

## ESTADO SOCIAL Y LIBERTAD DE EMPRESA EN VENEZUELA: 1999-2009

*José Ignacio Hernández G.*  
Profesor UCAB UCV UMA <sup>1</sup>

Estudiar la relación entre el Estado social y la libertad de empresa en Venezuela, en el marco de estas Jornadas organizadas por la Universidad Católica Andrés Bello, nos permite volver sobre uno de los temas fundamentales de nuestro Derecho público, lamentablemente desatendido hasta hace no mucho. Pues no es abundante la doctrina que se ha adentrado en el estudio de estas dos figuras. Ello tiene una clara explicación. Por un lado, el Estado social, como concepto formal, sólo existe entre nosotros a partir de la Constitución de 1999 y, por lo tanto, ha sido poco el tiempo transcurrido para favorecer el desarrollo doctrinal de esa figura. No puede decirse lo mismo de la libertad de empresa, presente en todas nuestras Constituciones desde 1811, con la sola excepción de la Constitución de 1952. Sin embargo, se trata de un derecho fundamental “nuevo”, pues desde 1939 hasta 1991, estuvo sujeto a un régimen de “suspensión” que desnaturalizó su contenido y desvirtuó el espíritu de la Constitución económica de los Textos de 1947 y 1961.

Por ello, para los venezolanos, es muy difícil pensar en la libertad de empresa sin tener como referencia al Estado, tal y como predijo Arturo Uslar Pietri en una extraordinaria conferencia de 1945, que todos los venezolanos deberíamos releer. La libertad de empresa sujeta a los caprichos del Estado fue la relación que hemos vivido, formalmente, desde 1939 y durante buena parte del Estado democrático que comenzó a forjarse bajo la Constitución de 1961, Texto que por ello, en sus cláusulas económicas, no tuvo aplicación alguna, como ha expuesto –entre otros- Ignacio de León. Esto constituye de por sí una deformación, pues si la libertad de empresa sólo se desarrolla a partir de las dádivas del Estado, entonces, no es tal libertad.

Pero esta relación hunde sus raíces en una de las mayores paradojas de nuestra historia. En efecto, podemos afirmar que la libertad de empresa, libertad económica o libertad de industria y comercio, constituyó uno de los pilares fundamentales de la fundación de la República liberal desde 1810. Se ha destacado ya la influencia que las Revoluciones liberales del Siglo XIX y la Segunda Escolástica española tuvieron sobre nuestro proceso de emancipación y en particular, en la configuración de nuestra República, entre 1810 y 1812, República que inequívocamente debe ser calificada como liberal. Bajo aquellos movimientos y muy especialmente en Francia, el reconocimiento de la libertad de industria y comercio tuvo una extraordinaria relevancia. Primero, pues tal reconocimiento materializó la proyección de la libertad general del ciudadano en el ámbito económico, como estudia particu-

---

<sup>1</sup> Charla leída en la UCAB el 22 de marzo de 2010

larmente en Francia Pierre Delvolvé. Luego, pues esa libertad fue consustancial en el desarrollo de las ideas de la doctrina fisiócrata. En Venezuela se recibieron todas estas influencias desde fechas muy tempranas, de la mano del célebre conspirador de la revuelta de San Blas, Picornell. Pero entre nosotros, además, la defensa de la libertad económica tuvo una importancia especial: ella era la herramienta para acoplar a la naciente República con el sistema capitalista mundial, abandonando el régimen monopólico imperante bajo las Leyes de Indias.

Pero hubo aquí una paradoja que, si no se entiende desde una adecuada perspectiva histórica, nublará el análisis al cual se llegue. Esa República liberal, fundada en 1810, se desarrolló bajo medios autocráticos, hasta bien entrado el Siglo XX, lo que ha permitido a Germán Carreras Damas hablar de la *República liberal autocrática*. Si no se asume esta perspectiva de nuestra historia, insistimos, poco o nada se podrá entender de la libertad económica en nuestro tiempo. Pues en Venezuela, al referirse a la República liberal, forzosamente debemos entender que esa República trajo sus primeros pasos, largamente, bajo el signo autocrático, promoviendo a la inversión privada y en especial a la extranjera, como auténtico pilar del programa liberal, adelantado por Antonio Guzmán Blanco.

Será por ello que cuando comienza a formarse el Estado moderno en Venezuela, a partir de 1899, con la culminación de nuestras guerras civiles, la unificación territorial del país y la consolidación de un mecanismo legal de dominación burocrática, en especial, bajo el Ejército Nacional, el régimen autocrático asume la defensa de los postulados liberales, de acuerdo a como éstos eran entendidos entre nosotros, a partir de la creación del partido liberal de la mano de Guzmán, Lander y Larrazabal, tal y como ha estudiado Ramón J. Velázquez. Uno de los ejemplos que aquí podemos citar, y al cual se ha referido en fecha reciente Simón Alberto Consalvi, es Juan Vicente Gómez. ¿No fue acaso Gómez defensor de la libertad económica y del Estado abstencionista? Bastaría releer su discurso ante el Congreso de 1910 para descubrir muy bien sintetizado, los trazos de un modelo económico liberal: allí se defiende el sistema de concesiones, a fin de confiar los servicios públicos a la “iniciativa y a la inteligencia privadas”. María Elena González Delucca ha realizado, al respecto, una extraordinaria investigación que acredita cómo la libertad económica se promovió en el marco del régimen gomista, luego gomecista, inequívocamente autocrático. Otro tanto podría decirse, como ha estudiado Allan R. Brewer-Carías, desde el gobierno de López Contreras: en la misma alocución en la cual sentenció a la libertad económica a la servidumbre del régimen de excepción, apeló a los principios liberales de su Gobierno. Acertó entonces Manuel Caballero, y lo hizo con gran honestidad intelectual, al calificar a Gómez como el *tirano liberal*, pues llevó a cabo la ejecución del programa liberal.

¿Hay aquí una contradicción insalvable? ¿es una apostasía calificar de liberal al Estado venezolano de los Siglos XIX y primera mitad del Siglo XX? Desde nuestra realidad histórica no hay aquí contradicción alguna, pues la República fue, al mismo tiempo, liberal y autocrática. Fue liberal desde varios aspectos: por mantener los principios formales del Estado liberal de Derecho, presentes en la Constitución de 1811; por adelantar el programa liberal ideado desde 1840 y por mantener, en lo económico, un apego a la igualdad formal y una intervención moderada y excepcional. En este último sentido, las transformaciones del

Estado a partir de 1939 lo alejarán de ese abstencionismo, por el advenimiento del Estado social, sin abandonar los principios liberales presentes desde 1811.

Esta realidad, insistimos, ni puede ocultarse ni puede ser manipulada a la luz de una posición de reivindicación del liberalismo. Por el contrario, esta realidad nos debe servir para valorar, en su adecuada dimensión, a la libertad de empresa en la actualidad, despojada de sus prejuicios, y entendida en su recto sentido como manifestación, en lo económico, de la libertad general del ciudadano. El profesor Sebastián Retortillo-Baquer (a quien debo, no lo oculto, mi formación en este específico tema) solía recordar con sorna cómo los más férreos defensores de la libertad de expresión o libertad política, asumían una posición más moderada, casi tímida, al hablar de la libertad económica.

Y es así como se ha venido planteando entre nosotros una posición impulsada en el modelo económico en curso, que asume una visión atemperada, matizada, minusvalorada incluso de la libertad económica, concebida como una libertad de pocos y subordinada a lo social, a lo colectivo. No es, en todo caso, una visión inusual: ha sido ésa la visión imperante en Venezuela en el siglo XX y lo ha sido también en otras latitudes. Visión que ahora se ha pretendido anclar en la figura del Estado social, para buscar, en él, una suerte de habilitación general e indeterminada a favor de la dirección pública de la realidad socioeconómica. Frente a esta posición, y entendemos, como reacción, se ha venido insistiendo con firmeza en la necesidad de reafirmar el talente liberal de nuestro Derecho público. Incluso, se afirma que el Estado social es, cuando menos, un elemento “contaminante” de la libertad económica.

Se trata de dos posiciones que responden a la dialéctica histórica entre Estado y libertad económica en Venezuela. Precisamente, lo que pretendemos en esta charla, volviendo sobre las reflexiones que en relación con este punto hemos venido haciendo<sup>2</sup>, es esbozar

---

<sup>2</sup> Es necesario advertir que lo expuesto en esta charla no es, ni con mucho, unas reflexiones inéditas de nuestra parte. Por el contrario, desde 1999 hemos venido estudiando sistemáticamente a la libertad de empresa en Venezuela, muy particularmente, desde el Estado social. Lo que hemos hecho es reordenar estas reflexiones en algunas ideas centrales, con especial énfasis en el análisis crítico –deliberadamente polémico– de las dos tensiones a las que estamos haciendo referencia. Nuestros trabajos que sirven de apoyo para esta charla, y a los cuales nos remitimos para una exposición más detallada de estas ideas así como de la bibliografía y jurisprudencia correspondiente, son: *La libertad de empresa y sus garantías jurídicas. Estudio comparado del Derecho español y venezolano*, IESA-FUNEDA, Caracas, 2004; *Derecho Administrativo y Regulación Económica*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006; “Estado social y ordenación constitucional del sistema económico venezolano”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2006*, Tomo I, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung E.V., Montevideo, 2006. *Reflexiones sobre la constitución y el modelo socioeconómico en Venezuela*, FUNEDA, 2008; *Constitución económica y democracia*, Cuadernos del Centenario, Fundación Ma-

las ideas principales que nos permitirán demostrar que, bajo la vigente Constitución, el Estado social no es incompatible con la libertad económica. Todo lo contrario, sin libertad económica, sin el Estado de democrático de Derecho, no puede haber Estado social.

## I

Lo primero que debemos hacer es recordar cómo, en sus orígenes, la figura del Estado social se asumió con consciencia de su problemática relación con los moldes del Estado liberal burgués. Von Stein, nos relata S. Martín-Retortillo Baquer, afirmó que la reforma social podía evitar la revolución política, y que era necesario por ello revisar la separación entre Estado y sociedad, a fin de reconocer la función de ordenación social que aquél debía asumir, todo lo cual marcaba una decidida intervención económica, como se hizo en la época de la Ilustración. Sin embargo, es a Heller a quien se debe el aporte fundamental en la materia.

Ubiquémonos en el tiempo. En 1929 se había establecido ya el régimen fascista en Italia, cuyo germen luego se llevaría a Alemania bajo los postulados del nacionalsocialismo. Movimientos históricos fundados en una muy peculiar concepción *totalitaria* del fenómeno *social* que entonces se estaba desarrollando. Frente a ello se planteaba una diatriba en cuanto a los pivotes del Estado de Derecho: éste era un Estado de protección de las libertades individuales, que quedarían completamente suprimidas por la acción social del Estado. Luego, la concepción misma del Estado social resultaba contraria al Estado de Derecho.

Heller se encargaría de desmitificar esa idea. En su trabajo *Estado de Derecho o Dictadura*, llamó la atención sobre la necesidad de ajustar los moldes liberales del Estado de Derecho a la acción social del Estado, sin propender, en modo alguno, a la desprotección de las libertades ciudadanas. Surge entonces, providencialmente, la fórmula del *Estado social de Derecho* (Heller se refirió al *Estado socialista de Derecho*) la cual niega cualquier contradicción entre la acción *social* del Estado y su sujeción plena al Derecho. El aporte monumental de Heller –que no debe opacar el entendimiento cabal de su tesis– fue demostrar que la transformación del Estado frente a lo social, no exigía abandonar las conquistas alcanzadas por el Estado liberal, tanto desde la perspectiva del control del Poder como desde los fundamentos democráticos de su actuación.

Ni en la teoría ni en la práctica la fórmula se planteó como perfectamente homogénea. Desde entonces, se ha reconocido la tensión existente entre los principios del Estado liberal y los nuevos postulados del Estado social. Mientras aquél pregona la rígida separación de poderes, la total subordinación de la Administración a la Ley y la defensa de la libertad, el Estado social reconoce la necesaria matización del principio de separación de poderes, a fin de asegurar el predominio de la Administración, cuya vinculación a la Ley se atempera, en consecuencia. Y en cuanto a la libertad, su constante y rutinaria intervención se llevaba a

---

nuel García-Pelayo, Caracas, 2009 y “La Constitución económica y el Estado social”, Universidad Monteávila, 2010.

cabo a fin de acometer la transformación de la realidad socioeconómica, en procura de condiciones reales de igualdad en la economía. Ni falta hace decirlo, toda esa tensión se acumula en la libertad económica.

¿Pero no es eso contradictorio? ¿Coartar el ejercicio de la libertad económica a estos condicionantes sociales, no supone negar su propia existencia? En definitiva, el Estado social irrumpió en la arquitectura básica del Estado liberal, trastocando sus pilares fundamentales. Muy en especial, cuando ese Estado social se asumió desde la Constitución, que era – hasta ese momento- fiel reflejo de ese Estado liberal. Con la Constitución mexicana de 1917, la Constitución de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia de 1918, y la Constitución de Weimar de 1919, el Estado social se alojó en el constitucionalismo, con sentidos muy distintos. El campo para la discusión estaba, pues, abierto.

## II

El choque era entonces inevitable. En especial, desde la Constitución de Weimar, que asumió la transformación socioeconómica sin abandonar los principios liberales de tradición, lo que resultaba, al menos en apariencia, contradictorio. La doctrina alemana estableció entonces un intenso debate sobre cuál era el alcance jurídico de ese Estado social. Frente a la tesis de H.P. Ipsen, en cuanto a los concretos efectos derivados de dicha cláusula, referentes a la configuración del orden social, Grewe sostuvo que, por el contrario, tal cláusula era un concepto “blanco carente de sustancia”. Forsthoff también destacó la polémica entre el Estado social y el Estado de Derecho, denunciando la notable indeterminación del primero, y acotando que, de extremarse los efectos del Estado social, se incidiría negativamente sobre los fundamentos del Estado de Derecho, pero de extremarse los efectos del Estado de Derecho, se harían nugatorios los objetivos del Estado social. Junto a estas posiciones, Bachoff sostuvo que el Estado social no sólo es norma vinculante sino que además, su realización puede llevarse a cabo en el marco del Estado de Derecho.

Luciano Parejo Alfonso ha resumido muy bien la polémica, apuntando algunas conclusiones que deben seguirse. Tal y como expone el autor, el Estado social es proclamado constitucionalmente de manera conjunta con los principios democráticos y del Estado de Derecho, lo que pasa por aceptar que los principios del Estado social, del Estado de Derecho y del Estado democrático tienen el mismo rango. De allí se configuraría al Estado social de Derecho como un *nuevo* concepto con contenido propio, basado en (i) la imposición de mandatos positivos en cabeza de los Poderes Públicos, lo que en cierto modo condiciona a la vinculación social del Estado; (ii) la concepción del Estado social de Derecho como principio informador del ordenamiento jurídico y (iii) la referencia social de los derechos fundamentales, esto es, la existencia de derechos fundamentales de contenido prestacional, como auténticos derechos de igualdad.

De este debate ha surgido una posición consolidada. La acción social del Estado, su función de transformación del orden socioeconómico, sólo puede ser adelantada a través de cauces democráticos y en estricto apego a los moldes formales del Estado de Derecho, y entre ellos, el principio de legalidad. Como se verá, es ésa la solución que viene impuesta

por el artículo 2 de la Constitución de 1999, que en realidad, es copia del artículo 1 de la Constitución de España, de 1978.

### III

Llegamos así a una de las cuestiones más relevantes del Estado social: su relación con la libertad económica. Es preciso recordar, muy brevemente, que el reconocimiento de la libertad económica, bajo la forma de la libertad de industria y comercio, se llevó a cabo en el contexto de la afirmación del Estado liberal. La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo 4 –verdadero dogma de la Revolución- postuló que *la libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro*. Ninguna referencia expresa se hizo a la libertad según su proyección en el ámbito económico (Delvolvé). Silencio interpretado, en todo caso, como reconocimiento implícito, pues –nótese bien- la libertad económica *se entendió comprendida dentro del principio general de libertad* que el artículo 4 sancionó. Junto a esta circunstancia, y en *segundo lugar*, cabe recordar la influencia de la doctrina fisiócrata en la ordenación de la libertad de industria y comercio. Fue la dura crítica que, sobre el sistema de *gremios y corporaciones*, formuló esa doctrina (Quesnay y principalmente Turgot) lo que coadyuvó a la monumental reforma que se impondría a fin de postular la existencia de una “sociedad abierta e igualitaria, ordenada únicamente por el juego natural del mercado sobre la base de la propiedad”.

Estos principios –de recibo en otras latitudes, incluyendo Venezuela, de la mano de Picornell, como vimos- entraron en crisis, podríamos decir, con el advenimiento del Estado social. Aquí cobró realce la tensión antes expresada entre Estado social y libertad económica, tensión resuelta al entenderse que la libertad económica es compatible con el Estado social.

En efecto, la cláusula del Estado social se presenta como uno de los títulos habilitantes básicos que permite a los Poderes públicos limitar el ejercicio de esa libertad, a fin de asegurar la existencia de condiciones reales de igualdad en la economía. No cabe negar la legitimación constitucional de esa inmisión, pero tampoco puede desconocerse que ella únicamente tendrá cabida dentro de los cauces del Estado democrático y de Derecho. No se cuestiona que el Estado social puede derivar en restricciones a la libertad económica: lo que se trata, más bien, es de asegurar que esas restricciones respeten las garantías jurídicas de tal libertad, como auténtico derecho fundamental.

Las garantías jurídicas de la libertad económica pueden agruparse en tres categorías. La *primera* de ellas es la garantía formal: toda limitación a la libertad económica debe estar establecida en la Ley. Encontramos además un conjunto de garantías materiales, basadas en la regla conforme a la cual las limitaciones a la libertad son de interpretación restrictiva y se orientan por el principio de menor intervención. Por último, la garantía del contenido esencial, que garantiza la autonomía que, como mínimo, debe informar al ejercicio de esa libertad. Contenido esencial concebido como un núcleo duro, inmune a la acción de ordenación y limitación del Estado. En este último caso, se ha pretendido acomodar el contenido esencial a la realidad social de cada momento, lo que presenta un riesgo cierto: el contenido esencial no es maleable, flexible. Es, por el contrario, un núcleo duro de autonomía privada a la acción conformadora de la Administración social.

De lo que se trata entonces es de asegurar que la transformación social que asume el Estado se adecúe a estas garantías, propias del Estado de Derecho, teniendo en cuenta que, como sucede en Venezuela, la Constitución de 1999 ha reconocido el sistema de economía social de mercado, expresión que, como recuerda Fernando Díez Moreno, es deliberadamente amplia, en tanto trata de armonizar las instituciones del libre mercado (libertad económica, propiedad privada y soberanía del consumidor) con la acción de ordenación y transformación social del Estado.

#### IV

No sólo el Estado social debe compatibilizarse con el Estado de Derecho y por lo tanto, con las garantías jurídicas de la libertad económica. Su realización, además, sólo puede tener cabida bajo cauces democráticos. La democracia admite hoy, de acuerdo a Sartori, tres dimensiones: política, económica y social. El Estado democrático implica así, *por lo menos*, la forma de gobierno en la cual los ciudadanos, como pueblo, y titulares de la soberanía, participan activamente en la toma de decisiones por parte de los Poderes Públicos, no sólo mediante la elección de los representantes, sino también, participando directamente en la toma de las decisiones. Con lo cual, como apunta Bobbio, la democracia supone el ejercicio de derechos que permiten la libre elección, y por ende, de las reglas formales que fortalezcan esa libre elección. Estado democrático que, conforme a su recepción formal en el Texto de 1999, pretende superar la concepción del *Estado centralizado de partidos* (Brewer-Carías), por un “modelo democrático, electivo, participativo y protagónico” (sentencia de la Sala Constitucional de 22 de enero de 2003, caso *interpretación del artículo 71 de la Constitución*).

El Estado democrático es, decíamos, *al menos eso*, pero no es *sólo eso*. Muy por el contrario, el Estado democrático que se ha positivizado es aquel que se articula al Estado de Derecho y, también, al Estado social. Es por lo anterior que el Estado de Democrático es aquel que se subordina al Derecho, que es también expresión de la manifestación popular, todo lo cual supone el respeto a los principios básicos de ese Estado de Derecho: principio de legalidad, separación efectiva de poderes y respeto a los derechos fundamentales, tal y como lo concibe el artículo 3 de la *Carta Democrática Interamericana*. El *Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, insiste, en sus *considerando*, sobre esta idea. Sin libertades fundamentales, y por ende, sin Estado de Derecho, no puede haber democracia. Como concluye L. Ferrajoli, es preciso articular un “modelo pluridimensional” de democracia, que integre su artista formal con la sustancial; y en ésta, el necesario reconocimiento de límites basados en el respeto de todos derechos fundamentales.

Luego, la acción transformadora de la Administración sólo es posible bajo el Estado Democrático, como puso en relieve el García-Pelayo. Por consiguiente –escribe García-Pelayo “el Estado social, en su genuino sentido, es contradictorio con el régimen autoritario, es decir, con un régimen en el que la participación en los bienes económicos y culturales no va acompañada de la participación en la formación de la voluntad política del Estado, ni de la intervención de los afectados en el proceso de distribución o asignación de bienes y

servicios, sino que las decisiones de uno y otro tipo se condensan, sin ulterior apelación y control, en unos grupos de personas designadas por una autoridad superior y/o unos mecanismos de cooperación”.

La extensión de la cita se justifica por su invalorable apoyo en la comprensión de la situación venezolana actual. Por ahora, queremos insistir en esta idea de García-Pelayo: el Estado social “tiene como presupuesto la democracia política, pero se caracteriza, además, por su tendencia hacia la instauración de la democracia social”. Una muestra muy relevante de lo anterior es la *soberanía del consumidor* –expresión empleada por García-Pelayo– radicada en el artículo 117, conforme al cual corresponde al consumidor decidir, libremente, los bienes y servicios de su preferencia, todo lo cual precisa la concurrencia de oferentes. Hay, aquí, una diáfana expresión de la democracia económica, de esa pluralidad de actores y, por ende, del derecho de selección.

## V

La Administración económica asume entonces la ordenación jurídica de la libertad económica. Es lógico, por ello, que el Derecho administrativo, como categoría histórica, haya asumido esta transformación del Estado. Aquí es ineludible la referencia a Forsthoff: a cada época del Estado corresponde su propio Derecho administrativo, con lo cual el advenimiento del Estado social supuso la formación de un nuevo Derecho administrativo, basado en la Administración como soporte de prestaciones. En efecto, se sostuvo que el surgimiento de la sociedad industrial aumentó la menesterosidad social del individuo, ante lo cual la Administración debía satisfacer la “procura existencial” (*Daseinsvorsorge*) de ese individuo. Surge de esta manera una nueva tipología de la Administración como aportadora de prestaciones.

La tesis de Forsthoff debe ser cuidadosamente estudiada, en especial, pues como se verá, ella ha servido de soporte a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para interpretar el sentido de la cláusula del Estado social, apostando por la funcionalización social de la libertad general del ciudadano. Pues una lectura fuera de contexto de esta obra pudiera permitir considerar que la procura existencial es de carácter supraindividual, lo que justifica la actuación soberana del Estado frente a la cual no puede ya oponerse la libertad individual. Alguna frase del trabajo de Forsthoff jugaría a favor de este equívoco: en el moderno Estado –escribe el autor– “el hombre no se afirma por medio de una libertad individual que le esté garantizada, sino por medio de la participación”.

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer observó, en este sentido, que la explicación de Forsthoff respondía al estudio de la realidad histórica de la Administración, que había superado su función típica de limitación para asumir también una función de prestación, en la cual es básico asegurar la participación de los ciudadanos en estas prestaciones, o mejor dicho, su acceso a este sistema de prestaciones administrativas. Con todo, Lorenzo Martín-Retortillo Baquer recordó que tal actuación prestacional debía fundarse “sobre estructuras, conceptos y configuraciones del Estado liberal de Derecho”.

Tal es, en resumen, el dato principal a extraer. No puede negarse que la Administración excedió su actividad de limitación –la actividad de policía a la que se refirió Mayer– para asumir también una típica actividad de prestación, estudiada por Wolff. Actividad prestacional de claro contenido material: ya el acto administrativo no es el protagonista de la actividad administrativa. Hay también un conjunto de actuaciones materiales que, a través de prestaciones de muy distinto signo, se orientan a asegurar condiciones reales de igualdad en la economía. La asunción de estos cometidos, citando a Muñoz Machado, se llevó a cabo por *acumulación* y no por *superación*. Dicho en otros términos, esta acción prestacional de la Administración se adecuó a los principios básicos del Estado liberal, y entre ellos, el principio de legalidad. Ejemplo notable de esta transformación por acumulación la modificación de la justicia administrativa, que preservando los cauces procesales de impugnación de actos administrativos, asume también, como ha puesto en evidencia Daniela Urosa, entre nosotros, la existencia sistema contencioso administrativo prestacional, basado especialmente en la inactividad de la Administración.

En Venezuela no se ha destacado todavía, en todo su potencial, los efectos jurídicos que para el Derecho administrativo trae la cláusula del Estado social de Derecho. En especial cuando se valora el concepto constitucional de Administración pública. La Administración, dispone el artículo 141 constitucional, está al servicio de los ciudadanos, lo que implica también servicio a la satisfacción de las necesidades básicas y esenciales imbricadas con derechos fundamentales prestacionales, como presupuesto para asegurar la existencia de condiciones reales de igualdad en la economía.

Lo que sí se ha destacado, en Venezuela, son los choques que tal función social tendría con los moldes tradicionales del Derecho administrativo. Gustavo Linares Benzo, por ejemplo, ha señalado que el reconocimiento de los derechos fundamentales prestacionales puede resultar contrario a uno de los principios fundamentales del Estado liberal, como es la separación de poderes. Con mayor énfasis, Antonio Canova ha señalado que el Derecho administrativo es un Derecho liberal, cuyo fundamento principal es la protección de la libertad.

No puede negarse el origen liberal del Derecho administrativo. Al hacerlo, en todo, debemos recordar, con Giannini, que en el Estado liberal –Estado monoclasista como él lo refiere– la actividad administrativa era “fuertemente autoritaria”, visto que ese Derecho administrativo liberal no era democrático. Pero lo cierto es que ese Estado liberal se transformó a un Estado social, “policlasista”, lo que entre otros aspectos supuso una importante ampliación cualitativa y cuantitativa de la democracia, a través del reconocimiento de la participación ciudadana en los asuntos y tareas de la Administración, quien perdió así el monopolio de la definición unilateral del interés general. Insistimos, no puede negarse esa transformación histórica, ni tampoco pretender oponer ese cambio con el llamado Derecho administrativo liberal. Sin retroceder en las conquistas alcanzadas, el Derecho administrativo asume también el cometido de *law transformation social*, a través de un sistema de prestaciones consideradas esenciales. Wolff, Bachoff y Stober, resumiendo el tratamiento de este punto en Alemania, nos relatan cómo el Estado social de Derecho es un “Estado de Derecho conformador del orden social, a través de la protección de la justicia social”, aco-

tando que esa acción de transformación no puede quedar al libre arbitrio de los gobernantes o al capricho de las mayorías políticas. Antes por el contrario, esta acción de transformación, orientado a mantener situaciones jurídico-materiales de conciliación de intereses, sólo puede canalizarse de manera subordinada a la Ley y de conformidad con el principio de pluralismo político. En suma, como plantea Rodríguez-Arana Muñoz, se trata de vincular la Administración a todos los derechos fundamentales, lo que pasa por garantizar el ejercicio de la libertad dentro de las mismas condiciones de igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos.

Por lo tanto, preferimos sostener que el Derecho administrativo tiene bases liberales, que no ceden frente a la acción de conformación social, de la cual devendrán restricciones a la libertad económica, que deben ajustarse a sus garantías jurídicas y además, deben ser producto del consenso democrático y plural. Nada más lejos de ello la intención de socializar esa libertad, de sujetar su ejercicio a la direccionalidad del Poder, expresada de manera unilateral, exclusiva y excluyente. Aquí no hay acción de conformación social de la Administración, sino arbitrariedad, lo que es asunto muy distinto.

## VI

Al estudiar los orígenes de la transformación del Estado liberal en Estado social en Venezuela, lo antes expuesto resulta de una utilidad más que relevante. Ya hemos referido cómo la afirmación de la libertad general del ciudadano, y más en específico, la libertad de industria y comercio, fue uno de los pilares de nuestro proceso de emancipación y de la formación de la República liberal entre 1808 y 1812. No en vano Germán Carrera Damas ha destacado cómo uno de los móviles de la Revolución de la Independencia fue articular a la naciente República en el sistema capitalista mundial, abandonando el régimen de monopolios imperante bajo la Colonia.

República liberal, en efecto, basada en el expreso reconocimiento de la libertad económica. Empero, República de base autocrática. La soberanía popular quedó secuestrada bajo el régimen censitario instaurado desde la Constitución de 1811, que limitó el derecho del voto a ciertos atributos socioeconómicos. A lo anterior debe aunarse las consecuencias del modelo económico de la clase dirigente en los primeros años de nuestra República, que propugnó el mantenimiento de los presupuestos socioeconómicos imperantes en la Colonia. La caída de esa *oligarquía conservadora* por el *liberalismo amarillo*, de la mano de Antonio Leocadio Guzmán, no supuso mayor modificación a la situación imperante. Comenzó entonces un largo período de liberalismo autocrático, términos que se insiste, en absoluto son contradictorios de cara a nuestra historia. La dictadura de Juan Vicente Gómez sepultará a los partidos y al caudillismo, pero asumirá, a plenitud, el programa liberal. Ante los desmanes de Castro, Gómez, luego de consumado el golpe y asumido el poder, apelará a la necesidad de “establecer un régimen de garantías en consonancia con nuestras instituciones”, así como a “hacer efectivas las garantías constitucionales, practicar la libertad en el seno del orden, respetar la soberanía de los Estados, amparar las industrias contra odiosas confabulaciones, buscar una decorosa y pacífica solución para todas las contiendas internacionales, vivir vida de paz y de armonía y dejar que sólo la ley impere con su indiscutible soberanía”. He aquí, en el plano formal, la afirmación de las bases del *Estado Libe-*

*ral de Derecho*, que desde el Siglo XIX los venezolanos habían ansiado. Esto encuentra, por supuesto, una clara explicación: Gómez es, en esencia, un hombre del Siglo XIX, formado por ello en el liberalismo (Caballero). Luego de 1918 el personalismo de Gómez *degenera* en tiranía, en el terror. Empero, los postulados liberales preservaron, incluso, en esta época del terror, como lo demuestra el estímulo a la libertad económica. A la muerte de Gómez, el sector privado –González Deluca- controlaba la principal actividad económica generadora de ingresos del país. Pero no había entonces libertad económica: ésta no lo puede ser tal en un sistema carente de libertades políticas.

## VII

Distintas causas convergieron para el abandono definitivo de este modelo a partir de 1939. Primero, el petróleo: el Estado pasó a ser dueño de la principal fuente de riqueza, lo que movió a la formación de un capitalismo rentístico. Con lo cual, y como apuntó Uslar Pietri, la enérgica intervención del Estado era necesaria. Luego, encontramos los efectos de los conflictos bélicos internacionales. Eleazar López Contreras, en 1939, e invocando los principios liberales de su régimen no democrático, inició el régimen de excepción de la libertad económica que se extendió hasta 1991. Junto a estas razones pragmáticas prelaron, también, posturas ideológicas de la naciente clase política que asumiría luego el poder, con una tendencia que, a lo sumo, cabría calificar convencionalmente de centro-izquierda. La Junta Revolucionaria de Gobierno iniciada en 1945 no sólo abriría el paso a la República democrática con la aprobación del Estatuto electoral en 1946, sino que también asumiría una política de abierta intervención económica, cuyos pilares básicos –fundados en esa Administración como aportadora de prestaciones- se mantendrá incluso bajo el Estado democrático que comenzó a forjarse en 1958, y que bajo la Constitución de 1961, como ya antes había sucedido con el Texto de 1947, asumió la forma de Estado social y democrático de Derecho.

La libertad económica convivió en regímenes autocráticos, en especial, bajo la dictadura de Gómez. Pero al iniciarse en 1958 la gesta del Estado democrático, éste convivió sin libertad económica, la cual se sujetó a un régimen de excepción hasta 1991. La libertad de empresa reconocida en la Constitución económica aparece históricamente dissociada al Estado democrático: éste surge, formalmente, huérfano de la libertad económica.

Esta patología marcó su impronta sobre la libertad económica, que era concebida por la doctrina de la segunda mitad del pasado siglo como una mera situación de hecho conformada por el Estado (Brewer-Carías, Carrillo Batalla y Mayobre). La jurisprudencia se hizo eco de esta visión al entender, en sentencia de la Sala Político-Administrativa de 5 de octubre de 1970, caso *CANTV*, que la intervención pública en la economía no tenía límites. No había allí, tampoco, libertad económica: la libertad, si es dada, no es auténtica libertad.

## VIII

Llegamos entonces al estudio del Estado social desde la Constitución de 1999. Hemos señalado que el artículo 2 de esa Constitución asumió expresamente, por vez primera en nuestro ordenamiento, la fórmula del Estado social y democrático de Derecho. Pero

hemos advertido igualmente que tal novedad lo fue solo en lo formal. Sustancialmente, ya Venezuela era Estado social para 1999: esta forma se había consolidado para 1947. Desde entonces, a la Constitución de la República libertad de 1811, se le adosaron preceptos orientados a la acción de conformación del Estado, en pos de la justicia social. De esta tradición viene la Constitución de 1999, que resume entonces los principios vigentes desde 1811 con aquellos incorporados en 1947. Es por ello que, como ha recalcado en fecha reciente Luis Alfonso Herrera, hay en la Constitución de 1999, inequívocas bases liberales, que se proyectan –agregamos– sobre la fórmula del Estado social y Democrático de Derecho.

La Constitución de 1999 otorga un contenido propio al Estado social, muy en especial, en su artículo 21.2, que emplaza a los Poderes públicos a transformar la realidad socioeconómica a fin de asegurar condiciones materiales de igualdad de oportunidades, siguiendo así al constitucionalismo italiano y español. El artículo 2, además, se inserta dentro de las cláusulas económicas de esa Constitución, que en nuestra opinión, fundamentan el sistema de economía social de mercado.

Tal sistema queda conformado, siguiendo a la sistematización que hace la doctrina francesa, entre principios liberales y principios sociales. Inequívocamente, la Constitución de 1999 asume un sistema basado en el mercado, entiéndase, en la libertad económica, libre competencia y propiedad privada (artículos 112, 113 y 115), así como en el derecho de los consumidores a seleccionar libremente los bienes y servicios de su preferencia (artículo 117), con lo cual nuestra Constitución se sostiene en el principio de la soberanía del consumidor. Frente a estos principios, la propia Constitución emplaza al Estado a regular y planificar la economía (artículos 112, 115 y 302), limitando el ejercicio de la propiedad privada y libertad económica, no sólo para defender el cabal ejercicio de esa libertad (tal es el fundamento constitucional de nuestro sistema de defensa de competencia), sino además, a fin de asegurar condiciones reales de igualdad en la economía (artículo 21), lo que supone que el Estado garantiza la satisfacción progresiva de necesidades de interés social, imbricadas con la satisfacción de derechos prestacionales. Dentro de este sistema, y conforme a su flexibilidad, la Constitución rechaza la hegemonía del Estado o del sector privado. Muy bien aclara el artículo 299 constitucional que la creación y distribución de riqueza es responsabilidad compartida entre el sector privado y el Estado, quien incluso puede imponer prestaciones forzosas a la iniciativa privada en el marco del principio de solidaridad (artículo 135).

El sistema económico asumido por la Constitución de 1999 es, pues, el de *economía social de mercado*, como reiteradamente reconoció la Sala Constitucional (sentencias de 6 de febrero de 2001 caso *Pedro Pérez Alzurutt*; de 1 de octubre de 2003, caso *Inversiones Parkimundo*; 15 de diciembre de 2004, caso *Seguros Caracas Liberty Mutual* y de 15 de febrero de 2007, caso *BP Oil Limited*). No es válido pretender desarticular los elementos de este concepto, para postular la primacía de uno sobre el otro: errado sería concebir que la Constitución impone un sistema social de la economía, es decir, un sistema que propende a la socialización; tampoco es válido afirmar que único sistema que se admite es el libre mercado o capitalista. Sistema de economía social de mercado –no, siquiera, *sistema de eco-*

*nomía libre de mercado*, como también se ha sostenido- es, en suma, el parámetro ordenador de nuestras cláusulas económicas. Sistema definido con flexibilidad –no con ambigüedad, recordando aquí la polémica entre Gaspar Ariño Ortiz y Manuel García-Pelayo- en cuya ejecución podrán desarrollarse modelos variados, incluso, de distinto signo político.

Dentro de este sistema, la cláusula del Estado social cumple una función ordenadora de todo el sistema económico. Primero, por su carácter vinculante, aceptado en la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Luego, al entenderse que la cláusula del Estado social es norma que impone mandatos positivos a los Poderes Públicos. La cláusula del Estado social impone obligaciones *positivas* a los Poderes Públicos. La referida cláusula otorga, pues, *mandatos* que *emplazan* a los Poderes Públicos a intervenir en el orden social a fin de promover la existencia de condiciones *efectivas* de igualdad, como alude la exposición de motivos del Texto de 1999 y desarrolla el artículo 21.2 constitucional. La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha insistido sobre este particular, al sostener, en sentencia de 26 de mayo de 2004, caso *Federación Médica Venezolana*, que “la cláusula de Estado Social de Derecho es suficiente para que el Estado, a través de su estructura administrativa, esté en constante desarrollo de un programa económico, social o cultural y concilie los intereses de la sociedad, porque esa es, precisamente, su razón de ser”. Como recuerda Parejo Alfonso, tal carácter vinculante se proyecta frente al Legislador, quien es emplazado a desarrollar estos postulados sociales, pero también la cláusula se proyecta sobre la Administración, quien asume la función prestacional ya citada. La Sala Constitucional en su sentencia de 26 de mayo de 2004, define al Estado Social de Derecho como “el Estado de la procura existencial”.

En este sentido, la acción del Poder Legislativo y de la Administración deben orientarse a la progresiva satisfacción de los derechos prestacionales, en el entendido que no todo “derecho social” calificado por la Constitución es un auténtico derecho subjetivo: en muchos casos estaremos ante principios que vinculan al Poder Legislativo, quien está llamado a desarrollar un sistema de prestaciones administrativas. Pero en otros, sí estaremos ante verdaderos derechos prestacionales que obligan a la Administración a intervenir a fin de garantizar la satisfacción efectiva progresiva de tales derechos, obligación que es jurídicamente tutelable.

Por lo anterior, y como ha sucedido en Derecho comparado, la Sala Constitucional ha entendido que la cláusula del Estado social justifica el atemperamiento del principio de legalidad. La primera decisión en la cual se sostiene esta tesis es en la sentencia de 17 de agosto de 2004, caso *Henry Pereira Gorrín*. Ese debilitamiento es soportado con el discurso de las trabas que, para la acción social del Estado, implica la sujeción a Derecho de los Poderes Públicos (sentencia de 14 de septiembre de 2004, caso *nulidad de la Ley de Mercados de Capitales*). Lo importante, en todo caso, es que el mayor desarrollo normativo del Reglamento no afecte la noción de la Administración subordinada a la Ley, como entre otros, ha expresado Tornos Más

## IX

Desde el 2002, y con particular fuerza desde 2005, la concepción del Estado social se ha venido anclando una concepción minusvalorada de la libertad económica, que retoma los viejos resquemores sobre tal libertad. El punto de inicio de esta concepción es la sentencia, ya citada, de la Sala Constitucional de 24 de enero de 2002, que parte de la tesis de Forsthoff. Pero junto a este razonamiento *jurídico*, encontramos también razonamientos que sólo pueden ser catalogados de *políticos*.

Así, la Sala entiende que el Estado social “persigue la armonía entre las clases, evitando que la clase dominante, por tener el poder económico, político o cultural, abuse y subyugue a otras clases o grupos sociales, impidiéndoles el desarrollo y sometiéndolas a la pobreza y a la ignorancia; a la categoría de explotados naturales y sin posibilidad de redimir su situación”. La Sala Constitucional acota que la libertad económica tiene límites inmanentes, con lo cual incluso en ausencia de Ley expresa, los Poderes Públicos pueden limitar la autonomía privada. Por lo tanto, puede extraerse de este fallo que la autonomía privada *no es libre*: ella sólo se tolerará en la medida en que no lesione al interés social, asumiendo el Estado como cometido la “desprotección” jurídica de la clase considerada como poderosa.

La sentencia de la Sala Constitucional que se comenta se aleja, notablemente, de los postulados *verdaderos* del artículo 2 de la Constitución. El Estado social es, también, *Estado de Derecho*. Ciertamente es que los cánones del Estado de Derecho bajo el Estado liberal se ajustan a resultados de la transformación al Estado social, pero como recuerda Manuel García-Pelayo, esos postulados no desaparecen. La acción social del Estado debe ser una acción *subordinada a la Ley*, con lo cual, la restricción de la empresa privada (y de la autonomía privada) sólo debe ser alcanzada previo texto legal expreso. La lectura que da la Sala Constitucional es otra: la autonomía privada, en el Estado social, no es libre, no que implica la admisión de límites que –nótese bien– pueden ser actualizados por la Administración incluso en ausencia de texto legal expreso. Lo que se pretende es la funcionalización social de la empresa privada, es decir, que ella es sólo una *función social*, en los términos de Duguit, luego tratados por F. Galgano: la empresa privada podrá ejercerse en tanto ella se cohesione con su función social.

Esta doctrina ha sido nuevamente planteada en la sentencia de la Sala Constitucional de 23 de julio de 2009, caso *nulidad de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario*. Allí la Sala Constitucional entiende que el carácter restrictivo de las limitaciones sobre la libertad económica es una tesis propia del Estado liberal (o el llamado Estado gendarme). Por el contrario, en el Estado social, la libertad económica sufre un proceso de “humanización, de socialización (en el sentido de tomar en cuenta el carácter social del hombre)”, lo que pasa por “despojar” a este derecho de “su impronta meramente lucrativa, de su obsesión por la eficacia, de su individualismo excluyente”. Con lo cual, para la Sala, la “relatividad es guía rectora existencial” para ponderar las limitaciones a la libertad económica, que es concebida más como un principio socializado.

Tal interpretación no es conforme con el Estado social y Democrático de Derecho, pues parte de la falacia de privilegiar el Estado social sobre los otros dos componentes de la

fórmula que emplea el artículo 2, cuando lo cierto es que esos tres componentes son inseparables. Es contrario al Estado democrático y de Derecho postular como cometido la desprotección jurídica de los ciudadanos y reconocer límites inmanentes de la libertad económica que serán precisados únicamente por el Estado, quien asume la conducción total del proceso económico. Esto, insistimos, nada tiene que ver con la cláusula del Estado social y Democrático de Derecho.

Quizás como reacción a esta tesis, se ha sostenido que el Texto de 1999 sanciona un modelo de capitalismo basado en el libre mercado, es decir, un texto que sólo admite el modelo “liberal-capitalista”. Se trata, entendemos, de una posición extrema, que soslaya los efectos jurídicos inmediatos que cabe derivar del artículo 2 constitucional que, guste o no, otorga al Estado una clara función de conformación social. Ambas visiones, en todo caso, son extremas. Y los extremos deben evitarse. La historia, recuerda S. Martín-Retortillo Baquer, además de compleja, es siempre matizada en extremo.

## X

Para nosotros, actualmente, hay en Venezuela una visión equívoca del Estado social, desde la teoría que entiende que ese Estado propende a la desprotección jurídica de la clase económica dirigente. El equívoco está en disgregar los componentes de la forma de Estado que reconoce el artículo 2 constitucional.

La acción de transformación social que el Estado asume, para remover los obstáculos que impiden la existencia de condiciones reales de igualdad, sólo puede tener cabida dentro de los cauces formales del Estado de Derecho y a través de mecanismos democráticos, tanto en la forma como en el fondo. A tal punto llega esta cohesión que sólo puede afirmarse la existencia del Estado social, en el marco del estado de Derecho y Democrático. Fuera de ese marco, como recuerda Manuel García-Pelayo, lo que se desarrolla el *Estado policía*, o sea, el “regreso al despotismo más o menos ilustrado acomodado a las exigencias del tiempo presente”.

Por ello, cuando la concepción del Estado social se confunde con la socialización de la libertad económica, sujeta al control director del Estado, en realidad, se está desconociendo al artículo 2 de la Constitución. El modelo económico en curso ha propendido decididamente a esta socialización, en especial, al amparar un modelo de planificación central vinculante, que de manera incluso coactiva obliga a sancionar un modelo de “sociedad socialista”, que también de manera forzosa debe imbricar los cauces de participación ciudadana, cauces que quedan sujetos a intensos controles directivos de la Administración.

Este modelo, esta concepción, debemos señalarlo, no son reflejo del artículo 2 de la Constitución. No está de más recordar, como incluso lo aceptó la sentencia de la Sala Constitucional de 24 de enero de 2002, tantas veces citada, que el Estado social no obliga a la creación del modelo socialista, sin perjuicio que las políticas públicas (como señalaron García-Pelayo y S. Martín-Retortillo Baquer) puedan llegar a conducir al socialismo democrático. Pero más allá de ello, lo cierto es que el Estado social no puede implicar la funcionalización de la libertad económica y su sujeción a los planes que unilateralmente dicta

la Administración: esto implica el quiebre del Estado de Derecho. Tampoco puede proibirse la participación ciudadana a un número reducido de sujetos, dirigidos desde el propio Estado: esto se aparta del Estado democrático. Podrá haber aquí acción de bienestar social, probablemente, pero no la acción del Estado social y democrático de Derecho.

Lo que propende la cláusula del artículo 2 constitucional no es marginar la libertad económica, pues con ello, se cercenará también a la libertad general del ciudadano. Por el contrario, esta cláusula lo que llama es remover obstáculos que impiden o dificultan la participación ciudadana equitativa en el ejercicio de esa libertad, promoviendo así la democracia social y económica. Como ha afirmado en fecha reciente la Sala Constitucional, y en una visión ciertamente equilibrada, el sistema económico constitucionalizado se basa en el deber del Estado “de intervenir en la economía para lograr la justicia social”, así como en el reconocimiento de “la iniciativa privada en la economía como un factor fundamental, para el desarrollo armónico de la economía nacional” (sentencia de 1 de diciembre de 2009, caso *SUDEBAN*).

Tampoco lo anterior debe reconducir a un modelo del Estado paternalista, muy conocido entre nosotros. Basta recordar como esta manifestación del Estado social entró en crisis, tanto por ser inviable económicamente como por obstruir el desarrollo y crecimiento socioeconómico. Crisis que no supone la desaparición del Estado social. El Estado, como apunto S. Martín-Retortillo Baquer, el “Estado fuerte, es necesario (...) para la defensa de la libertad y de la propia sociedad”, así como para la satisfacción de necesidades de interés social. Tal y como sostuvo Juan Pablo II la *Carta Encíclica Centesimus Annus*, hay muchas necesidades que no son “vendibles” no son “vendibles”, esto es, capaces de alcanzar un precio conveniente. Por ello, “es un estricto deber de justicia y de verdad impedir que queden sin satisfacer las necesidades humanas”.

El Estado social, en resumen, con el sentido que éste tiene en el artículo 2 de la Constitución, debe ser, en palabras de Jaime Rodríguez-Arana, un “Estado social dinámico”, basado en “los postulados del pensamiento abierto, plural”. En pocas palabras, el Estado social basado en el protagonismo del ciudadano, lo que supone, para el autor, “colocar el acento en su libertad, en su participación en los asuntos públicos, y en la solidaridad”. Visto desde esta perspectiva, no hay contradicción entre Estado social y libertad económica. Incluso, podemos afirmar que, sin libertad económica, no hay Estado social, pues aquella es el presupuesto necesario para la efectiva participación ciudadana en el desarrollo de actividades económicas, tal y como dispone el artículo 70 de la Constitución.

La presencia del sector privado es, pues, consustancial al cometido último que cabe desprender del artículo 2 de la Constitución, cual es la redistribución de la riqueza conforme a la justicia social. No se trata de darle, al término, un sentido reivindicatorio de los oprimidos excluyendo y “desprotegiendo” a los poderosos u opresores. La justicia social debe aludir, muy por el contrario, a la constante rectificación que debe efectuar el Estado al mercado, procurando la equitativa satisfacción de necesidades que no son “vendibles”. Recientemente, en la encíclica *Caritas in veritate*, de junio de 2009, se ha vuelto sobre este aspecto, al recordarse que “(...) la doctrina social de la Iglesia no ha dejado nunca de sub-

rayar la importancia de la justicia distributiva y de la justicia social para la economía de mercado, no sólo porque está dentro de un contexto social y político más amplio, sino también por la trama de relaciones en que se desenvuelve”.

El principio de centralidad de la persona, por ello, supone la existencia de la libertad económica. Es decir – de acuerdo con Hayek y Von Mises- presupone la *capacidad de decidir*, sin coacciones ilegítimas o *arbitrarias*, los mecanismos, instrumentos y fines que informan el ejercicio de las actividades económicas.

El Estado social, como es concebido en el artículo 2 de la Constitución, requiere entonces la “*capacidad de iniciativa empresarial*”, y esta capacidad presupone un sistema sustancial y formalmente democrático. No se trata, pues, de replicar la fórmula muy conocida entre nosotros del Estado paternalista que reparte dádivas, ni tampoco, postular una utópica realidad económica y social absoluta. Como ha señalado nuestro rector, Revendo Padre Doctor Luis Ugalde, “sólo una conciencia compartida de las limitaciones y de la perfectibilidad, permanece abierta al cambio, a la crítica, a los derechos personales de cada uno y a la pluralidad democrática”.

Es necesario, por tanto, reivindicar al Estado social, en el sentido en que éste es concebido en el artículo 2 de la Constitución, recordando que ese Estado social tiene bases liberales. Por ello, al reivindicar ese Estado, por ello, debe también reivindicarse la libertad económica sin la cual, no puede haber la igualdad ansiada por el artículo 21 constitucional. Esto implica dejar atrás los prejuicios históricos que han rodeado a la libertad económica, para reconocer que ella es un derecho fundamental y parte relevante de la libertad, que es uno de los valores supraconstitucionales de nuestro ordenamiento, conforme al artículo 2 del Texto de 1999.

Prejuicios a la libertad económica que existen con intensidad en la actualidad, en efecto, pero que se remontan, en Venezuela, incluso a la época de la Colonia. En el *Tomo Tercero de las Memorias de la sociedad económica*, impresas en Madrid en 1778, se inserta el discurso que, sobre la libertad de comercio, pronunció Don Francisco Cabarrus. Refiriéndose a la situación de tal libertad en la Metrópoli y en las colonias, recordaba los acérrimos adversarios a esa libertad. Los unos –señalaba- que aunque conozcan sus ventajas “interesados en el monopolio, no miran más interés en el Estado que el suyo”; los otros, son aquellos hombres “al parecer mal organizados, que se puede decir han renunciado formalmente al derecho de pensar”. De esa manera, concluía, estas son “las dos especies de contrarios que tiene que combatir la libertad (de comercio): el interés de pocos y la ignorancia de muchos”. Tiempo es ya de superar esta visión.

La Unión, marzo de 2010