



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SUBSIDIARIEDAD DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ECONOMÍA

Presentado por
Vecchini González, Patricia Gabriela

Para optar por el Título de
Especialista en Derecho Administrativo

Asesor
García Soto, Carlos

Caracas, 8 de julio de 2020



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

APROBACIÓN DEL ASESOR

Por la presente hago constar que he leído el Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana **Patricia Gabriela Vecchini González**, titular de la cédula de identidad **V-17.803.129**, para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título definitivo es **“El Principio Constitucional de Subsidiariedad de la Intervención Administrativa en la Economía”**; y manifiesto que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Caracas, a los dieciocho (18) días del mes de noviembre de 2019.

Carlos García Soto

C.I V-15.465.071

Dedicatoria

A Dios y la Virgen del Valle,
por iluminar mi camino.

A mis padres y a mi esposo, por
apoyarme e impulsarme durante
el proceso de elaboración de este
trabajo.

A mi tutor, por todo su apoyo y
por su colaboración.

Reconocimientos

Agradezco a la Universidad Católica Andrés Bello, mi alma mater, por formarme como profesional bajo los mejores estándares de calidad educativa.

Agradezco a mis padres y a mi esposo, por estar constantemente apoyándome y motivándome a hacer mejor persona y profesional. A mi esposo, igualmente le agradezco todo su aporte y su paciencia.

A mi tutor, le agradezco su tiempo y toda su colaboración

A mi familia y amigos en general, les agradezco el apoyo durante todos estos años de estudio.



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SUBSIDIARIEDAD DE LA
INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ECONOMÍA**

Autor: Vecchini González, Patricia Gabriela
Asesor: García Soto, Carlos
Fecha: Noviembre 2019

RESUMEN

A lo largo de los años, las sociedades del mundo han discutido sobre las ventajas y desventajas de dos sistemas económicos opuestos: el primero, con libre formación de precios, libre competencia, libre desenvolvimiento de los mercados, respeto del derecho a la propiedad y libre iniciativa privada; y el segundo, un sistema de economía centralizada, planificada, controlada y regulada por el Estado. La intervención de la Administración sobre la esfera jurídica de los particulares puede manifestarse en el ordenamiento jurídico, por lo que, se hace necesario analizar el principio de subsidiariedad que rige la facultad de la Administración para intervenir en la economía y los límites para el ejercicio de esa potestad, conforme a lo previsto en nuestra Constitución. De acuerdo a lo previsto en nuestra Constitución el Estado deberá promover el desarrollo armónico de la economía nacional. A partir de ese marco, el Estado puede crear o modificar la legislación orientada a regular la actividad económica, bien sea mediante leyes, decretos, reglamentos, normas y cualquier otro instrumento jurídico relacionado.

Palabras clave: intervención, principios, limitaciones, reserva legal, subsidiariedad, proporcionalidad, economía, libertad económica, mínima intervención.

Lista de siglas

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: CRBV

Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos: LOPJ

Índice General

	pp.
Constancia de aprobación del asesor	ii
Dedicatoria	iii
Reconocimientos	iv
Resumen	v
Lista de siglas	vi
Introducción	1
I. La Constitución Económica y la Intervención Administrativa	3
Constitución Económica y Neutralidad Política de la Constitución	3
De la Constitución Económica.	3
De la Neutralidad Política de la Constitución	7
La Constitución Económica en Venezuela	8
La Intervención de la Administración en la Economía	13
De la libertad económica	14
Sobre los principios que rigen la intervención de la Administración en la Economía	25
II. El Principio de Subsidiariedad en el Derecho Público Económico	31
Concepto del principio de subsidiariedad	32
El principio de subsidiariedad y el principio de coiniciativa	38
El principio de subsidiariedad y el principio de menor intervención	45
III. La Vigencia del Principio de Subsidiariedad en Venezuela	51
Tesis en contra del principio de subsidiariedad	51
Tesis a favor del principio de subsidiariedad	54

Posición en relación al principio de subsidiariedad	59
Conclusiones	61
Referencias Bibliográficas	63

Introducción

La intervención del Estado en Venezuela, nace de un sistema de economía mixta, previsto en la Constitución donde no predomina la regla de la libre competencia del mercado, ni la propiedad absoluta de los medios de producción por parte del Estado, ya que no puede existir un sistema basado en la acción única y exclusiva del Estado, que aniquile la intervención de actores privados; como tampoco puede existir un sistema económico de libertades en el cual el Estado se abstenga de intervenir. En ese sentido, el sistema económico debe necesariamente perseguir un equilibrio, sin menoscabar garantías jurídicas.

Históricamente, el nivel de intervención del Estado ha variado, partiendo del Estado Liberal, donde éste se abstenía de intervenir en el mercado, de modo de garantizar el ejercicio de la libertad económica. Posteriormente, con la llegada del Estado Social de Derecho, se evolucionó el enfoque del papel del Estado y su intervención en la economía.

En Venezuela, en los últimos años hemos experimentado una fuerte intervención en la economía por parte del Estado, dónde éste actúa para controlar y regular todos los sectores económicos, al mismo tiempo que se desenvuelve como actor económico “compitiendo” con el sector privado, en actividades como la bancaria, las telecomunicaciones, la producción de alimentos, la venta de bienes y servicios, entre otros.

En virtud del papel intervencionista que se adquirió en los últimos años en nuestro país, se requiere el estudio de los principios y límites propios de la figura jurídica de la intervención del Estado, ya que el análisis exhaustivo de los principios de subsidiariedad, coiniciativa y *favor libertatis*, permiten determinar la capacidad y la medida en la cual, en efecto, puede el Estado intervenir en la economía. Esto permite, que el Estado a través de

su papel en la economía, actúe dentro del marco legalmente establecido para ello, sin vaciar el núcleo esencial de los derechos de los particulares.

Visto lo anterior, es claro que, por lo trascendental para la sociedad que resulta el estudio de los principios y límites a la intervención, se hace de gran importancia y vigencia el estudio de este tema.

Capítulo I

La Constitución Económica y la Intervención Administrativa

Constitución Económica y Neutralidad Política de la Constitución

A los fines de estudiar el principio constitucional de subsidiariedad de la intervención administrativa en la economía, resulta fundamental analizar y entender el concepto de Constitución Económica.

Conociendo de qué trata la Constitución Económica y cómo se encuentra recogida en nuestro ordenamiento jurídico podemos entender y desarrollar la aplicabilidad del principio de subsidiariedad de la intervención de la administración en la economía.

De la Constitución Económica.

El origen del concepto de la Constitución Económica surgió en Alemania. Al respecto, Peña Solís (2014) nos indica que:

deriva su connotación jurídica original de las disposiciones normativas introducidas ex novo sobre libertad empresarial, propiedad privada, nacionalización y socialización de empresas y planificación de la producción, en la Constitución de Weimar de 1919, con la finalidad de incorporar al texto de la misma un conjunto de valores, criterios e instituciones que configuran desde el punto de vista sustantivo un modelo económico, totalmente diferente por razones obvias del diseñado en las precedentes Constituciones liberales europeas. Fue así como con la expresión “Constitución Económica” se intentó otorgarle la importancia a esas regulaciones

normativas de naturaleza económica, que pasaron a jugar un papel relevante para el funcionamiento de la sociedad y de la economía, y en definitiva del sistema político (p. 223).

Sin embargo, no fue sino hasta después de 1945 que la concepción doctrinaria acerca de la Constitución Económica se impuso a nivel universal (Peña Solís, 2014).

Para Brewer-Carias (2004), toda Constitución contemporánea está integrada por tres componentes fundamentales. El primero, al que puede denominarse la Constitución Política que regula la organización del Estado mediante la distribución territorial y división orgánica del Poder Público; el segundo, la Constitución Social que regula el estatuto de las personas y de los ciudadanos y su relación con el Estado al igual que la relación general entre la sociedad y el Estado; y el tercero, es la Constitución Económica que tiene por objeto establecer los principios del régimen de las relaciones económicas y el papel que, en los mismos, corresponde a la iniciativa privada y al propio Estado.

En igual forma, Díaz Blanco, en relación a la Constitución Económica, se refiere señalando que el constitucionalismo contemporáneo, además de consagrar derechos económicos y sociales, constitucionaliza principios reguladores de la economía, estableciendo un marco jurídico fundamental para su estructura y funcionamiento. Las constituciones actuales regulan la economía nacional fijando el marco jurídico conforme al cual debe desarrollarse. El Estado planifica e interviene utilizando el derecho para asegurar el desarrollo de políticas económico sociales.

Ahora bien, ¿de qué podemos estar hablando cuando nos referimos a la Constitución Económica que resulta tan importante, para los autores anteriormente citados, integrarla en nuestra constitución?

Juan Domingo Alfonzo Paradisi (2008), define la Constitución Económica

como:

un conjunto de normas que establecen la estructura o el marco jurídico fundamental para la actividad económica y dicha Constitución no garantiza la existencia de un determinado orden económico, garantizando así una economía social de mercado, inspirada en principios básicos de justicia social y con una base neutral, que deja abierta distintas posibilidades al legislador el cual debe observar los límites constitucionales (p. 395).

Según García Pelayo (1991), la Constitución Económica es el conjunto de normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica. A tal efecto parte de la doctrina ha afirmado que comprende como mínimo los aspectos relativos al establecimiento del tipo o de los tipos de propiedad, las formas de relación entre los actores económicos y la distribución de las atribuciones entre el estado y los actores y entidades económicos de la sociedad.

En concordancia con este autor, José Ignacio Hernández (2006), señala que la Constitución Económica consiste en las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica. Tales normas sirven de parámetros jurídicos básicos para la acción de los actores económicos públicos y privados, y pueden ser de enunciación de principios y valores directivos orientadores de la acción, o pueden tener formulación y garantías más rigurosas.

En ese mismo sentido, Ariño Ortiz y Cuétara (2001) define la Constitución Económica como el conjunto de principios, criterios, valores y reglas fundamentales

que presiden la vida económica social de un país, según un orden que se encuentra reconocido en la Constitución. Martín-Retortillo (1988), por su parte, define la Constitución Económica como “El conjunto de principios y normas que, a nivel Constitucional, establecen el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica” (p. 29).

En virtud de lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la Constitución Económica no es más que el conjunto de principios y normas que se establecen a nivel constitucional, para formar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica. Dichos preceptos constitucionales tienen la función de habilitar, orientar y limitar la acción económica del Estado.

Ahora bien, debe entenderse que estos valores, principios y normas son además de ser de cumplimiento obligatorio, los límites entre los cuales puede aplicarse un régimen o modelo económico. Tal y como indica Peraza (2013) “en la Constitución Económica está claramente definido un orden económico constitucional y, segundo, que éste no es una pieza aislada, sino un elemento más, dentro de la estructura básica de la Constitución” (p. 39).

Como consecuencia, ese sistema económico debe necesariamente perseguir un equilibrio, sin menoscabar garantías jurídicas y respetando los fundamentos democráticos recogidos en la Constitución.

Es por todo lo anterior, que la doctrina sostiene que las Cláusulas de corte económico de la Constitución deben guardar un contenido neutro, de modo que no se inclinen a favor de una ideología partidista en concreto o que sean analizadas de forma parcializada por un actor político determinado, tal y como será analizado a continuación:

De la Neutralidad Política de la Constitución

La finalidad de una cláusula económica neutra consiste en permitir una libertad frente a las distintas posturas ideológicas, propias de cualquier sistema democrático, con el establecimiento de un gobierno con cualquier orientación política. Es decir, que independientemente de la postura política del gobierno, la cláusula económica neutra permite escoger entre un mínimo intervencionismo o una política restrictiva y altamente reguladora.

En este sentido, Briceño y Machado (2000), señalan que el principio de neutralidad implica que en la Constitución no se define claramente el modelo u orientación económica acogido por ésta, ya que se deja el legislador el cometido.

Por su parte, Hernández (2006), señala que la neutralidad político-económica de la Constitución permite al legislador desarrollar la política económica a su juicio más adecuado, siempre y cuando respete la Ley Fundamental y los Derechos Fundamentales.

Para Aragón Reyes (1995), la neutralidad política de la Constitución consiste en asegurar el equilibrio de poderes, garantizando el pluralismo y la libertad. El fin de ordenar al Estado como unidad conduce irremediablemente a una abstracción de normas constitucionales, buscando garantizar entre otras cosas, el pluralismo.

En la doctrina alemana, Stober (1992) señala que la neutralidad de la Constitución se traduce en libertad del legislador al respecto de conformar un sistema económico. Esta concepción encuentra su justificación en la necesidad de adecuación con la realidad cambiante y por ello no se puede correr el riesgo de identificar a la Ley Fundamental con un concreto modelo económico.

En ese mismo sentido, Badell (2005) indica que la neutralidad política de la Constitución evita que el Estado se comprometa con doctrinas económicas

específicas, sin que esto implique en modo alguno la ausencia de bases jurídicas sobre las cuales pueda desarrollarse la economía. Conforme al criterio de Badell (2005), la neutralidad debe entenderse como una herramienta interpretativa conforme a la cual, en primer lugar, la Constitución no determina ni prevé una garantía del modelo económico alguno; en segundo lugar, las disposiciones constitucionales no deben inclinarse a un modelo económico 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 la propia constitución le ha impuesto, debe establecer la orientación político-económica del Estado.

Conforme a lo anterior, se puede afirmar que la importancia de la neutralidad política, viene dada por cuanto es aquella modalidad adoptada por el constituyente mediante la cual se abstiene de definir un modelo económico específico, dejándole un marco de actuación tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, para que según las circunstancias, pueda hacer la adopción de un sistema económico específico sin necesidad de una reforma constitucional, imposibilitando inclinaciones extremistas, de un lado u otro, por parte de cualquier Gobierno de turno según su postura política.

La Constitución Económica en Venezuela

Visto como ha sido el tratamiento doctrinario en relación a la constitución económica, conviene estudiar en concreto, su aplicación en Venezuela.

A los fines de estudiar la manera en la cual nuestro Texto Fundamental contempla la Constitución Económica, hay que hacer referencia directa al artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999), el cual establece lo siguiente:

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.

Conforme a lo previsto en el referido artículo, resulta evidente que nuestro régimen jurídico acoge un sistema de economía social de mercado, mediante el cual concurren actores tanto del sector público como privado en la oferta de bienes y servicios. De modo que, se adoptó un régimen constitucional en materia económica, que no se encuentra comprometido con ninguna dogmática en específico.

Asimismo, el artículo 299 de la CRBV, establece que el Estado se encuentra facultado para, conjuntamente con la iniciativa privada, promover el desarrollo armónico de la economía nacional. De ese modo, esta norma constituye una habilitación para que el Estado interactúe de forma activa en la economía.

Nuestra jurisprudencia ha sido cónsona en relación a la concepción de la Constitución Económica, incluso antes de la entrada en vigencia de la CRBV, la extinta Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil en sentencia del 14 de noviembre de 1999, caso Constructora Elive, C.A., dictaminó que la Constitución Económica es “el Marco Jurídico fundamental (...) para la estructura y funcionamiento de la actividad Económica (...) en la cual se define el orden económico en sus funciones esenciales y se establecen normas que sirven de parámetros para la acción de los operadores económica”.

Posterior a la CRBV, el Tribunal Supremo de Justicia se ha pronunciado en relación al concepto de Constitución Económica y su aplicación en el ordenamiento

jurídico venezolano. En concreto, la sentencia de la Sala Político Administrativa número 02900 del 12 de mayo de 2005, reiterada en sentencia número 00913 de la misma Sala en fecha 29 de septiembre de 2010 y, posteriormente reiterada en sentencia número 1040 de la Sala Político Administrativa de fecha 28 de octubre de 2010, ha establecido lo siguiente:

Tal como se aludiera supra, 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.
(p. 155 y ss.).

Del criterio jurisprudencial referido, se observa que para la Sala Política Administrativa, el principio de neutralidad política de la Constitución se basa en un texto flexible el cual no se identifica con una ideología política determinada y permite dejar una “ventana abierta” en favor del legislador, a los fines de que proceda a regular y establecer la orientación política-económica del Estado y que en función de ello, se dicten instrumentos normativos que se adapten a las necesidades de la sociedad, las cuales están en constante cambio.

Es importante destacar que este marco normativo siempre debe construirse sobre la base de unos principios y valores no neutrales, como el reconocimiento de la propiedad privada y de las libertades ciudadanas, valores generalmente enfrentados con ideologías políticas autoritarias como las socialistas, comunistas y fascistas, que al no reconocer estos principios modernamente aceptados no pueden materializarse sin contrariar una constitución moderna.

Ahora bien, la exposición de motivos de la CRBV expresa que:

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

Si bien la exposición de motivos no resulta vinculante jurídicamente, resulta necesario referirse a ella toda vez que hace notar como el sistema venezolano más allá de regirse bajo el principio de neutralidad política de la Constitución Económica, parece que se apegó al principio de flexibilidad, toda vez que se adopta un modelo económico mixto, fundamentado en la libertad económica pero moderado por el principio de justicia social, causal legitimadora de la intervención del Estado en el ámbito económico.

En relación a la flexibilidad de la Constitución, la sentencia No. 0329 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, estableció lo siguiente:

De las normas antes transcritas se puede colegir que las mismas consagran la libertad económica no en términos absolutos sino permitiendo que mediante ley se dispongan limitaciones. Sin embargo, debe destacarse que ello no implica ejercicio alguno de poderes discrecionales por parte del legislador el cual no podrá incurrir en arbitrariedades y pretender calificar por ejemplo como razones de interés social limitaciones a la libertad económica que resulten contrarias a los principios de justicia social, ya que, si bien la capacidad del Estado de limitar la libertad económica es flexible, dicha flexibilidad existe mientras ese derecho no se desnaturalice. En este mismo sentido debe entenderse que cuando la norma transcrita se refiere a las limitaciones a dicho derecho y señala sólo “las previstas en esta Constitución las que establezcan las leyes...” no puede interpretarse que la Constitución establezca garantías cuya vigencia pueda ser determinada soberanamente por el legislador ya que todos los derechos subjetivos previstos en

la Constitución son eficaces por sí mismos, con independencia de la remisión legal a la que pueda aludir la Constitución. Lo que la Ley Fundamental ofrece es un “estatuto completo de la libertad, efectivo por sí mismo, no necesitando de ningún complemento para ser operativo inmediatamente” (E. García de Enterría, citado por Linares Benzo, Gustavo en su ponencia “Lo que la Libertad económica saca del juego” en el IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional).

Mediante la decisión transcrita, la Sala Constitucional se refiere a los principios económicos recogidos en nuestro Texto Fundamental como “flexibles” y no como “neutros”. Sobre este particular, Brewer-Carías (2004) señala que “la Constitución venezolana, aunque no formula una Constitución económica neutra, lo hace de manera que permite el libre juego de la oferta democrática de las ideologías y el establecimiento del gobierno de orientación más socialista o más liberal”.

De todo lo anterior, podemos entender que nuestra Constitución se encuadra en el sistema mixto, es decir, aquel en el cual perfectamente puede converger tanto la actividad económica del Estado con la actividad privada.

La Intervención de la Administración en la Economía

Tal y como se mencionó anteriormente, nuestra Constitución Económica está integrada por una serie de normas que permiten estudiar los derechos económicos contenidos en favor de los particulares y las condiciones para su ejercicio (límites y garantías).

En ese sentido, los pilares fundamentales, aunque no los únicos, a los cuales se debe hacer mención cuando se realiza este estudio, es (i) a la libertad económica, y (ii) al derecho de propiedad.

De la libertad económica

La libertad económica, está recogida en el artículo 112 de la CRBV, en los siguientes términos:

Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. 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.

Conforme a la norma transcrita, “todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia”, dicho en términos más sencillos, esto no es más que la garantía para los particulares de que puedan producir, comercializar, distribuir, vender, comprar, en fin, ejercer cualquier actividad lícita de lucro. Sin embargo, la misma norma, continua señalando “sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social”.

Es decir, que la libertad económica no es una libertad absoluta bajo nuestro sistema constitucional, sino que está sometido al control y tutela del Estado,

pudiendo éste último, limitar el derecho de los ciudadanos conforme a las razones constitucionalmente previstas para ello. El establecimiento de esta posibilidad, no es más que una habilitación para el Estado de intervenir en la economía.

En efecto, tal y como lo señala Peraza (2013):

La intervención del Poder Nacional en la economía por órgano de alguna de sus tres ramas tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), está sujeta a límites claramente definidos constitucionalmente como se verá con mucho detalle *infra*; en tal sentido, el Poder Legislativo sólo puede legislar con total y absoluta sujeción a la supremacía de la Constitución y de los Tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos suscritos y ratificados por Venezuela. En igual sentido, al Poder Legislativo le corresponde ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional.

Sobre la posibilidad de limitar el derecho de la libertad económica, la Sala Constitucional mediante sentencia número 1798, de fecha 19 de julio de 2005, al señalar lo siguiente:

la libertad económica, al igual que sucede con otros derechos constitucionales, no es un concepto absoluto e irrestricto, ya que, además de los límites definidos directamente en la propia Constitución, pueden fijarse limitaciones expresas, mediante ley, fuera de las cuales,

quedan facultados los ciudadanos para actuar libremente, es decir, para ejercitar abiertamente los espacios de libertad no sometidos a alguna restricción. Con ello se afianza y se comprueba el único sentido lógico que puede darse al esquema constitucional, consistente en la existencia de un espectro básico y fundamental constitutivo de la libertad, postulado como principio, frente al cual pueden aparecer restricciones o limitaciones que operan como excepciones expresas a la regla general, y que sólo pueden ser establecidas mediante ley, es decir, excluyendo en forma absoluta la posibilidad de formular tales limitaciones por medio de actos concretos o disposiciones sublegales.

Ahora bien, la libertad económica como señala Badell (2005) implica que “los particulares participan, en un régimen relativo de libertad, en la producción económica y en la gestión de bienes y servicios, conjuntamente con el Estado” (p. 43). Le corresponde entonces al Estado garantizar a los particulares el ejercicio efectivo del derecho. Para Badell (2005) “el papel del Estado es imprescindible para lograr el despliegue integral de esa libertad” (p. 43), en el sentido que “corresponde al Estado fomentar y producir un marco jurídico y regulatorio que favorezca la libre iniciativa privada” (p. 43). Sin embargo, tal y como se prevé en el artículo 112 de la Constitución, la libertad de económica puede ser limitada por el Estado a través de la Ley cuando razones de interés social lo justifiquen.

Sobre este particular, nuestro Tribunal Supremo de Justicia, destacó mediante la decisión de la Sala Constitucional número 2641, lo siguiente:

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. Ahora bien, en relación con la expresa que contiene el artículo 112 de la Constitución, los Poderes Públicos están habilitados para la regulación – mediante Ley- del ejercicio de la libertad económica, con la finalidad del logro de algunos de los objetivos de “interés social” que menciona el propio artículo. De esa manera, el reconocimiento de la libertad económica debe conciliarse con otras normas fundamentales que justifican la intervención del Estado en la economía, por cuanto la Constitución venezolana reconoce un sistema de economía social de mercado. (p. 90)

Al respecto, resulta importante entender que para que el Estado pueda interferir en la economía de un país en ejecución del modelo económico que se haya trazado el Poder Ejecutivo, debe actuar con fundamento en una causa, razón, motivo o pretexto. La Constitución otorga a los órganos y entes estatales diversas competencias para regular la economía, pero además dichos órganos y entes suelen justificar sus actuaciones en normas constitucionales cuya ambigüedad no permite determinar con certeza cuáles son los límites que restringen esa actuación.

Si se realiza el estudio de la evolución del régimen jurídico económico de Venezuela se puede observar como el Estado ha pasado de una postura abstencionista respecto al libre desenvolvimiento de la economía, asumiendo una mayor acción de ordenación y limitación. Es de esta manera como el desarrollo económico y social del

Estado llega a insertarse en el ámbito de las obligaciones del estado, y a medida que este ejerce sus nuevas atribuciones la esfera jurídica de los particulares se ve afectada.

Actualmente, por ejemplo, podemos observar como nuestro ordenamiento jurídico ha incurrido en excesos en cuanto a las limitaciones legales de las libertades económicas, llegando a exacerbar el régimen jurídico más allá de una justificable prohibición de monopolios o una regulación sobre sectores sensibles (como la actividad bancaria o aseguradora), limitando y controlando los precios, regulando la forma en la cual deben ser marcados los precios de bienes y servicios, incluso regula los porcentajes de ganancia de los productores y todos los que participan en la cadena de comercialización de un bien o servicio, más un estricto régimen de control de cambio, entre otros.

En ese sentido, Herrera (2013) señala que la regulación del Estado no puede ser “anti-mercado, contraria a la propiedad privada de los medios de producción (capitalismo), ni puede configurar o planificar la acción económica privada, su misión no es ya controlar, sino impedir abusos y actuaciones que atenten contra la competencia y las libertades”.

Ariño Ortiz (2005), por su parte señala que:

El objetivo de la regulación no es tanto controlar a las empresas cuanto proteger a la sociedad en aquellas actividades que resultan esenciales para su vida y bienestar. Por tanto, los aspectos fundamentales a los que se tiene que orientar son dos: garantizar la prestación (presente y futura) del servicio del que se trate, y establecer los niveles adecuados en la relación calidad-precio (...)

Solo cuando el Estado asume sus funciones de creaciones de un marco institucional que impone limitaciones y deberes de hacer a aquellos que actúen en estos sectores, puede originarse un mercado imperfecto, si se quiere, pero más eficiente que la gestión pública monopólica hasta ahora existente. Por tanto, el remedio no está en acabar con ellos, que es lo que hace la regulación administrativa al viejo estilo, sino en defenderlos y protegerlos frente a sus transgresores. Así pues, la regulación siempre será necesaria, pero debe ser sólo la imprescindible, decreciente, subsidiaria y complementaria del mercado. (p. 20 y ss.)

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, llegó a pronunciarse en ese mismo sentido, mediante sentencia número 462 de fecha 6 de abril de 2001, caso Manuel Quevedo Fernández contra Only One Import, C.A., y se refirió a la libertad económica de la siguiente manera:

tal derecho tiene como contenido esencial, no la dedicación por los particulares a una actividad cualquiera y en las condiciones más favorables a sus personales intereses; por el contrario, el fin del derecho a la libertad de empresa constituye una garantía institucional frente a la cual los poderes constituidos deben abstenerse de dictar normas que priven de todo sentido a la posibilidad de iniciar y mantener una actividad económica sujeta al cumplimiento de determinados requisitos. Así, pues, su mínimo constitucional viene referido al ejercicio de aquella actividad de su preferencia en las condiciones o

bajo las exigencias que el propio ordenamiento jurídico tenga establecidas.

Es decir, la regulación del Estado debe ser útil y la misma debe ser aceptable en la medida en que la regulación no instrumentalice las libertades económicas y no sean contrarias a la competencia, pues de hacerlo, sería antijurídica (Herrera, 2013).

Con relación a este particular, en Venezuela, en los últimos años vemos como el exceso de intervencionismo ha deformado los mercados. Por ejemplo, el Estado compitió a través de sus redes de supermercado, no lo hizo en los mismos términos ni en las mismas condiciones que lo hizo el empresario privado, pues tuvo acceso a divisas preferenciales (haciendo uso del control de cambio que este mismo implementó desde el año 2003) y un “músculo económico” que le permitió subsidiar productos, lo cual en un sistema económico sano, ya habría sido catalogado de desleal y por ende, también antijurídico.

Por lo tanto, desde el punto de vista jurídico, lo que debería garantizarse es una armonización del ejercicio de los derechos económicos de los particulares y sus limitaciones, que podrían ser previstas bien por vía legislativa o bien por vía administrativa. En ese sentido, Peña Solís (2014) señala que “las potestades estatales de intervención no pueden –en el marco de un Estado de derecho- ser ni ilimitadas ni arbitrarias, en vista de que constituyen límites infranqueables de las mismas, tanto el contenido esencial del derecho como principio de proporcionalidad”.

En virtud de lo anterior, se afirma que las limitaciones al ejercicio de las libertades económicas de los particulares deben encontrarse sometidas a varias condiciones. Así, las limitaciones deben justificarse por razones imperiosas de interés general, deben ser objetivamente necesarias, debiendo ponderarse si el mismo resultado no puede alcanzarse a través de mecanismos menos coercitivos, es decir,

que más que una regulación buena o mala, esta debe ser sobre todas las cosas, útil, atendiendo a la necesidad general.

Constatada la existencia de un interés general, la jurisprudencia ha exigido que la limitación impuesta no vaya más allá de lo necesario para garantizar la protección de dicho interés. En todo caso, evidentemente la libertad económica es tutelable judicialmente, lo que supone que para llevar a cabo su ordenación la Administración debe ajustarse a un conjunto de garantías jurídicas, so pena de ser nulas sus actuaciones.

De manera tal, que se encuentra como primer límite que toda actuación destinada a restringir ese derecho debe materializarse a través de una ley formal en respeto a la garantía de reserva legal en materia de derechos fundamentales.

Sin embargo, Casal (2005) considera que existe una tendencia jurisprudencial dirigida a reducir la garantía de la reserva legal que se ha puesto de relieve en el ámbito económico. Así, la Sala Constitucional ha sostenido que la reserva legal admite gradaciones en la precisión o exhaustividad exigible a la regulación legal y al alcance correlativo de la intervención del reglamento.

En efecto, mediante Sentencia número 1613, de fecha 17 de agosto de 2004, la Sala Constitucional señaló que la consagración del Estado Social de Derecho, requiere del Poder Público la adopción de medidas que posibiliten la promoción del desarrollo económico y social, que implica la intervención estatal en la sociedad, especialmente en el ámbito económico. Asimismo señala que “la reserva no impide al legislador a apelar a la colaboración de normas sublegales para regular la materia reservada” (p. 312) y adicionalmente indica que ésta colaboración es legítima, “siempre que se mantenga dentro de los límites que ésta impone a la propia ley, pues sería absurdo pensar que la reserva de ley implica la obligación del legislador de establecer hasta sus últimos detalles la disciplina de una materia” (p. 312).

A criterio de Casal (2005), la tesis mantenida por la jurisprudencia reduce el sentido de la reserva legal que ha sido establecida en garantía de la protección de derechos constitucionales como el de la libertad económica. De allí que el autor afirme que aun cuando se haya producido una evolución del Estado Liberal al Estado Social de Derecho, se mantienen en vigencia el principio del monopolio legislativo en el establecimiento de limitaciones a los derechos constitucionales (p. 84).

Toda limitación a la libertad económica debe estar establecida en la Ley, pues esa materia ha sido reservada constitucionalmente a ella. Es decir, no puede ninguna otra rama distinta al Poder Legislativo a través de actos diferentes a la ley formal, imponer restricciones, limitaciones, prohibiciones o sanciones al ejercicio de este derecho, ya que se estaría vaciando la esencia misma del derecho al no garantizar la mínima seguridad jurídica.

Sin embargo, actualmente podemos observar como contrario a lo previsto constitucionalmente, en nuestro país mediante Decretos-Leyes dictados a través de Ley Habilitante, el Poder Ejecutivo de diversas maneras buscó restringir y limitar el ejercicio de derechos de carácter económico. Quizás el ejemplo más claro sea el Decreto Nro. 600, mediante el cual se dictó el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, publicado en la Gaceta Oficial Nro. 40.340 de fecha 23 de enero de 2014 (LOPJ), el cual ha sido modificado posteriormente pero manteniendo la misma línea.

Aunque el referido Decreto-Ley ha sido objeto de múltiples reformas, fue mediante esta primera publicación que el Poder Ejecutivo limitó el ejercicio del derecho de la libertad económica al establecer por primera vez en su artículo 31 que “ningún margen de ganancia superará el treinta por ciento (30%) de la estructura de costos del bien producido o servicio prestado en el territorio nacional”. Esta limitación se mantiene hoy en día a pesar de las diversas modificaciones que se le han hecho.

Adicionalmente, mediante la Providencia Nro. S/N, mediante la cual se corrige por error material la Providencia Administrativa Nro. 070/2015, donde se regulan las modalidades para la determinación, fijación y marcaje de precios en todo el territorio nacional, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial Nro. 40.775 del 27 de octubre de 2015, nuevamente se trasgredió el principio de reserva legal previsto en el artículo 112 de la CRBV, toda vez que se limitó aún más el “margen máximo de ganancia permitido” de los sujetos que intervienen en la cadena de comercialización de bienes y servicios.

Incluso, la violación al derecho a la libertad económica (y al derecho de propiedad), va más allá cuando la LOPJ en su artículo 36 establece en los casos en los cuales la administración pública impusiera la sanción de cierre temporal, lo siguiente:

Si persiste el cierre en virtud de la contumacia del sujeto de aplicación, impidiendo la continuidad de la actividad económica en perjuicio de las trabajadoras y los trabajadores, el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia del proceso social del trabajo, aplicará los procedimientos administrativos establecidos en la legislación laboral, para impedir que se violen los derechos de las trabajadoras y los trabajadores.

Para visualizar aún mejor la violación al derecho bajo análisis, debemos remitirnos al artículo 149 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras (LOTTT), el cual establece lo siguiente:

En los casos de cierre ilegal, fraudulento de una entidad de trabajo, o debido a una acción de paro patronal, si el patrono o patrona se niega a cumplir con la Providencia Administrativa que ordena el reinicio de las actividades

productivas, el Ministro o Ministra del Poder Popular con competencia en materia de trabajo y seguridad social podrá, a solicitud de los trabajadores y trabajadoras, y mediante Resolución motivada, ordenar la ocupación de la entidad de trabajo cerrada y el reinicio de las actividades productivas, en protección del proceso social de trabajo, de los trabajadores, las trabajadoras y sus familias.

A tal efecto, convocará al patrono o patrona, trabajadores, trabajadoras y sus organizaciones sociales, para la instalación de una Junta Administradora Especial, que tendrá las facultades y atribuciones necesarias para garantizar el funcionamiento de la entidad de trabajo y la preservación de los puestos de trabajo.

La Junta Administradora Especial estará integrada por dos representantes de los trabajadores y trabajadoras, uno o una de los cuales la presidirá, y un o una representante del patrono.

Es decir, que conforme a las normativas previamente citadas, la administración tendría competencias para tomar el control de una compañía privada, y entregarla a favor de los trabajadores.

En la práctica, este entramado normativo ha traído como consecuencia una actividad de fiscalización intensa por parte de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) a todo el aparato económico del país (productores, distribuidores, mayoristas, ventas al detal, entre otros), provocando un ajuste obligado en los precios de los productos y servicios.

Del mismo modo, este ente administrativo ha tomado decisiones aún más invasivas al aparato económico y atentando contra el derecho a la libertad económica,

por cuanto, ordenaron el cierre temporal o definitivo de ciertos comercios, así como la “ocupación temporal” que lejos de decretarse por un tiempo definido, se dieron a los fines de que la administración pública se apropiara de la administración de los comercios sin tener que pasar por un proceso de expropiación que terminara con una compensación justa (por ejemplo, casos Smurfit Kappa y Kimberly Clark).

Lastimosamente, esta es una práctica que se ha intensificado a través de los años, lo cual le ha restado confianza, credibilidad y seguridad jurídica a nuestro aparato económico, generando poca iniciativa e inversión tanto nacional como extranjera. Esta situación, se ha traducido en una merma en el estilo de vida de los ciudadanos y ha estancado la producción e importación de productos de diversas índoles, siendo las más afectadas la de sectores más sensibles y de primera necesidad, como alimentos y medicinas, que además han sufrido desde hace muchos años controles de precios que no se actualizan, dejando los costos muy por encima del precio de venta al público, imposibilitando las operaciones; generando a su vez menores cantidades de puestos de trabajo y mermas en la recaudación de impuestos, incentivando cada vez más la economía informal.

Sobre los principios que rigen la intervención de la Administración en la Economía

Entendiendo todo lo anteriormente expuesto, debemos entonces distinguir entre los conceptos de normas, reglas y principios.

Para Dworkin (1977) los principios en sentido genérico son “todo el conjunto de estándares que no son normas” (p. 72). En efecto, para este autor el principio “es un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad” (p. 72).

Sin embargo, Dworkin (1977) con referencia a las normas, señala que “son aplicaciones a la manera disyuntiva. Si los hechos que estipulan unas normas son dados, entonces o bien la norma es válida, en cuyo caso la respuesta que da debe ser aceptada, o bien no lo es, y entonces no aporta nada a la decisión” (p. 75). Mientras que, por otro lado, las reglas pueden tener excepciones, “un enunciado preciso de la regla tendría en cuenta esta excepción, y cualquier enunciado que no lo hiciera sería incompleta” (Dworking, 1977, p. 75).

Los principios, por más que se asemejen a las normas no establecen consecuencias jurídicas que deban seguirse automáticamente cuando se presente el supuesto de hecho en las condiciones previstas, ahí radica la verdadera diferencia entre los principios y las normas y reglas.

Ahora bien, la intervención del Estado en la economía, se rige por los siguientes principios: (i) principio de legalidad, (ii) principio de mínima intervención, y (iii) principio de subsidiariedad.

Sobre el principio de legalidad García de Enterría y Fernández (1991) señalan que “la Administración opera, pues, en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa: sólo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima” (p. 440). Es decir, la Administración opera cuando existe una disposición legal previa que la faculta para ello. Al respecto, explica Ballbe, citado por García de Enterría y Fernández (1991), lo siguiente:

La conexión necesaria entre Administración y Derecho y la máxima que lo cifra –*quae non sunt permissae prohibita intelliguntur* (lo que no está permitido ha de entenderse prohibido), por diferencia, dice el mismo autor en otro lugar, del principio que rige la vida privada: *permissum videtur in omne quod non prohibitum*: ha de entenderse

permitido todo lo que no está prohibido)- implica, ...que toda acción administrativa concreta, si quiere tenerse la certeza de que se trata de una válida acción administrativa, ha de ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico, o partiendo del principio jurídico se pueda derivar de él, puede tenerse como tal acción administrativa válida... Para contrastar la validez de un acto no hay, por tanto, que preguntarse por la existencia de algún precepto que lo prohíba bajo el supuesto de que ante su falta ha de entenderse lícito; por el contrario, hay que inquirir si algún precepto jurídico lo admite como acto administrativo para concluir por su invalidez en ausencia de tal disposición (p. 440).

De tal modo que la legalidad atribuye potestades a la Administración, otorgándole facultades y determinando los límites de actuación. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por tanto, delimitado.

Ahora bien, entendiendo el principio de legalidad, cabe preguntarse en qué sentido la potestad de intervención de la Administración permite desarrollar un conjunto de políticas que tiendan a definir unas políticas económicas en la Constitución y la Ley. Al respecto, Miranda y Márquez (2004) señalan lo siguiente:

La solución a este punto requiere del planteamiento de las tres aristas del problema: En primer lugar, debemos entender que la administración no define lo que se entiende por orden público económico, sino que sus límites y ámbito de aplicación, dependen de lo que establecen la constitución y la ley, lo cual indica que es la

constitución la llamada a definir los linderos del concepto de orden económico. En segundo lugar, la intervención del Estado en el desarrollo de las actividades de mercado por intermedio de la administración, tiene como fundamento el poder de intervención, el cual implica un cierto control sobre las libertades de empresa e iniciativa privada que tienen todos los ciudadanos en el desarrollo de sus actividades económicas. Por último, la actividad de policía no se ejerce con base en el poder reglamentario del ejecutivo, sino en desarrollo de las facultades de inspección y vigilancia de la administración, las cuales se expresan en una acción independiente que respeta el marco constitucional y legal de su acción pero no se deriva de una obligación de reglamentación (p. 17).

Conforme a lo señalado anteriormente, el principio de legalidad que rige a la Administración en materia de intervención en la economía, consiste en la potestad reglada otorgada mediante ley para delimitar el marco de acción de esta frente a los derechos de libertad e iniciativa privada de los particulares.

En ese sentido, resulta pertinente señalar que la doctrina, la jurisprudencia y el Derecho positivo aceptan la existencia de limitaciones a los derechos fundamentales. De hecho, Lasagabaster (1994) señala que “podría decirse que está generalmente aceptado que no hay derechos absolutos y que todos los derechos tienen limitaciones” (p. 370).

Sin embargo, la doctrina, la jurisprudencia y el Derecho positivo también aceptan que las limitaciones a los derechos deben interpretarse restrictivamente. De hecho, los límites a los derechos fundamentales no pueden ocasionar una eliminación por completo del derecho, en todo caso debe respetarse su contenido esencial.

Lasagabaster (1994) haciendo mención a una decisión de Tribunal Constitucional de España, en referencia al concepto de contenido esencial ha indicado lo siguiente:

Se puede hablar entonces de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. (p. 375).

De acuerdo a lo transcrito, si bien los derechos pueden ser limitados por la Administración, siempre y cuando una norma legal y previa le otorgue la potestad para ello, no puede “vaciar” el derecho, al punto tal de hacerlo impracticable. La limitación, por lo tanto, debe ser una limitación razonable, que no despoje por completo al derecho de su total protección.

Por otro lado, otros de los principios que rige la intervención del Estado en la economía es el principio de mínima intervención, el cual se encuentra integrado a su vez por: (i) el principio “favor libertatis”, y (ii) el principio de proporcionalidad.

El principio de “favor libertatis” implica que los derechos fundamentales deben interpretarse de la manera más amplia para que su contenido pueda ser realmente efectivo. En consecuencia, debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca al individuo y restrictivamente todo lo que limite su libertad.

En relación a este principio, Hernández (2003) señala que éste implica que “la interpretación que de esa limitación se haga debe siempre favorecer al ejercicio de la libertad de empresa” (p. 302).

En ese sentido, en el supuesto en el cual se encuentren en conflicto las libertades individuales y las habilitaciones estatales para intervenir en la esfera jurídica de los particulares, deberán prevalecer los primeros, debiendo juzgar, legislar o administrar a favor de la libertad de los particulares.

Por su parte, el principio de subsidiariedad es la traducción técnica primordial de la exigencia de justificación material que debe satisfacer toda limitación de un derecho constitucional. Conduce a poner en relación elementos ligados a la intervención del poder público en derecho o intereses subjetivos, partiendo del principio de menos intervención.

Es precisamente sobre este último principio que se basa el estudio del presente Trabajo Especial de Grado.

Capítulo II

El Principio de Subsidiariedad en el Derecho Público Económico

Antes de pasar a estudiar el principio de subsidiariedad se hace imperioso entender los términos en los cuales la Administración puede intervenir en la economía. En ese sentido, Hernández (2000) destaca lo siguiente:

Superado el concepto de intervencionismo económico, debemos analizar el término intervención económica haciendo una primera delimitación: nos referiremos, exclusivamente, a los supuestos de intervención económica de la Administración. Para ello, debemos remitimos a la Constitución, que en sus artículos 112 y 300 precisa los supuestos bajo los cuales la Administración puede intervenir en el orden económico: conforme a la primera norma, la Administración puede intervenir planificando, racionalizando y regulando la actuación de los particulares. Según la norma del artículo 300, la Administración puede intervenir, también, a través de empresas públicas, prestando servicios o aportando bienes al mercado. Uno y otro supuesto configuran, a grosso modo, las formas de intervención de la Administración en la economía. Así, ésta puede intervenir indirectamente, limitando la acción de los particulares a través de la “planificación, racionalización o regulación”, o directamente, prestando determinados servicios o comercializando bienes (p. 87).

De acuerdo, a lo indicado anteriormente, en resumen, la Administración tiene dos formas de intervenir en la economía: (i) prestando directamente la actividad

económica o (ii) limitando las actividades económicas, conforme a lo previsto en el artículo 112 de la Constitución.

Ahora bien, sobre el estudio del principio de subsidiariedad, una primera reflexión sobre este tema, llevaría a revisar el origen etimológico de la palabra “Subsidiariedad”. La etimología es una clave para la comprensión que no puede pasar inadvertida, pues al final este es un término general.

Cuando revisamos el Diccionario de la Real Academia Española, encontramos dos acepciones para este término. El primero, establece que es la “cualidad de subsidiario” y el segundo, establece que es la “tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias”.

Ahora bien, de igual manera al revisar el Diccionario de la Real Academia Española, podemos encontrar en la acepción de “principio de subsidiariedad” lo siguiente: “Criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma.”.

Visto esto, se puede observar como el origen etimológico de la palabra nos advierte que esta noción es de “suplencia”.

Concepto del principio de subsidiariedad

Ahora bien, adentrándonos más al sentido jurídico del principio de subsidiariedad dentro del Derecho Público Económico, encontramos en la doctrina diversos conceptos.

Así encontramos que la autora Núñez (2008) define el principio de subsidiariedad como:

aquél conforme al cual se determina el ámbito de intervención del Estado en la economía. En efecto, según

este principio, el Estado debe intervenir únicamente en aquellas áreas donde la iniciativa privada esté ausente, o cuando deba complementar a la iniciativa privada en campos donde ésta sea insuficiente (p. 217).

En ese mismo sentido, el autor Villegas (2009) señala que el principio de subsidiariedad:

se refiere a la relación entre el Estado y los ciudadanos, sea como individuos, sea en las formaciones sociales donde se desarrolla la persona, con el explícito propósito de dejar el mayor espacio posible a la autonomía privada reduciendo así a lo esencial la intervención pública (p.25).

El principio de subsidiariedad es, de acuerdo a los conceptos señalados, un principio que justifica la participación activa del Estado en materia económica. En tal sentido, se puede afirmar que el principio de subsidiariedad sirve de límite para que el Estado se abstenga de hacer todo lo que los particulares puedan realizar con su propia iniciativa, en razón de ello, el Estado solo podrá actuar en aquellos casos en los cuales los particulares no atienden de forma debida o suficientemente cierta actividad.

El principio de subsidiariedad implica entonces un condicionante para la intervención del Estado en la economía, ya que, la Administración sólo puede gestionar determinadas actividad económica si ésta no es atendida por los particulares.

Núñez (2008) nos señala que los orígenes del principio de subsidiariedad se encuentran en una decisión del Consejo de Estado francés, concretamente en la decisión del 30 de mayo de 1930 “*Chambre syndicale du commerce en détail de*

Nevers”, en la cual se indicó que “las empresas que tengan un carácter comercial permanecen en regla general reservadas a la iniciativa privada” (p.217).

Cuando revisamos la legislación existente para ese momento se puede observar que existían limitaciones para las personas públicas, siendo que las actividades comerciales estaban excluidas de su campo de acción y reservados para las personas privadas.

En concreto, en el trabajo compilatorio publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública (2015), se menciona que:

La prohibición impuesta a las iniciativas públicas en los ámbitos en los que suelen desarrollarse las actividades privadas se ha fundamentado en varias consideraciones. Algunas de ellas son de orden financiero, habida cuenta de los riesgos que el ejercicio de tales actividades supone para las personas que las llevan a cabo. Otras son de carácter estrictamente jurídico: por una parte, las competencias de las personas públicas están sujetas a unas limitaciones que no se pueden sobrepasar, en particular, en materia industrial y comercial; por otra, debe respetarse el principio de libertad de comercio e industria. Ahora bien, al intervenir en los ámbitos que suelen estar reservados a la iniciativa privada, las personas públicas limitan las posibilidades de esta última; la privan de unas cuotas de mercado; reducen su actividad. (p. 360)

Ciertamente, resulta importante destacar como para aquel momento la jurisprudencia francesa restringía al máximo la participación del sector público en el mercado, siendo que está sólo podría hacerlo cuando estuviese expresamente

habilitado para ello conforme al principio de legalidad. Sin embargo, al día de hoy la jurisprudencia francesa ha ido modificando este criterio.

Por otra parte, la doctrina ha discutido si en el Derecho Administrativo Económico rige el principio de subsidiariedad, encontrando así que existen una dualidad entre un sentido vertical y uno horizontal. El sentido vertical, atenderá más a los fines que el Estado persigue. Al respecto, Stober (1992) señaló lo siguiente:

El Principio de subsidiariedad será un principio con capacidad de ordenar el sistema de competencias, mediante el cual se acentuará el papel auxiliar del Poder Público. Sin embargo, es cuestionable el que la ley fundamental propugna que este principio de subsidiariedad limite la posibilidad de repercusión del poder público en el ámbito económico.

(...)

Consecuentemente, el principio de subsidiariedad, expresión del individualismo y del liberalismo, sólo llega a proporcionar una visión o comprensión general de la Constitución con repercusión para el sector económico. En fin, la validez u operatividad de este principio de subsidiariedad no podrá más que manifestarse en el ámbito del Derecho Administrativo Económico, en la concesión que le otorgue el legislador al respecto o en la política económica (p. 104).

Revisando este concepto sobre el principio de subsidiariedad, se puede observar cómo está íntimamente relacionado con la planificación estatal y la política económica. El principio de subsidiariedad es una consecuencia de las finalidades que

el Estado persigue, sin embargo, el Estado no puede acaparar ni absorber para sí todas las iniciativas.

De hecho, Gaspar Ariño (1993) así lo indica. Para este autor el principio de subsidiariedad implica que el Estado se limitará a actuar dentro de sus funciones, las más esenciales, garantizando el cabal cumplimiento de las mismas, así como un mayor grado de eficiencia.

Sobre estos dos últimos puntos de vista vale la pena destacar, la posición de Ochoa (1985), quien señala que:

En un sistema que hace del mercado la clave de la asignación de recursos, la gran motivación para la intervención del Estado se orientará a corregir las deficiencias de la competencia y se restringirá su iniciativa empresarial a sectores como servicios públicos sociales (salud, educación, asistencia social, etc.) y otros que por su baja rentabilidad no son atractivos a los inversionistas privados (tales como infraestructura vial y energética) (p. 233).

El principio de subsidiariedad es sin duda una garantía para los particulares frente a la actuación del Estado en la Economía, pues no podemos limitarnos a pensar que su fin es minimizar la actuación del Estado dentro de la actividad económica, pues lo que persigue el principio de subsidiaridad va más allá, lo que realmente persigue es mantener un equilibrio entre las actividades que lleve a cabo el Estado: entre aquellas que por su rol sólo puede satisfacerla el Estado y entre aquellas que quedan habilitadas sólo a beneficio de los particulares, cuando no se encuentran satisfechas por el sector privado (bien porque es inexistente o porque es insuficiente).

Entendiendo esto, se hace importante discutir sobre el sentido horizontal del principio de subsidiariedad, más enfocado a la tutela de los intereses. Vale la pena destacar, para estudiar esta visión, al autor Fernández (1976), quien establece los alcances del principio de subsidiariedad dentro del ordenamiento jurídico.

En primer lugar destaca que: “El Estado actuará (mediante la creación de Empresas Nacionales) en aquellos sectores económicos a los que no acuda la iniciativa privada o ésta sea deficiente” (p. 134). Sobre este punto en particular, el autor señala que “el Estado debe abstenerse de participar en aquellos sectores económicos que se encuentran debidamente asistidos por los particulares, a no ser que se trate de sectores que afecten a la defensa nacional o similar” (p.135). Este punto, que es dentro de los más destacados por la doctrina es sin duda uno de los pilares fundamentales sobre los cuales se cierne el principio de subsidiariedad objeto de estudio. Incluso este autor, en la misma sintonía que Ochoa, señala que:

La propia articulación del principio hace pensar ya, sin descender al terreno de las realizaciones, que normalmente la iniciativa privada, movida según los más clásicos principios de la economía de mercado por el interés de lucro, no va a acudir a aquellos sectores económicos que desde el punto de vista de la rentabilidad no lo sean, o que exijan un elevado volumen de inversión. (p. 135)

En segundo lugar, indica como uno de los alcances de este principio que: “la actuación subsidiaria del Estado para cubrir aquellos sectores descuidados por la iniciativa privada, cuando las circunstancias que dieron lugar al protagonismo estatal desaparezcan la actividad económica debe cesar y traspasarse a los particulares” (p.137). En este punto, el autor destaca que el Estado va a suplir al sector privado, pero no persigue su erradicación (no la sustituye ni la elimina), además le suma un

factor de temporalidad, pues cualquier intervención que se haga debe hacerse por un tiempo definido y luego traspasar esa carga a los particulares.

En tercer lugar, y con el mismo valor de importancia que los anteriores alcances, destaca que “el principio de subsidiariedad actúa asimismo como límite, como freno, de la tendencial fuerza expansiva del sector público, con lo cual se evita que asuma excesivas tareas y responsabilidades que pueden poner en peligro la propia gestión global del sector” (p.138).

Visto todo lo anterior, resulta importante destacar que nuestra Constitución no consagra al principio de subsidiariedad. Dentro de su texto, no podemos ubicar que se haya establecido que la que iniciativa pública debe ser subsidiaria a la iniciativa privada. Por el contrario, al revisar el artículo 299 de la CRBV, encontramos que este prevé que “el Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional”. Es por ello, que sea hace imperioso estudiar a la luz de la relevancia del principio de subsidiariedad, al principio de coiniciativa.

El principio de subsidiariedad y el principio de coiniciativa

Ahora bien, entiendo qué es el principio de subsidiariedad y su importancia como garante en la Intervención del Estado de la Economía, se hace relevante hacer igualmente el estudio del principio de coiniciativa

El principio de coiniciativa que rige la intervención del Estado en la economía, y que forma parte integral del principio de subsidiariedad, ha sido definido como aquel conforme al cual la iniciativa pública y privada concurren “en igualdad de condiciones” en la gestión de actividades económicas. En este sentido, expresa el artículo 299 de la CRBV, que el Estado junto con la iniciativa privada, asume la gestión de actividades económicas.

Sobre el principio de coiniiciativa De Stefano (2005), señala que:

este postula que la iniciativa del sector público en el ámbito económico está consagrada en los mismo términos que la iniciativa privada económica, siendo este principio la antítesis del principio de subsidiariedad, pues, la intervención del Estado en la economía podrá verificarse en cualquier sector, indistintamente que el mismo sea plenamente satisfecho por los particulares. Por tanto, la iniciativa del Estado concurre libremente a cualquier actividad industrial o comercial sin ese carácter de subsidiariedad, como “ultima ratio”, siendo llamado ante la insuficiencia o inexistencia de la iniciativa privada (p. 287)

Por su parte, Hernández (2010) se refiere al principio de coiniiciativa de la siguiente manera:

La cláusula del Estado social da contenido a la Administración prestacional, orientada a promover condiciones reales de igualdad, limitando el ejercicio de la empresa privada o participando directamente en la oferta de bienes y servicios, de acuerdo con el principio de coiniiciativa que recoge el artículo 299 constitucional. La empresa pública es, por ende, una herramienta legítima del Estado social. No quiere decir, en absoluto, que la intervención directa del Estado a través de la empresa pública sea ilimitada. Toda actividad de la Administración es, en esencia, limitada, subordinada a la Ley y al Derecho, e inspirada por el principio de menor

intervención, como lo exige el principio de eficacia. (p. 12).

Para Rondón (2009), desde que las sociedades y sus gobernantes alejados de dogmatismos antiliberales reconocieron que el Estado por sí solo no podía satisfacer eficientemente las demandas de bienes y servicios que derivan del reconocimiento constitucional de los derechos prestacionales o sociales, se acordó llevar a la Constitución un principio que, en lugar de la subsidiariedad del Estado o de la absoluta reserva de este a toda actividad económica de interés general, hiciera posible que él, a través de la Administración Pública, concurriera junto con actores de la sociedad civil en la gestión de actividades económicas en igualdad de condiciones y bajo las mismas reglas de la libre y leal competencia, debiendo la iniciativa pública ser justificada en cada caso, esto es, ofrecer razones de interés general que avalen su participación en el mercado. (p. 228).

El principio de coiniciativa, es la antítesis del principio de subsidiariedad, y postula que la iniciativa del sector público en el ámbito económico está consagrada en los mismos términos que la iniciativa privada económica, por cuanto la intervención del Estado en la economía podrá verificarse en cualquier sector, indistintamente que el mismo sea plenamente satisfecho por los particulares. La iniciativa del Estado concurre libremente a cualquier actividad industrial o comercial sin ese carácter de subsidiariedad.

Nuestra Constitución, prevé el principio de coiniciativa en su artículo 299, cuando se refiere al régimen socioeconómico y establece que:

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.

En ese sentido, el precitado artículo de la CRBV admite que la iniciativa económica puede ser ejercida tanto por personas de derecho privado como por personas de derecho público.

Sin embargo, en ese caso, si el Estado va a actuar, siempre debe buscar de hacerlo en las mismas condiciones en lo que lo hace o lo haría el sector privado. En efecto, la concurrencia del sector público y privado en determinada actividad o sector económico debe estar ligado al respeto al principio de libre competencia, pues de lo contrario no estaríamos hablando de una participación subsidiaria del Estado o de la Administración sino de un abuso de poder. Tal y como señala Viterbo (1943), “el Estado no puede hacer de su poder un uso cualquiera sino sólo conforme al fin para el cual lo posee” (p.486).

Al respecto, el Instituto Nacional de Administración Pública (2015) hace referencia a la sentencia de 31 de mayo de 2006, Caso: *Ordre des avocats au barreau de Paris* en la cual, con relación a la intervención de una persona pública en un mercado “ésta no debe asumir modalidades que, al colocar en una situación especial a esta persona pública en relación con otros operadores que actúan en el mismo mercado, supongan una distorsión del libre juego de la competencia en dicho mercado” (p. 368).

En ese sentido, resultan imprescindibles como límites al principio de iniciativa, el principio de libertad económica con el de la libre competencia. El

primero, como garantía de que los particulares podrán participar libertad en cualquier mercado sin más limitaciones que las dispuestas en la ley y el segundo, como garantía de la igualdad de las condiciones de todos los participantes en el mercado.

En el caso Venezolano, tenemos muchos ejemplos de cómo puede desvirtuarse el principio de coinicitiva. Hemos tenido un Estado empresario presente en múltiples mercados económicos, siendo que éste ha participado, al menos en los últimos veinte años, en el sector bancario, hotelero, alimentos, telecomunicaciones, entre otros; y siempre ha actuado en condiciones ventajosas con relación a los demás agentes participantes en el mercado.

Adicionalmente, ha promulgado un marco legal destinado a propiciar ventajas al sector público o limitar los márgenes de maniobra del sector privado. Podría mencionarse como uno de estos casos la Ley Antimonopolio (2014), la cual derogó a la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, publicada en Gaceta Oficial Nro. 34.880 del 13 de enero de 1992. Al respecto, tal y como señala Badell (2015):

Esta Ley Antimonopolio dejó sin vigencia a su antecedente legislativo, la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia del año 1992, el cual estuvo inmerso (junto a otros textos legales de igual orientación, como la Ley de Privatización) en la tendencia liberalizadora y desreguladora, a la que concurrió Venezuela con otros países latinoamericanos durante la década de los noventa. Esta Ley Pro-competencia comprendía mecanismos que realmente tendrían a favorecer la gestión natural de los agentes económicos y la auto-regulación del mercado, e incluso incluía expresamente entre sus regulaciones a las personas

jurídicas de derecho público que realizasen actividades, con o sin fines de lucro. La Ley Antimonopolio, cabe destacar, se inscribe en una tendencia completamente opuesta a la favorecida por la Ley Pro-competencia, de forma que estimula el estatismo, llevando a la regularización al extremo y por lo tanto a la eliminación del principio de libre competencia, a pesar de su rango constitucional (p. 492).

En esta misma línea limitativa podemos encontrar a la infame LOPJ, analizada anteriormente, que establece un control sobre los costos, precios y las ganancias de toda la cadena de comercialización de bienes y servicios, bien sean nacionales o importados.

En efecto, hemos podido ver como en la aplicación de esta Ley, la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos (SUNDDE) ha realizado un excesivo control sobre los costos de los bienes y servicios, siendo destacable la Providencia Administrativa mediante la cual se fijaron los criterios contables generales para la determinación de precios justos (2014) que limita aquellos costos que pueden ser o no, imputables a los bienes y servicios.

En cuanto al control de precios y los márgenes de ganancias, resulta importante destacar la ya mencionada Providencia S/N (2015), y su artículo 3 el cual establece las distintas categorías de precios reguladas y de obligatoria adopción. Así encontramos con que el artículo 3 de esta Providencia, estableció lo siguiente:

1. Precio Máximo de Venta del Productor o Importador (PMVPI), el cual es “determinado y fijado por el sujeto de aplicación que produce o importa el bien con el fin de comercializarlo entre otros sujetos de aplicación encargados de su venta al usuario final”.

2. Precio Máximo de Venta al Público (PMVP), “cuya determinación y fijación corresponde al prestador del servicio, o al productor o importador del bien. Será el resultado de la sumatoria del Precio de Venta del Productor o Importador, más el margen de intermediación que corresponde al resto de los eslabones de la cadena de comercialización, con las restricciones referidas al Margen Máximo de Ganancias y el Margen Máximo de Intermediación”, el cual también se encuentra regulado por la Providencia S/N.
3. Precio Justo: referido al “precio determinado y fijado para un bien o servicio por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómico”.

Sobre los márgenes de ganancia, encontramos que la Providencia S/N (2015), en sus artículos 5 y 6 estableció las siguientes distinciones:

1. El margen máximo de ganancia permitido a los importadores de bienes es de hasta veinte por ciento (20%);
2. El margen máximo de ganancia permitido a los productores nacionales y prestadores de servicios es de treinta por ciento (30%).
3. Independientemente del número de intermediarios que intervengan en la cadena de distribución o comercialización de un bien o servicio, el margen máximo de intermediación permitido para toda la cadena es de hasta sesenta por ciento (60%).

De lo anterior, resulta bastante evidente como el sistema económico imperante en Venezuela, está más inclinado hacia el crecimiento de la intervención de la Administración en la Economía, y con ello, el abuso de poder por parte del Estado. En ese sentido, se observa como la participación de la Administración en la Economía no persigue su participación en los mercados económicos en condiciones

igualitarias con los particulares dentro de los límites establecidos por el principio de coiniciativa ni acordes al principio de menor intervención.

El principio de subsidiariedad y el principio de menor intervención

Igualmente, al estudiar el principio de subsidiariedad se hace relevante estudiar el principio de menor intervención, del cual se dio una breve explicación anteriormente. El principio de mínima intervención como ya se indicó, se encuentra integrado a su vez por: (i) el principio “favor libertatis”, y (ii) el principio de proporcionalidad.

El principio *favor libertatis* prohíbe el uso indiscriminado y discrecional de medidas que afecten la libertad del particular cuando la Administración o la Ley pudiesen utilizar otros medios menos onerosos o perjudiciales a los derechos e intereses de las personas para alcanzar la finalidad perseguida en cada caso.

Al respecto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia estableció respecto al principio *favor libertatis*, en sentencia número 229 de fecha 14 de febrero de 2007, caso sobre la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ratificada en sentencia número 290, del 23 de abril de 2010, que para garantizar el principio *favor libertatis*, los tribunales deben optar por “la interpretación que ofrezca mayores garantías a los ciudadanos, esto es, por la Ley Orgánica, teniendo en cuenta que la exigencia de una mayoría reforzada para su aprobación fortalecería también su estatuto jurídico y su significación fundamentadora”.

En ese mismo sentido, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo señaló en sentencia del 25 de agosto de 2008, expediente número 02-26466, caso Cervecería Nacional, señaló en primer lugar, que el principio *favor libertatis* es un principio que se encuentra íntimamente relacionado con los principios de razonabilidad y proporcionalidad antes expuestos; y en segundo lugar, que éste

implica que “la determinación de la medida a dictarse consiga evitar los efectos perjudiciales de la presunta práctica, ocasionando el menor costo posible al presunto infractor”.

Para Badell (2002), el principio *favor libertatis* “obliga a resolver a favor de la libertad, cualquier duda interpretativa que pudiera existir respecto de la aplicación de la limitación o delimitación de derechos”. Asimismo, el autor señala que este principio “impide a la Administración abusar de su discrecionalidad para dictar medidas que afecten la libertad individual cuando existen otros medios en el ordenamiento jurídico para el logro de la misma finalidad que ella se ha propuesto”.

Sagües (citado por Badell, 2015), propone que este principio debe ser entendido en un doble sentido, siendo que:

- i) Las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos fundamentales no deberán ser interpretadas extensivamente, sino, siempre de modo restrictivo.
- ii) Su correlato, es decir, que el operador deba interpretar la norma de manera que mejor optimice su ejercicio, pues cada disposición constitucional, como señala Haberle, “está dirigida a la realidad” y, en ese sentido, “está solícita de una interpretación orientada a la efectividad, a la vigencia práctica, material”.

Una de las formas más visibles de la aplicación del principio *favor libertatis* podemos encontrarla en la evolución de la legislación en materia de telecomunicaciones.

En Venezuela, la Ley de Telecomunicaciones, publicada en la Gaceta Oficial Nro. 20.248, del 1 de agosto de 1940, establecía en el artículo 1 que:

todo sistema de comunicación telegráfica por medio de escritos, signos, señales, imágenes y sonidos de toda naturaleza, por hilos o sin ellos u otros sistemas o procedimientos de transmisión de señales eléctricas o visuales, inventados o por inventarse, corresponde exclusivamente al Estado. Su Administración, inspección y vigilancia, al Ejecutivo Federal, el cual la ejercerá por órgano del Ministerio del ramo, de conformidad con la presente Ley, y sus Reglamentos y con las Convenciones, Tratados y Acuerdos Vigentes.

Al revisar la norma, queda bastante claro que la legislación establecía una reserva del Estado para el ejercicio de esta actividad, a este tipo de régimen la doctrina la denomina *publicatio*. En tal sentido, el sometimiento de esta actividad se encontraba sujeta al control y dirección de la Administración.

Para que el sector privado pudiera participar en el sector de telecomunicaciones, debía hacerlo únicamente a través de una concesión. Es decir, que los particulares requerían de una habilitación por parte del Estado para poder participar en este sector económico siendo que el Estado siempre se reservaba la potestad de supervisión y control. Es decir, era un sector altamente limitado por parte del Estado.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, publicada en la Gaceta Oficial Nro. 36.970, del 12 de junio de 2000, la cual derogó a la Ley de 1940, se dio la *despublicación* del sector, lo cual permitía al sector privado desenvolverse en el sector bajo el pleno ejercicio de la libertad privada, fue un claro ejemplo de aplicación del principio *favor libertatis*. En concreto el artículo 5 de la ley establecía que:

El establecimiento o explotación de redes de telecomunicaciones, así como la prestación de servicios de telecomunicaciones se consideran actividades de interés general, para cuyo ejercicio se requerirá la obtención previa de la correspondiente habilitación administrativa y concesión de ser necesaria, en los casos y condiciones que establece la ley, los reglamentos y las Condiciones Generales que al efecto establezca la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

En este sentido, destaca Hernández (2000) “la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, por tanto, liberalizó el sector, lo que supone la aplicación e introducción de la libre competencia” (p. 115).

Esta ley fue muy novedosa en su momento, y tal como señala Badell (2015):

la nueva Ley permitió la incorporación de varios elementos en nuestro ordenamiento jurídico dirigidos a la liberalización de este sector, que había estado reservado al Estado, de forma que la actividad de telecomunicaciones correspondía exclusivamente al Estado y, como principio general, estaba excluida la intervención de los particulares, quienes solo podían explotarla previa concesión. La LOT consagró diversos principios para afianzar el ejercicio de la iniciativa privada en el sector y consolidar la vigencia del régimen de libertad económica, persiguiendo la racionalización de las regulaciones en el sector telecomunicaciones para llevarlas a su mínima expresión necesaria, sin embargo, sin dejar de un lado técnicas de intervención pública (en su mayoría consagradas como

competencia de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones) dirigidas a proteger el interés general presente en el sector de telecomunicaciones y la vigencia del mercado (p. 506).

Evidentemente, el sector seguía siendo objeto de supervisión por parte del Estado, a manos de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), pero privaba, al menos técnicamente hablando, un régimen de libertad económica para el sector privado.

Es importante aclarar, que bajo esa regulación tampoco quedaba excluida la participación de la Administración en la economía. Sin embargo, pareciera que su actuación si podría verse limitada a la aplicación del principio de subsidiariedad revisado anteriormente, y que la Administración decidiera intervenir (a través de la prestación directa del servicio) únicamente en el caso en el cual los particulares no concurren en alguno de los servicios de telecomunicaciones, visto que el sector había sido abierto a la participación de los particulares, garantizando el pleno ejercicio de los principios de libertad económica y libre competencia.

Es decir, que utilizando el ejemplo del sector telecomunicaciones, se puede evidenciar de forma clara como concurren los principios de mínima intervención y subsidiariedad, toda vez que, en este caso, la liberación del sector implicó la participación de los sujetos privado (mínima intervención), lo que se tradujo en la aplicación del principio de subsidiariedad toda vez que al estar cubierto el sector, la participación de la Administración Económica se hacía menos necesaria en aplicación del principio de subsidiariedad. En razón de lo anterior, mientras más aplicado sea el principio de mínima intervención, más palpable será el principio de subsidiariedad.

Sin embargo, ya para el año 2010 con la reforma de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 6.015, estas

condiciones fueron nuevamente revertidas con la modificación del texto del artículo 5, que volvió a contemplar un régimen de concesión. En concreto, el artículo 5 quedó redactado de la siguiente manera:

Se declaran como de servicio e interés público el establecimiento o explotación de redes de telecomunicaciones y la prestación de servicios de telecomunicaciones, entre ellos radio, televisión y producción nacional audiovisual, para cuyo ejercicio se requerirá la obtención previa de la correspondiente habilitación administrativa, concesión o permiso, de ser necesario, en los casos y condiciones que establece esta Ley, sus reglamentos y las condiciones generales que al efecto establezca la Comisión Nacional de Telecomunicaciones

Esta modificación, resultó un claro retroceso, al principio *favor libertatis*, y por tanto, al régimen de intervención en la economía, puesto que se pasó de tener un régimen legal proclive a la mínima intervención a tener un régimen puramente intervencionista. Del mismo modo, se observa como incluso este régimen además tampoco garantiza la existencia del principio de subsidiariedad, pues el Estado pudiera reservarse para sí, el ejercicio del sector.

Capítulo III

Consideraciones sobre la vigencia del principio de subsidiariedad en Venezuela

Una vez estudiadas las distintas modalidades en las cuales la administración podría actuar en la economía y su relación con los particulares, vale la pena destacar, cuál es la postura de la doctrina en Venezuela.

Tesis en contra del principio de subsidiariedad

Hay una primera postura, referida principalmente a concebir que la participación del Estado en la economía no necesariamente deba reducirse al principio de subsidiariedad, por cuanto nuestra constitución no lo consagra expresamente. Es decir, es perfectamente concebible también un sistema basado en el principio de coindicativa.

Así pues, el autor De Stefano (2005) señala sobre este particular que:

no puede inferirse la consagración del principio de subsidiariedad, pues, al contrario, se aprecia como el Estado y los particulares pueden concurrir en el proceso económico sin dicho carácter de subsidiariedad de uno y del otro, es decir, sin que un sector supla al otro en aquel ámbito de actividades económicas en que éste no podría cumplir satisfactoriamente con las exigencias del proceso económico. Conforme con este régimen, como ya sostenía Brewer -respecto a la Constitución de 1961- “el Estado puede tener una amplísima participación sometida materialmente a muy pocos límites: el ámbito del sector público respecto del sector privado, por tanto, dependerá de la política económica y social concreta del gobierno (p. 288).

Nuñez (2008), citando a Ignacio De León, señala que bajo el principio de iniciativa:

Finaliza la primacía de la empresa privada: la empresa pública y la empresa privada se colocan en plano de igualdad. Ya no existen sectores en los que la suficiente presencia de la actividad privada elimine la posibilidad de iniciativa pública (p. 218).

Ella sostiene el abandono del requisito de ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada para legitimar la presencia de una persona de naturaleza pública. Así pues, la autora explica, otra vez citando a Ignacio De León, que:

Se ha pasado al principio de iniciativa económica, por cuya virtud la iniciativa pública en la actividad económica ya no necesita justificarse por la ausencia o la deficiencia de la iniciativa privada. Este nuevo principio, tiene una importancia sustancial, pues supone que aunque un sector económico determinado sea suficiente la acción económica desarrollada por sujetos privados, es posible crear empresas públicas o ampliar las existentes (p.219).

Esta postura, parece ver con buenos ojos la participación de empresas propiedad de sujetos públicos siempre que “así lo determine el ‘interés general’” (p. 219).

Para esta vertiente de la doctrina, no será un factor determinante a los fines de emitir un juicio sobre la participación de sujetos de naturaleza pública en la economía, verificar si el mercado se encuentra suficientemente cubierto por la iniciativa privada, simplemente bastará con ver si así lo determina el “interés general”, que como sabemos, es un término jurídico indeterminado.

El autor González (2013), en sus reflexiones sobre el sistema de coiniiciativa que rige en el “sector no petrolero”, como él lo denomina, señala que:

Deseamos señalar que normalmente se invoca el mandato de promoción de la iniciativa privada y el principio de libre competencia para rechazar que la Constitución haya establecido el socialismo como sistema económico. A ese argumento, debe responderse (i) no existe un principio de iniciativa privada, sino de coiniiciativa económica donde el sector privado está subordinado al sector público, tal como expusimos anteriormente (ii) la legislación de libre competencia no es una muestra de capitalismo, sino una modalidad de intervención estatal en los mercados, cuya utilidad ha sido duramente cuestionada (iii) no existe iniciativa privada ni libre competencia en el sector petrolero, cuya primacía sobre el sector no-petrolero expondremos más adelante y (iv) ese mandato y ese principio no representan un obstáculo para que un sistema económico (incluso si reducimos la discusión al sector no-petrolero en la Constitución) sea calificado como socialista, en lo cual coinciden socialdemócratas como GARCÍA PELAYO, liberales clásicos como VON MISES y anarcocapitalistas como HOPPE (p. 17).

Asimismo, este autor señala que:

La economía mixta y la coiniiciativa económica no implican igualdad entre empresas públicas y privadas. En efecto, las empresas públicas son instrumento del Estado y como se ha señalado, en la economía mixta, el rol de los

particulares es “coadyuvar en todas las actuaciones fundamentales del Estado, esencialmente en la planificación del crecimiento”. No podía ser de otra forma, ya que en el sector no-petrolero estamos, en el mejor de los casos, ante un socialismo socialdemócrata. (p. 17).

Al respecto, considero preciso señalar que en Venezuela, y haciéndose énfasis a lo ocurrido en los últimos veinte (20) años, hemos podido observar como el Estado se concibe como un prestador de servicios y productor de bienes, y participa activamente en la economía, rebasando no sólo los postulados del principio de subsidiariedad sino sobrepasando los propios límites del principio de coactividad y de mínima intervención.

Tesis a favor del principio de subsidiariedad

La tesis a favor del principio de subsidiariedad insisten en afirmar que la aplicación de este principio no excluye definitivamente la participación del Estado. Al contrario, esta tesis establece que la presencia del Estado simplemente se ve limitada a que éste ejerza sus funciones soberanas a los fines de obtener un entorno económico sano y eficiente.

Sobre este particular, podemos observar la opinión de Delpiazzo (2004) quien señala que:

puede decirse que el principio de subsidiariedad reclama que el Estado no haga lo que pueden y deben hacer las personas y grupos sociales intermedios; dicha actividad privada, por ser parte esencial del bien común, ha de ser ayudada, impulsada y coordinada por el Estado. (p.80).

De tal manera que para este autor, la actividad del Estado se ve reservada a dos aspectos:

- a) Uno negativo, ya que el bien común no fundamenta a favor del Estado competencias y responsabilidades que pertenecen al ámbito de los particulares; y
- b) Uno positivo, ya que el Estado debe ayudar, estimular y proteger la iniciativa privada, supliendo lo que dicha iniciativa no puede cubrir (p. 81).

Esta posición no dista mucho de lo estudiado anteriormente en el presente trabajo, sin embargo, su postura toma mayor relevancia cuando este autor afirma que:

desde el punto de vista de las relaciones del Estado con la sociedad, puede concretarse en una división de competencias, según la cual la misión del Estado al servicio del bien común es hacer posibles las tareas de todos los miembros de la comunidad bajo su propia responsabilidad; lo que los miembros individuales o las sociedades intermedias pueden hacer con sus propias fuerzas corresponde a su propia competencia (p. 81).

Para este autor, el principio de subsidiariedad implica que el Estado debe actuar a los fines de crear las condiciones (estímulos) necesarias para que el sector privado, participe activamente en los mercados. Siendo que, para este autor, dicho estímulo puede llevarse a cabo a través de 3 modalidades:

- a) El fomento o estímulo de las actividades cumplidas por los sectores sociales;
- b) La integración de esfuerzos dirigidos al mismo objeto; y

- c) La suplencia, cuando al faltar la actividad social necesaria a la comunidad, el Estado la toma a su cargo (p. 81).

En este mismo sentido, el autor Badell (2016)

La subsidiariedad no promueve una minimización de la presencia del Estado en la economía y la vida social; por el contrario, lo que persigue es reafirmar la autoridad del Estado en sus funciones soberanas y la eficiencia de las actividades supletorias que lleve a cabo: el Estado se ve fortalecido pues su solidez se fundará no sobre el alcance o extensión de sus actividades, sino por su eficiencia en el cumplimiento de los cometidos que le son esenciales.

De igual manera, este autor sostiene que:

La subsidiariedad, en definitiva, es una consecuencia obligada de las finalidades que el Estado persigue y presupuesto indispensable para permitir el adecuado ejercicio de las garantías individuales: el Estado no puede acaparar y absorber para sí todas las iniciativas individuales y colectivas que se generan en el seno de la sociedad. La intervención estatal debe restringirse a aquellos campos en los que la iniciativa privada sea insuficiente o, a lo sumo, para complementar ésta.

Este autor, incluso ha ido más allá al afirmar que en los casos en los cuales “las actividades económicas estatales concurren con la de los particulares, el respeto al principio de libre competencia siempre obligará al Estado a competir en igualdad de

condiciones respecto de los particulares, pues de lo contrario la subsidiariedad se vería anulada” (Badell, 2002).

Asimismo, se puede mencionar la postura de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia asumida en la sentencia número 1626, del 11 de agosto de 2006, la cual ratifica la sentencia número 1502, de 4 de agosto de 2006, en la cual señaló que:

Así pues, se aprecia que el Estado tiene un rol subsidiario en el desarrollo económico del país, dando primacía y garantizando la inversión privada individual o social, y ante la falta operacional de ésta, se genera una especie de protección cuando éste aprecia que los fines de seguridad laboral o económica para su región no cumplan con suficiencia los cometidos encaminados al bien común.

Este rol subsidiario del Estado concebido para corregir las distorsiones y la ausencia de mercados puede operarse mediante dos intervenciones: una es la actividad empresarial temporal del Estado cuando el bien común exige un bien o servicio que el sector privado, por alguna razón, no está en capacidad de atender; y otra, con acciones de promoción y fomento económico para el desarrollo de los mercados (Vid. Norberto Bobbio y otros. Diccionario de Política. Siglo Veintiuno Editores, 2002 pp. 548-549).

Así pues, en reciente decisión esta Sala N° 1502/2006, ha acordado la asunción por parte del Estado de ese rol subsidiario de la economía como fundamento primordial

para el mantenimiento de bien común en determinada situación, a través de la asunción de la operatividad temporal de una determinada actividad comercial por una situación coyuntural.

Sobre el análisis de esta sentencia, el autor Hernández-Mendible (2012) concluye, con relación al principio de subsidiariedad que este:

se manifiesta en dos vertientes: Una, desde la perspectiva vertical o territorial, a través de la distribución de las competencias públicas entre los distintos niveles de organización del Poder Público, correspondiendo al nivel inferior que se encuentra más cercano a la sociedad, ejercer las atribuciones para alcanzar los fines propios de la organización estatal; y la otra desde la perspectiva horizontal o social, conforme a la cual serán el individuo y la sociedad quienes en ejercicio de sus libertades, lleven a cabo la iniciativa de desarrollar las actividades que les permitan la satisfacción de sus necesidades esenciales. En ambos casos, únicamente cuando uno en ejercicio de sus competencias u otro en ejercicio de sus libertades no puedan alcanzar sus cometidos, deberá intervenir la organización superior dentro del Estado, de manera temporal, para ayudar al individuo y la sociedad en la satisfacción de sus necesidades básicas o para colaborar con la organización inferior del Estado, en la consecución de los fines que le son propios, garantizando así el logro del bien común (p. 37).

Lo que se puede concluir de lo anterior, es que para quienes defienden esta postura (acción subsidiaria estatal), la misma no implica una indiferencia total por parte del Estado frente a la actividad económica, sino más bien, implica reforzar el carácter de este como veedor del bien común, siendo quien: (i) cree las condiciones necesarias para permitir la participación de los particulares en la mayor parte de los sectores económicos; y (ii) procure la correcta actuación de los particulares en su actividad en el ámbito económico.

Posición en relación al principio de subsidiariedad

Habiendo estudiado previamente los orígenes de la Constitución Económica, y habiendo hecho un repaso por la aplicación de esta en Venezuela y su consagración en nuestra CRBV, así como, habiendo estudiado el derecho a la libertad económica y el principio de subsidiariedad (al igual que el principio de iniciativa y de mínima intervención), coincido en afirmar que el principio de subsidiariedad no es más que un mecanismo mediante el cual la Administración puede cumplir sus finalidades, al mismo tiempo que permite garantizar el ejercicio pleno de las garantías individuales.

Es imprescindible, a los fines de evitar cualquier desviación de poder, que la Administración se dedique a cumplir a cabalidad con las funciones que le han sido confiadas a nivel constitucional.

De tal manera, corresponderá a la Administración crear las condiciones y los estímulos necesarios para que se produzca una participación por parte del sector privado en los distintos sectores fundamentales de la economía. Pues no se puede negar, que la finalidad de lucro que persigue necesariamente el sector privado, hará que algunos mercados puedan ser vistos con ciertas reservas por éstos, tomando en consideración los riesgos que implicaría involucrarse en dichos sectores.

Sin embargo, como se ha estudiado anteriormente y conforme al principio de subsidiariedad, en caso de insuficiencia o inexistencia de participación de la iniciativa

privada en algún sector de la economía, corresponderá al sector público comenzar (o coadyuvar) la explotación del sector y, una vez satisfecha la demanda, retornar su participación al sector privado.

Esto permitiría, no sólo garantizarle a los privados su derecho a la libertad económica, a la propiedad, a una competencia sana; sino que permitiría que la Administración se concentre en velar por el correcto desempeño de los privados en los distintos sectores, al mismo tiempo que se concentra en realmente ejecutar las competencias que han quedado reservadas únicamente a esta.

Sería justo mencionar, que nuestra constitución si incluye una excepción a este principio, en lo que respecta a la materia de recursos estratégicos para el desarrollo económico-social (como los hidrocarburos).

Conforme al artículo 12 de la CRBV los yacimientos de hidrocarburos pertenecen a la República, es decir al Estado, bajo un régimen de dominio público que los hace inalienables e imprescriptibles. Del mismo modo, la CRBV en su artículo 302 establece una reserva en cuanto a la actividad petrolera, siendo que el Estado tiene reservado para sí la explotación de este sector.

Conclusiones

De acuerdo con lo estudiado, la Administración está habilitada para intervenir en la economía y ello puede ser materializado o bien limitando las actividades económicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 112 de la CRBV, o bien, prestando directamente una actividad económica.

Ahora bien, frente a esta posibilidad de que la Administración pueda intervenir en la economía, resulta imprescindible que existan un conjunto de garantías para los particulares, a los fines de evitar desviaciones y abusos de poder. El principio de subsidiariedad se prevé sin duda alguna, como una garantía para los particulares frente a la actuación de la Administración en la Economía.

De acuerdo con lo estudiado en el presente trabajo, el principio de subsidiariedad persigue mantener un equilibrio entre las actividades que lleve a cabo el Estado o la Administración, y entre aquellas que quedan habilitadas sólo a beneficio de los particulares.

El principio de subsidiariedad como garantía constitucional persigue, que la Administración se enfoque en la creación de las condiciones que permitan estimular la participación de los particulares en la economía, a los fines de procurar un mayor progreso y porvenir económico.

Sin duda alguna, como complemento al principio de subsidiariedad, se encuentra el principio de mínima intervención que supone (conforme al principio “favor libertatis”) una prohibición al uso indiscriminado y discrecional de medidas que afecten la libertad del particular cuando la Administración o la Ley pudiesen utilizar otros medios menos onerosos o perjudiciales a los derechos e intereses de las personas para alcanzar la finalidad perseguida en cada caso.

Es decir, siempre que la Administración esté frente a la evaluación de su participación directa en la economía, cabe reflexionar si en verdad, es necesaria su participación, si en verdad no hay estímulos que puedan ser aplicados para fomentar la participación de diversos factores en cierta actividad económica.

El principio de subsidiariedad si bien no es absoluto, como tampoco lo es el principio de libertad económica, tiene un rol importantísimo a la hora de cotejar la justa aplicación de un equilibrio económico de determinado Estado. La participación de particulares en la economía permitirá un mayor crecimiento económico el cual se reflejará directamente en el bien común.

Referencias Bibliográficas

- Alfonzo, J. (2008). La Constitución económica establecida en la Constitución de 1999, el sistema de economía social de mercado y el Decreto 6.071 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de seguridad y soberanía agroalimentaria. *Revista de Derecho Público*, número 115. Caracas, p.395.
- Aragón Reyes, M. (1995). *Constitución y control del poder*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Ariño Ortiz, G. (1993) *Economía y Estado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Ariño Ortiz, G. y Cuétara Martínez, J. (2001). *Principios de derecho público económico*. Albolote (Granada): Comares.
- Ariño Ortiz, G. (2005). *La liberalización de los servicios públicos en Europa. Hacia un nuevo modelo de regulación para la competencia*. Servicios Públicos, Regulación y Renegociación. Buenos Aires: Editorial LexisNexis Abeledo Perrot.
- Badell, R. (2002). *Consideraciones Acerca de la Constitución Económica*. Recuperado de: <https://www.badellgrau.com/?pag=37&ct=1089>
- Badell, R. (2002). La Liberalización de los Servicios Públicos en Venezuela. *VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías"*. Recuperado de: <http://www.badellgrau.com/?pag=71&ct=255>.
- Badell, R. (2005). Fundamentos Jurídicos de la Regulación Económica. *VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías"*. Tomo II, Caracas: Funeda.

- Badell, R. (2015). Intervención del Estado en la Economía. *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, número 154, Enero-Diciembre. Recuperado de: http://aciempol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2015/BolACPS_2015_15_4_437-546.pdf
- Badell, R. (2016). Intervención del Estado en la Economía. *Conferencia dictada en las XIX Jornadas Centenarias Internacionales del Colegio de Abogados del Estado Carabobo*. Recuperado de: <https://www.badellgrau.com/?pag=205&ct=2148>
- Brewer Carías, A. (2004). *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*. Tomo II. Caracas.
- Briceño, C. y Machado, A. (2000). Comentario a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Aspectos Económicos de la Nueva Constitución*. Caracas.
- Cabanelas, G. (1979). *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Hiliasta S.R.L. Buenos Aires.
- Casal, J. (2005). Libertad Económica y Derechos Fundamentales. *VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Brewer-Carías"*. Caracas.
- Constitución de la República de Venezuela (1961). *Gaceta Oficial No. 662 Extraordinario* de fecha 23 de enero de 1961.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2009). *Gaceta Oficial No. 5.908 Extraordinario*, de fecha 19 de febrero de 2009.
- De Stefano, A. (2005). La Constitución Económica y la Intervención del Estado en la Economía. *El Estado Constitucional y El Derecho Administrativo en Venezuela. Libro Homenaje a Tomás Polanco Alcántara*. Estudios del

Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Decreto Nro. 600, mediante el cual se dictó el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos (2014), publicado en la Gaceta Oficial Nro. 40.340 de fecha 23 de enero de 2014.

Decreto Nro. 1415, mediante el cual se dictó el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Antimonopolio (2014), publicado en la Gaceta Oficial Nro. 40.549, de fecha 26 de noviembre de 2014.

Delpiazzo, C. (2004). Los derechos fundamentales y la libertad económica. *VII Jornadas Internacionales del Derecho Administrativo Allan Brewer-Carías. El Principio de legalidad y el ordenamiento jurídico-administrativo de la libertad económica*. Tomo I. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas.

Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado de: <https://dle.rae.es/?id=YZaxjrq>

Dworkin, R. (1977). *Los derechos en serio*. Editorial Ariel, España.

Fernández, G. (1976). En torno al procedimiento de creación de empresas nacionales: especial referencia al principio de subsidiariedad. *Revista de Administración Pública*, Número 80, España. Recuperado de: <file:///C:/Users/Patricia%20Vecchini/Downloads/Dialnet-EnTornoAlProcedimientoDeCreacionDeEmpresasNacional-1102213.pdf>

García de Enterría, E. y Fernández, T. (1991). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid.

- García Pelayo, M. (1991). *Consideraciones sobre las Cláusulas Económicas de la Constitución*, Tomo III, Madrid.
- González Moras, J. (2003). *Los servicios públicos en la Unión Europea y el Principio de Subsidiariedad*. Colección de Derecho Público.
- González, J. (2013) Una nueva aproximación a la constitución económica de 1999. Enfoques sobre Derecho y Libertad en Venezuela, ACIENPOL. Recuperado de:
[https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Trabajo%20Jose%20Valentin%20\(ACIENPOL\).pdf](https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Trabajo%20Jose%20Valentin%20(ACIENPOL).pdf)
- Hernández, J. (2000). Intervención económica y liberalización de servicios esenciales en Venezuela. *Revista de Derecho Administrativo*, número 10, Septiembre-Diciembre. Caracas.
- Hernández, J. (2003). Libre competencia en la Constitución de 1999. *Revista de Derecho Constitucional*, número 8, Julio-Diciembre. Caracas.
- Hernández, J. (2006). *Derecho Administrativo y Regulación Económica*, Caracas.
- Hernández, J. (2010). Estado Social y Libertad de Empresa en Venezuela: Consecuencias prácticas de un debate teórico. Recuperado de:
http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Libertad_economica_seminario.pdf
- Hernández-Mendible, V. (2012). El principio de la subsidiariedad en el estado de derecho y en el modelo económico venezolano. *Revista de Derecho Público*, Julio-Septiembre. Caracas. Recuperado de:
http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/131/rdpub_2012_131_31-38.pdf

Herrera, L. (2013). *Leyes, mandatos y regulación administrativa. Enfoques sobre Derecho y Libertad en Venezuela*. Caracas.

Instituto Nacional de Administración Pública (2015) (Eds.). *Las Grandes Sentencias de la Jurisprudencia Administrativa*. Madrid. Editions Dalloz. Recuperado de: https://www.boe.es/publicaciones/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-86

Lasagabaster, I (1994). *Las relaciones de sujeción especial*. Instituto Vasco de Administración Pública, España.

Martín-Retortillo, S. (1988). *Derecho Administrativo Económico*. Tomo I. La Ley, Madrid.

Miranda, A. y Márquez, C. (2004). Intervención Pública, Regulación Administrativa y Economía: Elementos para la Definición de los Objetivos de la Regulación. *VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Brewer-Carías"*. Recuperado de: https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=https%3A%2F%2Fcentrocedec.files.wordpress.com%2F2010%2F06%2Fintervencic3b3n-del-estado.docx&ei=D4hKVbOHFIHQgwS9k4OgBQ&usg=AFQjCNFEmhN0CK1YmJ9ZuUdBG0NqaQDR_A&sig2=aSY0lj0BN8mZEzSXiGW5AA&bvm=bv.92765956,bs.1,d.eXY&cad=rja

Núñez, A. (2008). Los 26 nuevos Decretos-Leyes y los principios que regulan la intervención del Estado en la actividad económica de los particulares. *Revista de Derecho Pública*, Número 115, Caracas.

Ochoa, C. (1985). Constitución y Economía de Mercado. *Derecho*. Número 39, Pero.
Recuperado de:
http://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/derechopucp/derechopucp_039.html

Peña Solís, J. (2014). *Los derechos políticos, sociales, culturales y educativos, económicos, de los pueblos indígenas y ambientales*. Lecciones de Derecho Constitucional Venezolano. Tomo II. Caracas: Ed. Paredes.

Peña Solís, J. (2003). *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.

Peraza, J. (2013). *Intervención del Estado venezolano en la economía*. Caracas: Perland Group.

Providencia Nro. S/N, mediante la cual se corrige por error material la Providencia Administrativa Nro. 070/2015 (2015), donde se regulan las modalidades para la determinación, fijación y marcaje de precios en todo el territorio nacional, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial Nro. 40.775 del 27 de octubre de 2015.

Providencia Nro. 003/2014, mediante la cual se fijan Criterios Contables Generales para la Determinación de Precios Justos (2014), la cual fue publicada en la Gaceta Oficial Nro. 40.351 del 7 de febrero de 2014.

Rondón, A. (2009). El derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico venezolano. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*. Caracas.

Sentencia de la Sala Constitucional, número 329, del 4 de mayo de 2000, expediente número 00-736, caso Consorcio Ayari contra Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio del Municipio Bolívar del Estado Táchira.

Sentencia de la Sala Político Administrativa número 02900 del 12 de mayo de 2005, expediente número 2004-0535, caso Imosa Tuboacero Fabricación, C.A. contra Resolución número 453 de fecha 29 de octubre de 02 dictada por el Ministerio de la Producción y el Comercio.

Sentencia de la Sala Político Administrativa número 00913 del 28 de septiembre de 2010, y publicada el 29 de septiembre de 2010, expediente número 2010-0516, caso Compagnie Nationale Air France contra Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (PROCOMPETENCIA).

Sentencia de la Sala Político Administrativa número 01040 del 28 de octubre de 2010, expediente número 2009-0842, caso Constructora Favelro, C.A., contra la Resolución número 094, de fecha 7 de octubre de 2008, dictada por el Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal.

Sentencia de la Sala Constitucional, número 462, del 6 de abril de 2001, expediente número 00-0900, caso Manuel Quevedo González contra Only One Import, C.A.

Sentencia de la Sala Constitucional, número 2641, del 1 de octubre de 2003, expediente número 00-1680, caso Inversiones Parkimundo C.A.

Sentencia de la Sala Constitucional, número 229, del 14 de febrero de 2007, expediente número 06-1870, caso sobre la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, del 25 de agosto de 2008, expediente número 02-26466, caso Cervecería Nacional.

Stober, R. (1992). *Derecho Administrativo Económico*. Madrid: INAP.

Villegas, J. (2009). La recepción del principio de subsidiariedad en el ordenamiento local venezolano. Una aproximación. *Provincia Nro. 21*. Enero – junio 2009. Mérida.

Viterbo, C. (1943). Aspectos jurídicos de la intervención del Estado en la economía. *Revista de Economía y Estadística*. Primer Época. Volumen 5, Nro. 4. Córdoba, Argentina. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4806>