**PALABRAS DE PRESENTACIÓN
DE LA OBRA:
"LA INCONSTITUCIONAL ACTIVIDAD
EMPRESARIAL DEL ESTADO EN VENEZUELA"
DE LA DRA. MARÍA AMPARO GRAU,
A CARGO DEL
PROF. HENRIQUE IRIBARREN MONTEVERDE***

* Individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Profesor de Derecho Administrativo UCAB.

Es por todos conocida la deplorable condición en que se encuentra el Estado de Derecho en Venezuela, y es precisamente tal circunstancia, la que nos obliga a los venezolanos de hoy a repensar a nuestra sociedad toda. En todos los ámbitos y sectores debe haber una revisión profunda que nos permita entender las causas del desastre, y lo más importante evitar su repetición.

Uno de los ámbitos que deben ser abarcados con más profundidad es precisamente el tema económico, y los venezolanos estamos llamados a promover todas las iniciativas que nos permitan reencontrarnos en forma armónica con ese particular aspecto de nuestra sociedad.

La economía venezolana, y sus parcelas, referidas principalmente al rol del Estado en ella, la relación de nuestra sociedad con los empresarios, y los derechos de propiedad y libre empresa, y el sistema económico establecido en nuestra Constitución, todos influenciados sin lugar a dudas por ser Venezuela un petro estado, deberán ser objeto de constantes reflexiones; y es en ese sentido que recibimos con beneplácito la obra de una insigne jurista como la profesora María Amparo Grau, que consciente de los tiempos vividos, y de los que podemos estar por vivir, se ha colocado a la vanguardia con el acucioso estudio que hoy nos presenta sobre la inconstitucional actividad empresarial del Estado en Venezuela.

Conozco a la profesora Grau hace casi cuarenta (40) años, desde los tiempos en que ambos cursábamos estudios de pregrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Por ello puedo dar fe de su excepcional competencia en las materias atinentes al Derecho Público en general, y al Derecho Administrativo en particular.

Ella se graduó de abogado en 1982, con mención *cum laude*; luego cursó un master en Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela, y es Doctora en Derecho por la Universidad CEU-San

Pablo de Madrid, España. Como lo revela la página web del destacado despacho Badell Grau, del cual es socia fundadora, ha sido profesora desde 1983 en los niveles de pre y postgrado, principalmente en el área de Derecho Administrativo en las Universidades Católica Andrés Bello, Central de Venezuela y Monteávila. El año académico 2006-2007 ocupó la cátedra Andrés Bello en el St Anthony's College de la Universidad de Oxford.

Además, antes de graduarse fue pasante jurídico en la Procuraduría General de la República, donde, ya graduada, fue Directora General, llegando a estar encargada, temporalmente, de ese ilustre Despacho. También fue abogada relatora de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de la cual también fue Magistrada, y Presidenta, desde 1994 hasta 1998.

Toda esta apretada síntesis curricular, pone en evidencia la excepcional vocación docente y de investigación de la Doctora Grau, y nos la revela como una jurista eminente que ha dejado una honda huella en el Derecho Público Venezolano; y el libro que hoy nos presenta es prueba de ello. Vale destacar finalmente que ha formado un hogar feliz y muy querido con nuestro compañero académico numerario, Rafael Badell Madrid. Mucha inteligencia se mueve en esa familia.

La obra de nuestra gran amiga y condiscípula nos permite ver en su justa dimensión las relaciones reales existentes entre el modelo o sistema económico establecido en la Constitución, y la manera en que se ha llevado a cabo en la práctica jurídica diaria esta relación, además de precisar la importancia de la validez de la actividad empresarial del Estado, pero sometida a las reglas del mercado, en palabras de la autora, sin falsear la competencia.

Y es que, no se trata de negar la intervención del Estado en la economía, ni mucho menos proscribir la actividad empresarial del Estado, que es perfectamente lícita y posible, no solo en el marco de nuestra realidad constitucional como perfectamente se analiza en esta obra, sino aceptada incluso por el ordenamiento jurídico español, y comunitario europeo, eso que con tanta destreza la autora desarrolla a lo largo de su texto.

Aquí nos detendremos unos instantes, para recordar las palabras de quien puede ser válidamente considerado como uno de los grandes

pensadores venezolanos del siglo XX, tristemente desaparecido de forma bastante prematura, el periodista Carlos Rangel, quien además es considerado uno de los más prestigiosos exponentes del pensamiento liberal en Latinoamérica, lo cual es quizá el dato más revelador de las siguientes palabras:

“En los EE.UU existe un debate económico vigoroso y contradictorio, pero ese debate gira esencialmente en torno a cuáles pueden ser los mejores medios, los mejores resortes, para estimular la inversión, el crecimiento, la capacidad de empleo, y la productividad del sector empresarial de la economía; hay controversia sobre la mejor manera de lograr esto, pero no sobre el hecho de que el sector empresarial es el que debe crecer, crear empleo, ser más productivo.

*El hecho mismo de que ese debe ser el fin de cualquier conjunto de políticas económicas no está en controversia, nadie sostiene que el gobierno deba quedarse cruzado de brazos. Aquí, con frecuencia, escuchamos, como respuesta fácil al tipo de planteamientos que estoy haciendo, que es imposible volver a una economía del *laissez-faire*. Esto es doblemente insuficiente como respuesta. Tal economía nunca ha existido en Venezuela, y nadie que tenga dos dedos de frente está proponiendo eso. En aquel país, cuya economía está, en este mismo momento, dando señales de una vitalidad renovada, nadie sostiene que el gobierno deba quedarse cruzado de brazos y dejar que la economía marche sin reglas, sin regulaciones, sin estímulos, sin propiedades, sin arbitrajes, pero tampoco a nadie se le pasa por la cabeza que el gobierno pueda o deba ser el protagonista de la economía o deba dictar lo que los empresarios deban hacer para que sus empresas crezcan y produzcan riqueza y empleo”.* (Socialismo y Libre Empresa, en *Marx y los Socialismos Reales y Otros Ensayos*. Monte Ávila Editores, Caracas, 1988, p. 123).

Esta extensa cita, es reveladora, porque permite entender que ni siquiera en los Estados Unidos, la economía capitalista por excelencia, hay ausencia de controles, normas, regulaciones, que están orientados a estimular el crecimiento económico, es decir, existe presencia, intervención del Estado en la economía; y, por otro lado, permite poner en su justo contexto al empresario, quien es el llamado a producir riqueza

y crecimiento económico, acompañado de los incentivos correctos, por parte del Estado, para entre ambos lograr el desarrollo.

Es en este contexto, que la profesora Grau nos presenta un minucioso estudio del sistema o modelo económico previsto en nuestra Constitución, el cual indudablemente se refiere al de una economía social de mercado, en el que la participación del Estado, no se rige por el principio de la subsidiariedad, sino que se apoya en el de concurrencia entre la actividad privada y la del Estado, como claramente se desprende de los artículos 299, 301, 302 de nuestra Constitución, los cuales expresamente señalan:

“Artículo 299. El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta.

Artículo 301. El Estado se reserva el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas. No se podrá otorgar a personas, empresas u organismos extranjeros regímenes más beneficiosos que los establecidos para los nacionales. La inversión extranjera está sujeta a las mismas condiciones que la inversión nacional.

Artículo 302. El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo”.

En el trabajo que hoy comentamos se sostiene *en primer lugar* la inconstitucional implantación de un modelo económico distinto al previsto en la Constitución. Como ya mencionamos, la autora concluye, luego del análisis de las normas constitucionales antes transcritas, que el modelo económico previsto en la Constitución es el de economía social de mercado, pero que ha sido sustituido por el llamado modelo económico socialista que persigue el desconocimiento de la libertad de empresa, la libre competencia y el derecho de propiedad individual, analizado magistralmente a la luz del fallido intento de reforma Constitucional del año 2007, y su posterior implementación inconstitucional mediante el denominado "Plan de la Patria", en sus distintas versiones, que expresamente reconocen como uno de sus objetivos la implantación de un modelo económico de producción socialista, y mediante actos de rango legal en los que expresamente se hace mención al modelo de economía "socialista".

Solamente a título ilustrativo, podemos observar las siguientes expresiones el "Plan de la Patria" "Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019" (Gaceta Oficial número 6.118 Extraordinario de fecha 04 de diciembre de 2013):

"GRAN OBJETIVO HISTÓRICO N.º 2

Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI, en Venezuela, como alternativa al sistema destructivo y salvaje del capitalismo... (omissis)...

OBJETIVO NACION

1. Propulsar la transformación del sistema económico, en función de la transición al socialismo bolivariano, trascendiendo el modelo rentista petrolero capitalista hacia un modelo económico productivo socialista... (omissis)...

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y GENERALES

2.1.1 Impulsar nuevas formas de organización que pongan al servicio de la sociedad los medios de producción, y estimulen la generación de un tejido productivo sustentable enmarcado en el nuevo metabolismo para la transición al socialismo... (omissis)...

2.1.1.2 Insertar nuevos esquemas productivos que irradien en su entorno relaciones de producción e intercambio complementario y solidario, al tiempo que constituyan tejidos productivos de sostén

de un nuevo metabolismo socialista. Estos injertos productivos tendrán políticas de asociación entre sí bajo formas de conglomerados para multiplicar su escala... (omissis)...

OBJETIVO NACIONAL

2.3 Consolidar y expandir el poder popular y la democracia socialista (sic)... (omissis)...

3.2.2.2. Generar una estructura de sostén productivo, redes regionales, infraestructura de apoyo a la producción, logística, y distribución que tiendan a construir economía de escala en una nueva cultura organizativa. Desarrollar la estrategia de conglomerados y alianzas estratégicas a efectos de canalizar los insumos industriales, así como la distribución de los mismos, en una dinámica de ruptura del metabolismo del capital... (omissis)...

En este aspecto la profesora María Amparo Grau es particularmente enfática al afirmar la inconstitucionalidad en la aplicación sobrevenida de un modelo económico socialista, *“A pesar del rechazo a la reforma constitucional, el Estado venezolano ha venido imponiendo por medio de leyes esa economía de modelo socialista”*.

Como manifiesta el prologoista de la obra que hoy presentamos Doctor José Luis Piñar Mañas: la autora advierte que... *“casi 300 actos con rango y fuerza de ley dictados por el Presidente venezolano han incidido en numerosos ámbitos de la actividad económica con incidencia en la actividad empresarial privada (banca, seguros, libre competencia, y el monopolio, precios justos, sector inmobiliario, marítimo, aeronáutico, hidrocarburos, sector eléctrico, turismo, tributos, desarrollo agrario, y un largo etc.). Por otra parte, mediante la denominada Ley de Precios Justos y los programas de planificación económica presentados (en su momento) por el Presidente de la Asamblea Nacional se pretende imponer un sistema de economía socialista, en el que el Estado controla de forma absoluta los precios, costos y ganancias de la empresa privada”*.

Sobre las consecuencias de la aplicación mediante actos de rango legal o sublegal, de los contenidos de la reforma constitucional rechazada por el pueblo en referendo, nosotros hemos llegado a las mismas conclusiones, incluso, parafraseando a la antigua Sala de la Corte Suprema de Justicia, mediante el argumento de sostener que dichas

normas son "suprainconstitucionales", por desconocer la soberanía popular que reside intransferiblemente en el pueblo (artículo 5 de la Constitución).

Es evidente entonces que compartimos plenamente las conclusiones que en esta materia expone magistralmente la doctora María Amparo Grau.

También debemos destacar cómo con gran tino, en esta investigación se diferencia con claridad los conceptos "sistema económico socialista", de un "sistema económico de visión socialista", pues se admite en la actualidad *"una visión socialista del mercado, ésta presupone que se trate de una economía de mercado y aunque la planificación central y el mercado pueden concebirse ambos como reguladores complementarios del orden económico"*.

En cuanto al sistema económico socialista, y su relación con el orden jurídico, nos vamos a tomar la libertad de recordar nuevamente las palabras de Carlos Rangel, quien sobre estos temas decía:

"El orden jurídico correspondiente a la utopía marxista, en la medida en que tiene vigencia efectiva, es, por antinatural, imposible de cumplir; de manera que todo el mundo vive más o menos de subterfugios y pequeñas transgresiones. Y, de todos modos, el Estado ejerce en la práctica poderes discrecionales, ignora sus propias leyes y mantiene a los ciudadanos comunes en una situación de permanente culpabilidad potencial". (ob. cit., p. 16).

Consideramos que estas reflexiones, hoy están más vigentes que nunca y lamentablemente la dura realidad de nuestro país, así lo demuestra. En nuestra opinión, el orden jurídico socialista o marxista, que no el de "visión socialista", como aclara perfectamente la autora, es imposible de cumplir, y destruye la economía.

En sentido contrario, debemos definitivamente entender que la libre empresa, y en general la actividad de los empresarios es la base del sistema económico, el medio más eficiente en la producción de riqueza, para el desarrollo económico nacional, como nos indicaba Carlos Rangel, cuya obra no es nueva, y justamente por eso, debe invitarnos a la reflexión.

Esto nos lo ha recordado en varias oportunidades el padre Luis Ugalde S. J., académico numerario de esta Academia de Ciencias Políticas y Sociales, al advertir que *“para poder distribuir justamente la riqueza, primero hay que crearla”*.

Por su parte, el otro gran aporte del trabajo, es precisamente destacar que la actividad empresarial del Estado a los fines de ser compatible con el modelo de economía social de mercado, prevista como modelo económico en nuestra Constitución, debe estar sometida a las reglas de la libre competencia; y, en consecuencia, en aquellas actividades económicas en las que el Estado decida participar directamente como proveedor de bienes o prestador de servicios, en régimen de concurrencia con los particulares, y dejando de lado las actividades reservadas, entonces esa actividad empresarial del Estado debe someterse a los principios de la libre competencia.

De este modo, en los casos en los que el Estado válidamente y a los fines de dar cumplimiento a los cometidos que constitucionalmente tiene asignados resguardar, decida participar del mercado, debe hacerlo como uno más, despojado de prerrogativas de poder público, respetando las reglas de la oferta y la demanda, y dejando de lado todas aquellas prácticas que atendiendo a la naturaleza pública de la personalidad jurídica, puedan calificarse como abuso de la posición de dominio, circunstancia que no es constitucionalmente tolerada.

Sin embargo, la Doctora María Amparo Grau demuestra a lo largo de esta investigación cómo la realidad venezolana es justamente la contraria.

En efecto, si bien las normas legales antimonopolio vigentes en Venezuela, formalmente reconocen su aplicación a los entes públicos, no es menos cierto que las mismas normas consagran la posibilidad de decretar excepciones a su aplicación; además de existir en Venezuela prácticas muy reñidas con el sistema de la libre competencia, como abuso del poder regulador del Estado, el abuso mediante el otorgamiento de ayudas y rescates públicos, expropiaciones, controles de precio y de cambio, que no solo devienen en inconstitucionales prácticas que la autora califica de falseamiento de la competencia, sino que han tenido un terrible impacto en la realidad nacional.

Luego de analizar los supuestos anteriores, en la investigación se concluye contundentemente, lo siguiente:

“Estos límites a la actividad empresarial pública, que derivan precisamente de la contradicción entre la naturaleza privada de la actividad y el carácter público de quien la ejecuta, conducen a su consideración sino subsidiaria sí excepcional, y por ello supeditada a un interés general concreto justificante, y con respeto al sistema económico de mercado, la garantía de la libre empresa privada y la libre competencia. En Venezuela contrariamente al ordenamiento jurídico constitucional que propugna todos estos principios, la empresa pública se ha expandido de forma tal que limita e incluso, excluye la libre iniciativa privada”.

Por otra parte, el trabajo de la profesora Grau, realiza unas interesantes consideraciones sobre la contratación pública, como medio del Estado para intervenir en la economía del país; y cómo se organiza la Administración Pública Descentralizada Funcionalmente para desarrollar tal cometido.

En conclusión, el trabajo de nuestra colega y amiga la Doctora María Amparo Grau, es una verdadera radiografía que permite al abogado, y al público en general, y esa es otra de sus virtudes, entender cómo la actividad empresarial del Estado venezolano, durante los últimos veinte años ha devenido, por ser contraria al modelo económico previsto en la Constitución, y por todas las circunstancias anómalas descritas y brillantemente tratadas en la investigación, en una actividad manifiestamente inconstitucional, siendo la principal causa del desastre económico más grave, que como Nación, nos ha tocado vivir.

No obstante, el trabajo analizado, también es un incentivo y un dejo de esperanza de que la ciencia está hoy más que nunca al servicio de los intereses nacionales y del país, y que, de la mano de brillantes juristas como la Doctora María Amparo Grau, será posible restablecer el Estado de Derecho, en Venezuela.