatorio sobre el Estado empresario*. Caracas: Febrero, 24.

CANOVA GONZÁLEZ, A., HERRERA ORELLANA, L. A. y ANZOLA SPADARO, K. (2009): *¿Expropiaciones o vías de hecho?*. Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.

CASAL HERNÁNDEZ, Jesús M. (2003). *Condiciones para la limitación o restricción de derechos fundamentales*, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI*, Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías, Vol. III. Madrid: Civitas.

\_\_\_\_\_ (2014): *Los derechos humanos y su protección. (Estudios sobre derechos humanos y derechos fundamentales)*, Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 3ra. Edición, 2da. reimpresión.

DROMI, José Roberto (1987): *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo 2. Buenos Aires: Editorial Astrea.

ENTRENA CUESTA, Rafael (1992). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Tecnos, 9° edición.

FRANCÉS, Antonio (1999): *Auge y caída de la empresa nacional. Visiones del siglo XX venezolano*, Caracas: Fundación V Centenario, CELARG.

GARCÍA PELAYO, Manuel (2009): *Consideraciones sobre las Cláusula Económicas de la Constitución*, Obras completas, Volumen 3, Tomo III. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, segunda edición.

GARRIDO ROVIRA, Juan (2017): *Conversatorio sobre la actividad empresarial pública*. Caracas: Febrero, 23.

\_\_\_\_\_ (1984): *Temas sobre la Administración Descentralizada en Venezuela*, Colección de Estudios Administrativos N° 3. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

GRAU, María Amparo (2016): *Los derechos económicos de los particulares como límite a la actividad empresarial del Estado*, Conferencia dictada en el VI Congreso Internacional de Derecho Procesal Constitucional y IV de Derecho Administrativo. Caracas: Universidad Monteávila.



HERNÁNDEZ G., José Ignacio (2002): *Constitución económica y privatización (Comentarios a la sentencia de la Sala Constitucional de 6 de febrero de 2001)*, en Revista de Derecho Constitucional N° 5. Caracas: Editorial Sherwood.

\_\_\_\_\_ (2006): *Derecho Administrativo y regulación económica*, Colección Estudios Jurídicos N° 83. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

\_\_\_\_\_ (2015): *La constitución económica y los Decretos Leyes dictados en ejecución de la ley habilitante 2013*, en XIV Jornadas de Derecho Público, Impacto de los Decretos-Leyes: Balance y perspectiva. Caracas: Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila.

JORDANA DE POZAS, Luis (1949): *Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo*, en Revista de Estudios Políticos, N° 48. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

KRESALIA, Baldo y OCHOA, César (2009): *Derecho Constitucional Económico*. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

MEIER, Henrique (2001): *La Constitución Económica*, en Revista de Derecho Corporativo, Vol. 1, N° 1. Caracas: Decanato de Estudios de Postgrado, Universidad Metropolitana.

RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard (2000): *Ad Imis Fundamentis Análisis de la Constitución Venezolana de 1999. Parte Orgánica y Sistemas*. Caracas: Editorial 3Xlibris.

VERDÚ, Pablo Lucas (1977): *Curso de Derecho Político*, en Revista Española de la Opinión Pública N° 49 (Jul. - Sep., 1977). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

## **Instrumentos jurídicos**

CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2000.

LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL. Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, de fecha 21 de diciembre de 2010.

LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR. Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, de fecha 21 de diciembre de 2010.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Gaceta Oficial N° 6.147 Extraordinario, de fecha 17 de noviembre de 2014.

LEY ANTIMONOPOLIO. Gaceta Oficial N° 6.151 Extraordinario, de fecha 18 de noviembre de 2014.

## **Jurisprudencia**

Sentencia de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, de fecha 15 de diciembre de 1998 (caso: Pedro Antonio Pérez Alzurutt I).

Sentencia N°117 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 6 de febrero de 2001 (caso: Pedro Antonio Pérez Alzurutt II).

Sentencia N°2.641 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 01 de octubre de 2003 (caso: Inversiones Parkimundo, C.A.).