

EL RÉGIMEN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN VENEZUELA

Víctor Rafael Hernández-Mendible

Doctor en Derecho. Director del Centro de Estudios de Regulación Económica en la Universidad Monteávila (Venezuela), Profesor de la Maestría en Derecho en la Universidad del Rosario (Colombia), así como profesor en la Maestría en Derecho Energético y Sustentabilidad en la Universidad Autónoma de Nuevo León (México) y miembro de la Comisión Académica del Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano de la Universidad de La Coruña (España). Miembro deoamericano de Derecho Administrativo. la Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación; fundador de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, de la Red Internacional de Bienes Públicos y Presidente de la Red Iberoamericana de Derecho de la Energía.

Recibido: 7-5-2019 • Aprobado: 25-5-2019

Revista Tachirensis de Derecho N° 5/2019 Edic. Digital - 30/2019 Edic. Ordinaria ISSN: 1316-6883 59-76

Resumen

La realidad venezolana fue que el Estado empresario nació con la transformación del modelo económico liberal, que dio paso a un modelo de economía mixta durante más de medio siglo y que conforme al anclaje constitucional y el desarrollo legal acorde a la Constitución, se considera que actualmente constituye una economía social de mercado. En este trabajo se analiza, cuál ha sido la evolución de la empresa pública en Venezuela, abordando los siguientes aspectos. La relación entre la empresa pública y la empresa del Estado; el desarrollo de la empresa pública nacional; las empresas públicas contemporáneas. Al final se incluyen unas argumentadas conclusiones sobre el tema descrito.

Palabras clave

Empresa Pública. Venezuela. Evolución. Régimen

Abstract

The Venezuelan reality became the entrepreneurial State born with the transformation of the liberal economic model, in the passage of an economic model. Establish a social market economy. This paper analyzes, has been the evolution of the public company in Venezuela, addressing the following aspects. The relationship between the public company and the State company; the development of the national public company; The contemporary public companies. At the end there are some well-founded conclusions about the described topic.

Keywords

Public Company. Venezuela. Evolution. Regime.

A la memoria de mi maestro español, don Jesús
González Pérez.

SUMARIO: I. Introducción. II. La relación entre la empresa pública y la empresa del Estado. III. El desarrollo de la empresa pública nacional. IV. Las empresas públicas contemporáneas. V. Las consideraciones finales.

I. Introducción

El ejercicio de la actividad empresarial pública supone el desarrollo de una política de intervención del Estado en determinados sectores económicos y sociales, que conducen a suprimir en unos supuestos y a restringir en otros, –conforme a los principios y las reglas constitucionales–, el ejercicio de las libertades económicas a la propiedad privada de los medios de producción, la libertad de empresa, la libre iniciativa empresarial privada, la libre competencia e incluso la libertad de asociación.

Ello es constitucionalmente posible, pues el Estado reconoce por un lado las libertades económicas, promocionando su ejercicio y fomentando su disfrute, pero estas encuentran límites en el interés social y el desarrollo sostenible; y por el otro establece los presupuestos, para legalmente establecer reservas, restricciones y limitaciones mediante la planificación, regulación, intervención y gestión económica¹, efectuada por las organizaciones institucionales que establezca el propio Estado.

En este escenario es que se hace referencia a empresas públicas, empresas del sector público o empresas estatales, que pueden ser constituidas por los tres niveles de organización territorial del Estado, dando nacimiento a las empresas nacionales, estatales o municipales, según la participación en su capital, que posean o sean titulares las distintas entidades territoriales u entes creados por estas.

A la empresa pública se le atribuyen unos cometidos concretos que le llevan a moverse entre dos estándares. Por un lado, ingresar a un mercado y participar

¹ Se alude a la expresión de “gestión económica” en los términos originalmente empleados por VILLAR PALASÍ, José Luis, “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública* N° 3, Madrid, 1950, pp. 60, 76-77; y, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La actividad industrial y mercantil de los municipios”, *Revista de Administración Pública* N° 17, Madrid, 1955, p. 118.

en el desarrollo de una actividad económica, compitiendo con los demás operadores económicos; y el otro, el deber de atender a la satisfacción de los intereses superiores colectivos, colocándose en ocasiones en el aparente dilema de sucumbir a directrices políticas coyunturales o de actuar con estricta sujeción al Derecho².

La realidad venezolana fue que el Estado empresario nació con la transformación del modelo económico liberal³, que dio paso a un modelo de economía mixta⁴ durante más de medio siglo y que conforme al anclaje constitucional y el desarrollo legal acorde a la Constitución, se considera que actualmente constituye una economía social de mercado⁵.

En efecto, la intervención del Estado empresario en la economía comenzó mediante la creación de las empresas públicas que tenían por objeto el otorgamiento de créditos a los particulares, para fomentar el desarrollo del sector industrial nacional (Banco Industrial de Venezuela), luego se crearon empresas para prestar los servicios públicos (Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela⁶, CADAFE⁷) y finalmente, se constituyeron empresas por el Estado para gestionar los considerados sectores básicos de la economía nacional (Petróleos de Venezuela y sus empresas filiales, Corporación Venezolana de Guayana y sus empresas filiales)⁸.

2 MARTÍN MATEO, Ramón, “Relaciones de gobierno y empresa a través de instituciones especializadas”, *Revista de Administración Pública* N° 76, Madrid, 1975, p. 401.

3 Brewer-Carías, Allan R., El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela, *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo II, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, pp. 1139-1246; Di Stefano, Alfredo, 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, 2005, pp. 273-281.

4 BREWER-CARIÁS, Allan R., “Reflexiones sobre la Constitución Económica”, *Revista de Derecho Público* N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, p. 15.

5 BREWER-CARIÁS, Allan R., *Ob. cit.*, pp. 7-9; ARAUJO-JUÁREZ, José, Régimen general de derecho público relativo a las empresas del Estado, *Nacionalización, libertad de empresa y asociaciones mixtas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 195-196; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R., “Economía social de mercado en el estado de garantía de prestaciones”, (Dir. Jaime Rodríguez Arana-Muñoz y Ernesto Jinesta Lobo, Coord. José Pernas García), *El Derecho administrativo en perspectiva. Homenaje al profesor Dr. José Luis Meilán Gil*, Tomo I, Ed. RAP, Buenos Aires, 2014, pp. 331-348.

6 HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R., *Telecomunicaciones. Regulación y Competencia*, Editorial Jurídica Venezolana-FUNEDA, Caracas, 2009, pp. 29-30.

7 HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R., *Energía Eléctrica, Regulación de fuentes convencionales, renovables y sostenibles*, Centro de Estudios de Regulación Económica-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017, pp. 137-138.

8 CABALLERO ORTÍZ, Jesús, “La noción de empresa pública y empresa del Estado en el derecho venezolano”, *Revista de Derecho Público* N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, p. 24.

No obstante lo que expresan las normas, respecto a la posibilidad de concurrencia del Estado empresario con la iniciativa privada para contribuir al desarrollo del país, la realidad es que en los últimos 20 años se ha producido una sucesión de ataques a las libertades económicas, que han afectado la propiedad de los medios de producción, la libertad de empresa y la libre competencia, desarrollándose una política económica de planificación centralizada, cada vez más rígida y cerrada, en donde la iniciativa privada ha sido paulatinamente sustituida por la presencia empresarial del Estado, sin que ello haya redundado en mayor eficiencia económica.

Esta situación conduce a analizar, cuál ha sido la evolución de la empresa pública en la realidad jurídica nacional, en virtud de lo cual, a los fines de lograr una mayor claridad en la exposición de las ideas, se dividirá el presente trabajo en los siguientes subepígrafes a saber: La relación entre la empresa pública y la empresa del Estado (II); el desarrollo de la empresa pública nacional (III); las empresas públicas contemporáneas (IV); y las consideraciones finales (V).

II. La relación entre la empresa pública y la empresa del Estado

La diferencia que se plantea en este epígrafe, no es una mera cuestión semántica que rodea a la empresa pública, sino de auténtico carácter conceptual. En efecto, ante el empleo indiscriminado en algún sector de la doctrina científica, la legislación y la normativa infralegal de las expresiones empresa pública y empresas del Estado, procede efectuar algunas precisiones sobre el tema, para determinar sus semejanzas y diferencias, cuando se hace referencia a una u otra.

En este sentido se admite que *lato sensu*, se consideran empresas públicas a aquellas organizaciones dotadas de personalidad jurídica, cuyo patrimonio y capital, en su totalidad o en su mayor parte, se encuentran sustraídos de la titularidad privada y sometidos al control del Estado⁹.

Ahora bien, la forma jurídica de la empresa pública en sentido amplio no ha sido única, pues bajo esta categorización se ha constituido por vía legal, los institutos autónomos que realizan actividades empresariales (Corporación Venezolana de Guayana), sujetos a un régimen jurídico predominante de derecho público; así como las sociedades mercantiles (Petróleos de Venezuela) o civiles, que han sido creadas por actos jurídicos societarios o por vía legal, quedando en cualquier caso sometidas a un régimen jurídico predominante de derecho privado. Esto llevó a sostener a la doctrina científica, que las empresas públicas tienen su régimen jurídico en virtud de las formas jurídicas que adoptan y no de la actividad que realizan¹⁰.

9 CABALLERO ORTÍZ, Jesús, *Ob. cit.*, p. 23.

10 CABALLERO ORTÍZ, Jesús, *Ob. cit.*, p. 25.

En lo que respecta a las denominadas empresas del Estado, luego de estudiar toda la normativa existente en aquel momento y advertir la falta de definición, se detectaron los siguientes elementos cuantitativos y cualitativos que permiten identificarlas como tales¹¹:

En primer lugar, las sociedades con capital exclusivamente público¹².

En segundo lugar, las sociedades con capital mayoritario de la República, sola o conjuntamente, con otras personas públicas.

En tercer lugar, las sociedades filiales de las mencionadas anteriormente, si aquellas solas o de manera conjunta con otras empresas públicas, tienen participación mayoritaria en el capital de dichas filiales.

En cuarto lugar, las sociedades en las que los entes públicos tengan el control y la responsabilidad en la gestión, aun cuando su participación no sea mayoritaria.

Según lo señalado, el ordenamiento jurídico no contempla distinción entre las sociedades de capital exclusivamente público y las sociedades de economía mixta, siendo consideradas ambas empresas del Estado, en tanto este tiene participación mayoritaria en el capital social¹³.

En razón de lo expuesto, se considera que la expresión empresa pública en sentido amplio, comprende dos formas jurídicas de organización: la de instituto autónomo destinado a la actividad empresarial; y la societaria, que puede comprender las sociedades civiles, asociaciones civiles y las sociedades mercantiles denominadas empresas del Estado. Por tanto, no es admisible la asimilación de las nociones de empresa pública con empresa del Estado, pues entre aquella y esta hay una relación de género a especie¹⁴.

Es así como se puede asumir la definición amplia de empresa pública, que considera como tal a “aquella empresa productora de bienes y servicios que el Estado gestiona o controla directamente, mediante sus propios órganos o indirectamente mediante entes públicos instituidos al efecto, con la finalidad principal de satisfacer necesidades de naturaleza individual en interés general de la colectividad”¹⁵.

Efectuada esta precisión, procede analizar la evolución de la empresa pública en la realidad nacional, lo que se hará seguidamente.

11 CABALLERO ORTÍZ, Jesús, *Ob. cit.*, p. 33.

12 TINOCO RICHTER, César, *Teoría de la Administración y Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1970, p. 272.

13 CABALLERO ORTÍZ, Jesús, *Ob. cit.*, p. 34.

14 CABALLERO ORTÍZ, Jesús, *Ibidem*.

15 STAMMATI, Gaetano, “La empresa pública en el marco de la acción económica del Estado”, *La Empresa Pública*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Zaragoza, 1970, p. 51.

III. El desarrollo de la empresa pública nacional

El estudio de la empresa pública ha ocupado la atención de la doctrina científica nacional desde hace más de cinco décadas¹⁶. No obstante, cabe advertir que los tiempos actuales no son los mismos.

Entre la tercera década del siglo pasado¹⁷ y comienzos de los años setenta, la empresa pública atendía a un modelo económico de desarrollo nacional, que luego tomará otro rumbo a partir de la adhesión de Venezuela al Tratado del Acuerdo de Cartagena, conocido como Pacto Subregional Andino.

El ingreso al mercado común andino condujo a un doble proceso: Por una parte de nacionalización y por otro de estatización actividades económicas y empresas. Mediante el primero, se reservó a los capitales nacionales de cada uno de los países integrantes del Pacto Andino, determinadas actividades, la producción de bienes, la prestación de servicios¹⁸ o la gestión de las empresas¹⁹ que se consideraron pertinentes, para lograr los cometidos establecidos en las políticas públicas que se pretendían desarrollar, a los fines de satisfacer plenamente determinadas necesidades colectivas y lograr un mayor desarrollo nacional.

A través del segundo, se procedió a que el Estado se reservará tanto el desarrollo de determinadas actividades económicas, como la explotación de bienes y recursos específicos, lo que condujo a la exclusión absoluta de la participación privada –nacional o extranjera-, al establecimiento de un régimen de monopolio público y en consecuencia a la supresión de la libertad de empresa, la libre competencia e incluso de la propiedad privada de los medios de producción, dando paso a la constitución y la gestión de empresas en que tendría la totalidad de las acciones y que excepcionalmente una parte mayoritaria de las acciones, mediante el establecimiento de empresas mixtas (inversionistas públicos y privados)²⁰.

16 BREWER-CARIAS, Allan, *Las empresas públicas en el derecho comparado: Estudio sobre el régimen de las actividades industriales y comerciales del Estado*, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1967; y posteriormente, *Régimen Jurídico de las empresas públicas en Venezuela*, Ed. CLAD, Caracas, 1980.

17 ARAUJO-JUÁREZ, José, “Régimen general de derecho público relativo a las empresas del Estado”, *Nacionalización, libertad de empresa y asociaciones mixtas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, p. 199.

18 El artículo 302 de la Constitución reconoce que “El Estado se reserva[rá], mediante 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”.

19 El artículo 300 de la Constitución dispone que “La ley nacional establecerá las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan”.

20 HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R., *La nacionalización de las actividades, los servicios y las empresas en Venezuela, Nacionalización, libertad de empresa y asociaciones mixtas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 12-16.

Cabe recordar que la expresión nacionalizaciones es polisémica y que ordinariamente se emplea como sinónimo de estatizaciones, aunque en otra oportunidad ya se ha advertido que no tienen el mismo significado²¹.

Al fracaso de esta política económica le siguió una política de liberalización de los sectores económicos a comienzos de la década de los noventas, que aunque bien intencionada –en algunos sectores fue mal concebida y peor implementada-, lográndose algunas mejoras, –que no fueron plenamente percibidas por la sociedad- y otras nunca se concretaron, lo que generó una política de péndulo, que se iniciará en el último año del pasado siglo y comienzos del presente, cuando se adoptó una nueva hoja de ruta, que de manera sigilosa pero progresiva fue incrementando la intervención del Estado en la economía, lo que llevó a su concreción parcial en la reforma de la propia Constitución y a que se expandiera en las leyes de aplicación y desarrollo de las mismas, para en una segunda fase pasar a una política más hostil contra las libertades económicas²², que condujo al gobierno al margen de la Constitución y las leyes, a desconocer el derecho de propiedad privada de los medios de producción, intervenir empresas sin previsión legal para ello o sin el debido proceso, a realizar supuestas expropiaciones que al no ser indemnizadas, se convirtieron en confiscaciones larvadas y por tanto inconstitucionales, que culminaron en un incremento de las empresas públicas, bien bajo la modalidad de institutos autónomos o empresas del Estado, mediante las que se ha pretendido, –sin éxito como lo demuestran los resultados²³-, un nuevo modelo de desarrollo de todo el sector productivo del país.

Ante este panorama que ha sido debidamente documentado en trabajos previos por la doctrina científica²⁴, es que se puede entender la existencia de la empresa pública en la actualidad.

21 La doctrina científica había señalado acertadamente que “Nuestras nacionalizaciones no han sido inspiradas, ni por el anticapitalismo en sí mismo, ni por el antiestatismo, sino más bien por la voluntad de recuperar, en provecho del Estado, industrias explotadas por empresas extranjeras”. CABALLERO ORTÍZ, Jesús, “La noción de empresa pública y empresa del Estado en el derecho venezolano”, *Revista de Derecho Público* N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, p. 24.

22 HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R., “Réquiem por la libertad de empresa y el derecho de propiedad”, *Revista de Derecho Público* N° 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 215-225.

23 OBUCHI, Richard, LIRA, Bárbara y ABADÍ, Anabella, *Gestión en Rojo*, Ediciones IESA, Caracas, 2014.

24 AA.VV., (Coord. Casal, Jesús María y Suárez, Jorge L.), *La libertad económica en Venezuela. Balance de una década (1999-2009)*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2011.

IV. Las empresas públicas contemporáneas

En el presente, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública las denominadas empresas públicas deben ser consideradas como parte de la Administración Pública.

En efecto, la mencionada Ley señala que las autoridades que sean titulares de la potestad organizativa tienen competencia para crear entes descentralizados funcionalmente, siempre que lo amerite el cumplimiento eficiente y eficaz de los cometidos del Estado. Tal creación debe hacerse con estricta sujeción al ordenamiento jurídico y podrá comportar dos modalidades²⁵. Es así como los entes descentralizados funcionalmente pueden adoptar:

1. La forma de derecho privado, que son aquellos conformados por las personas jurídicas constituidas de acuerdo a las normas del derecho privado y que pueden adoptar o no la forma empresarial, conforme a los fines y objetivos para los cuales son creados y a que la fuente fundamental de sus recursos, provenga de su propia actividad o de los aportes públicos.
2. La forma de derecho público, que son aquellos conformados por personas jurídicas creadas y regidas por normas de derecho público y pueden tener atribuido el ejercicio de potestades públicas.

Es así como los entes denominados en sentido lato empresas públicas serían personas jurídicas, creadas conforme a normas de derecho privado o de derecho público, que según el ordenamiento jurídico podrán adoptar las formas de institutos autónomos, así como de sociedades civiles o mercantiles, constituyendo en cualquier caso, parte de la Administración Pública y más específicamente de la denominada Administración Pública descentralizada funcionalmente.

Es este el escenario que permite ubicar a las empresas públicas en sentido amplio, como parte de la Administración Pública de Venezuela y por ende sujeta a los principios constitucionales que informan la actividad de toda la Administración Pública y que se encuentran desarrollados en el resto del ordenamiento jurídico.

Seguidamente se hará referencia a las dos grandes expresiones de la empresa pública, a la que se ha hecho referencia anteriormente.

4.1. Los institutos autónomos

Con sujeción a la previsión constitucional, los institutos autónomos solo podrán crearse por ley, lo que brinda la primera pista respecto a su régimen jurídico preeminente de derecho público²⁶.

²⁵ Artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

²⁶ Artículo 140 de la Constitución.

La legislación civil ya había señalado que constituían una persona jurídica o moral²⁷ y la legislación administrativa reconoce que se trata de una persona jurídica de derecho público, que tiene un patrimonio propio y goza de un conjunto de competencias, que le son atribuidas por su acto de creación²⁸.

Dentro del marco de libertad de configuración que tiene el Poder Legislativo, para desarrollar los principios, valores y reglas previstas en la Constitución, este se auto-vínculo al establecer un grupo de requisitos mínimos, que deberán cumplirse al expedir las leyes de constitución de los institutos autónomos.

Cabe destacar que el régimen de los institutos autónomos es idéntico, con independencia que se constituyan para realizar actividades propias de la Administración Pública o actividades empresariales. De allí que los requisitos objetivos sean los mismos, mientras que lo que cambiará será la orientación que se le dé al instituto autónomo, al momento de su creación.

No obstante, a los efectos de este trabajo el análisis se centrará en los institutos autónomos que se dedican a las actividades empresariales y que por tanto encajan en el concepto de empresa pública en sentido amplio.

El legislador estableció que tales institutos autónomos para su creación, que formalmente se debe realizar por vía legal, debe precisar lo siguiente:

1. El señalamiento concreto de su finalidad (industrial, comercial, intermediación financiera, actividad aseguradora), competencias y actividades (exploración, explotación, comercialización, orientada al sector primario, secundario o terciario de la economía, fomento e impulso de las PYMES o de las industrias básicas).
2. El grado de autogestión presupuestaria, administrativa y financiera que se establezca. Se trata de determinar, cuál sería el grado de autonomía que se le atribuye al ente empresarial para gestionar su presupuesto, efectuar la contratación y las inversiones, adquirir préstamos y endeudarse, en el marco de la legislación nacional en estas materias.
3. La descripción de la integración de su patrimonio y de sus fuentes de ingresos. Hay que establecer cómo se conformarán los ingresos y los egresos, es decir, si los primeros provendrán de asignaciones de presupuesto público o si además podrán originarse ingresos propios producto del desarrollo de la actividad empresarial, siendo esto último lo idóneo para garantizar su sostenibilidad económica.
4. Su estructura organizativa interna a nivel superior, con indicación de sus unidades administrativas y señalamiento de su jerarquía y atribuciones. Se trata de predefinir el ejercicio de la potestad organizativa, comenzando por indicar si se trata de una dirección colegiada y de cuántos miembros o una dirección unipersonal. La forma de designación

27 Artículo 19 del Código Civil.

28 Artículos 19 del Código Civil y 98 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

- de los directores, las distintas gerencias que coadyuvarán con la directiva para efectuar la gestión, así como el señalamiento de los respectivos ámbitos de actuación.
5. Los mecanismos particulares de control de tutela que ejercerá el órgano de adscripción. Estos podrán ser mecanismos de control previo, concomitantes o posteriores al desarrollo de la gestión empresarial.
 6. Además se deberán cumplir de manera general, los requisitos que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública, en lo atinente a los entes públicos.

Las empresas públicas organizadas bajo la forma jurídica de institutos autónomos tienen atribuidos por ley, los privilegios y las prerrogativas que las leyes otorgan a la República como personificación jurídica del Estado, a los estados, los distritos metropolitanos o los municipios, como entidades territoriales-menores²⁹.

Es importante mencionar que siendo los privilegios y las prerrogativas de previsión expresa, así como de interpretación y aplicación excepcional, estos no pueden extenderse a las otras empresas públicas que se constituyen bajo la forma jurídica de empresas del Estado, si una ley de manera concreta no se los ha otorgado³⁰.

Como corolario hay que mencionar, que las empresas públicas constituidas bajo la forma jurídica de instituto autónomo, como integrantes de la Administración Pública Descentralizada funcionalmente se encuentran sujetas a todo el ordenamiento jurídico que le concierne, tanto en su condición de tal Administración como de la actividad empresarial que realizan y por tanto deben actuar con eficiencia, eficacia, celeridad, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad y con sujeción plena a la Ley y el Derecho³¹.

En este sentido se pueden destacar a título enunciativo, por la importancia de la actividad empresarial pública, que a través de institutos autónomos se han

29 Artículo 100 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

30 Esta precisión encuentra su justificación en el hecho que el Máximo Tribunal de Venezuela, inicialmente lo reconoció en Sala Constitucional, sentencia 2291, de 14 de diciembre de 2006 y en Sala Político Administrativa, sentencia 771, de 8 de junio de 2011; no obstante, en contravención a la Constitución y las leyes, se han venido ampliando las prerrogativas y los privilegios por vía jurisprudencial, para otorgárselo a las empresas del Estado, sin que exista algún basamento jurídico para ello. En tal sentido, Sala Constitucional, sentencia 281, de 26 de febrero de 2007 y Sala Político Administrativa, sentencia 977, de 20 de julio de 2011. Estas decisiones han sido censuradas por la doctrina científica, al respecto se recomienda Torrealba Sánchez, Miguel Ángel,

Notas sobre algunos criterios recientes de la Sala Político-Administrativa en la aplicación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (primera parte), *Revista de Derecho Público* N° 128, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, pp. 206-207; y del mismo autor, "Problemas fundamentales del contencioso administrativo venezolano en la actualidad", *Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA)*, Caracas, 2013, pp. 176-179.

31 Artículos 141 de la Constitución y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

llevado a cabo las gestiones económicas en sectores como el aeroportuario³², el postal³³, el minero³⁴, el ferroviario³⁵ y el portuario³⁶, entre otros.

4.2. Las empresas del Estado

Los entes de la Administración Pública descentralizados funcionalmente denominados legalmente empresas del Estado, son aquellas sociedades mercantiles en las cuales participan los órganos que ejercen el Poder Público y los entes territoriales o descentralizados funcionalmente en su constitución, composición accionarial, dirección y gestión.

Es así como el reconocimiento de estas empresas se encuentra establecido a nivel legislativo desde una doble perspectiva: El criterio cuantitativo, que considera como empresas del Estado, a aquellas donde los entes (República, estados y municipios, institutos autónomos, empresas del Estado, fundaciones, sociedades civiles) tengan una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social³⁷; y, el criterio cualitativo, que considera como empresas del Estado, aquéllas en las cuales la República, los estados o los municipios o algunos de los entes descentralizados funcionalmente que ellos constituyan, tienen una participación decisiva, en cuanto a su dirección y administración³⁸.

Si bien las empresas del Estado tienen fundamento constitucional³⁹ y están reguladas expresamente en las leyes, en la actualidad encuentran su justificación en el interés del gobierno de realizar distintos negocios jurídicos: Así se tiene, la constitución de estas empresas por disposición del Ejecutivo Nacional (para la comercialización de alimentos⁴⁰, realización de la actividad de intermediación

32 Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía.

33 Instituto Autónomo Postal Telegráfico de Venezuela.

34 Instituto Autónomo Corporación Venezolana de Guayana.

35 Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado.

36 Instituto Autónomo Nacional de Puertos.

37 Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, establece que “son empresas del Estado, las sociedades mercantiles en las cuales la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios, o alguno de los entes descentralizados funcionalmente a los que se refiere esta Ley, solos o conjuntamente, tengan una participación *mayor* al cincuenta por ciento del capital social” (Cfr. *Gaceta Oficial* n° 6.147, de 17 de noviembre de 2014), sin embargo debe señalarse que el artículo 6.8 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector público, somete a la aplicación de dicho texto jurídico a “Las sociedades mercantiles en las cuales la República o las demás personas a que se refiere este artículo tengan participación *igual o mayor* al cincuenta por ciento del capital social. Quedarán comprendidas además, las sociedades de propiedad *totalmente* estatal, cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional”. Cfr. *Gaceta Oficial* n° 6.210, de 30 de diciembre de 2015.

38 Artículos 23.1, 24.1 y 25.1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

39 Artículo 300 de la Constitución.

40 Constituyen referencias de ello, La Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (LA CASA), Café Venezuela, Mercados de Alimentos (MERCAL), Empresa Nacional de Almacenes (ENACA).

financiera⁴¹, actividad industrial⁴², actividad de telecomunicaciones⁴³, de servicios de televisión en señal abierta⁴⁴, de transporte aéreo⁴⁵ o terrestre de pasajeros⁴⁶), mediante la celebración de una asamblea constitutiva de los accionistas y su posterior inscripción en el registro mercantil; o mediante la modalidad de las estatizaciones, que ha supuesto la compra de las acciones por empresas públicas establecidas a empresas privadas nacionales, mediante un proceso de absorción; o la compra de las acciones directamente por el Estado, a los inversionistas extranjeros de las sociedades mercantiles privadas (sector de las telecomunicaciones⁴⁷ y de la energía eléctrica⁴⁸); o la constitución de nuevas

41 Como ejemplos recientes se tienen el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela, Banco de Comercio Exterior, Banco del Tesoro, Banco del Pueblo Soberano, Banco de la Mujer, Banco Nacional de Vivienda y Habitat.

42 Se pueden mencionar entre otras, Venezuela Industrial (VENINSA), Industria Venezolana Endógena de Papel (INVEPAL), Industria Endógena Venezolana de Válvulas (INVEVAL), Compañía Nacional de Industrias Básicas, Empresa de Producción Social de Servicios de Laminación del Aluminio, Empresa de Producción Social de Tubos sin Costura, Empresa de Producción Social Siderúrgica Nacional, Empresa de Producción Social para la Concentración de Mineral de Hierro, Empresa de Producción Social de Pulpa y Papel, Empresa de Producción Social para el Desmante de Algodón, Empresa de Producción Social Recuperadora de Materias Primas, Empresa de Producción Social Minera Nacional, Empresa de Producción Social Constructora Nacional de Rieles para Vías Férreas y Estructuras Metálicas para ser destinadas a la Construcción de Viviendas y otras Aplicaciones, Empresa de Producción Social de Insumos Básicos para la Construcción de Viviendas, Empresa de Producción Social Cemento Cerro Azul, Construcciones para Viviendas del Metro (COVIMETRO).

43 Al respecto, se tiene la Corporación Venezolana de Telecomunicaciones (COVETEL).

44 En este sentido, la Nueva Televisión del Sur (TELESUR) y la Fundación Televisión Venezolana Social (TEVES), que aunque no constituye formalmente una sociedad mercantil, realiza una actividad típica de estas empresas.

45 Como nueva línea aérea estatal, se constituyó el Consorcio Venezolano de Industrias Aeronáuticas y Servicios Aéreos (CONVIASA).

46 La empresa del Sistema Integral de Transporte Superficial.

47 El 1° de enero de 2007, el Estado poseía el 6,59% de las acciones de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), una semana después el gobierno anunció la nacionalización de la empresa y el día 12 de febrero de 2007, se suscribió un memorando de acuerdo de compra-venta del porcentaje de acciones que tenía *Verizon Communications*. El Estado luego de adquirir el 28,51 % que poseía en titularidad esta corporación y de realizar una oferta pública de adquisición de acciones, ha reestatizado la empresa adquiriendo el 86,21% de capital social de la empresa. Debe recordarse que esta fue una empresa que se constituyó privada, que en el año 1953 fue estatizada, que luego en 1991 fue privatizada parcialmente y que finalmente ha sido reestatizada el día 19 de mayo de 2007.

48 El Estado adquirió el 92,98% de las empresas privadas que conforman el grupo Electricidad de Caracas (ELECAR), estatizando una empresa que desde su creación y durante más de cien años fue totalmente privada y nacional, dado que sus accionistas eran venezolanos, no obstante en el año 2000, el gobierno permitió una oferta pública de adquisición de acciones que produjo la compra del 82,14% de las acciones por el inversionista extranjero *AES Corporation* con quien suscribió el memorando de entendimiento para la compra-venta de sus acciones, el día 8 de febrero de 2007. El Estado también adquirió el 88% de la empresa Sistema Eléctrico de Nueva Esparta (SENECA), que siendo originalmente estatal, por su ineficiencia económica y deficiente prestación del servicio había sido privatizada y ahora ha sido reestatizada.

sociedades mercantiles de carácter mixto, donde el Estado asume la mayoría accionarial y deja a los inversionistas privados un porcentaje menor, figura que se ha denominado migraciones forzosas⁴⁹, en el sector de hidrocarburos⁵⁰.

Ahora bien, con independencia del criterio legal que se aplique para la consideración de una empresa como pública o estatal y de los negocios jurídicos que hayan justificado su constitución, ello genera consecuencias jurídicas que deben tenerse presentes en la gestión que realizan.

La primera es la publicación, cuando menos parcial de su régimen jurídico. Es así como las empresas públicas denominadas empresas del Estado, se van a regir en principio por lo establecido en la legislación ordinaria⁵¹, pero por su naturaleza también le son aplicables disposiciones de derecho público, como la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Decreto sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, la Ley Orgánica de Administración Financiera del sector público, la Ley de Contrataciones Públicas y sus reglamentos, la Ley Orgánica de Bienes Públicos, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el sistema de control fiscal, así como la Ley contra la Corrupción⁵².

La segunda se refiere al régimen de personal. Los trabajadores de las empresas del Estado disfrutaban del régimen jurídico general de los empleados y obreros, de allí que resulte totalmente inapropiado considerar que quienes son trabajadores de una empresa del Estado, puedan tener un régimen estatutario propio de los funcionarios públicos.

Además debe tenerse presente que la Ley del Estatuto de la Función Pública no contempla su aplicación a las empresas del Estado⁵³ y en todo caso debe recordarse, que constitucionalmente la única forma de ingresar a la función pública es previo concurso público⁵⁴, lo que no ocurre en las empresas que se analizan.

49 Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de migración a empresas mixtas de los convenios de asociación en la Faja Petrolífera del Orinoco, así como de los convenios de exploración a riesgo y ganancias compartidas, *Gaceta Oficial* n° 38.632, de 26 de febrero de 2007. Este Decreto-Ley debe ser analizado en concordancia con la Ley sobre los efectos del proceso de migración a empresas mixtas de los convenios de asociación de la faja petrolífera del Orinoco, así como de los convenios de exploración a riesgo y ganancias compartidas, *Gaceta Oficial* n° 38.785, de 8 de octubre de 2007.

50 Sobre el particular véase BREWER-CARIAS, Allan R., *Crónica de una destrucción. Concesión, Nacionalización, Apertura, Constitucionalización, Desnacionalización, Estatización, Entrega y Degradación de la Industria Petrolera*, Editorial Jurídica Venezolana-Centro de Estudios de Regulación Económica Universidad Monteávila, Caracas, 2018.

51 Artículo 108 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

52 Con provecho se recomienda ARAUJO-JUÁREZ, José, *El régimen general de derecho público relativo a las empresas del Estado, Nacionalización, libertad de empresa y asociaciones mixtas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 191-241.

53 Artículo 1 de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

54 Artículo 146 de la Constitución.

El tercer aspecto que es consecuencia de lo anterior, consiste en que las empresas del Estado deberán negociar y celebrar convenciones colectivas de trabajo y se pueden producir conflictos colectivos, de conformidad con el ordenamiento internacional, la Constitución y la Ley Orgánica del Trabajo. Ello implica que el Estado como garante de los derechos constitucionales, en su condición de patrono no debe poner obstáculos al ejercicio del derecho constitucional a la huelga⁵⁵ y en su condición de regulador social, debe establecer de manera proporcional, adecuada y necesaria tanto los servicios de mantenimiento y seguridad de la empresa⁵⁶, mientras se desarrolla una huelga dentro de ella o en el sector respectivo, como los servicios mínimos⁵⁷ para garantizar el abastecimiento de bienes esenciales a los consumidores o la prestación de los servicios públicos a los usuarios.

En cuarto lugar, existe otro elemento fundamental en la aplicación del régimen jurídico laboral a las empresas del Estado, que se encuentra relacionado con la obligatoria participación de los trabajadores en la dirección de la empresa, en los términos contemplados en la normativa laboral.

En quinto lugar, en lo atinente al sometimiento de las empresas del Estado al control jurisdiccional, la estatización de las antiguas empresas privadas o la constitución de nuevas empresas del Estado genera como consecuencia, que al integrarse a la organización de la Administración Pública descentralizada funcionalmente, quedan sometidas al orden jurisdiccional administrativo, por la actividad administrativa que efectúen, por la inactividad en que incurran, así como por el hecho de poseer el Estado un control decisivo y permanente en cuanto a su dirección o administración.

Debe señalarse que las empresas del Estado al constituir parte de la Administración pública nacional descentralizada funcionalmente, también se encuentran por mandato constitucional en el deber actuar al servicio de los ciudadanos y deben gestionarse con eficiencia, eficacia, responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Ello plantea un doble reto en la gestión y dirección de las empresas públicas: A los gerentes jurídicos, de formarse o actualizarse en el complejo ordenamiento jurídico de derecho público que deberán conocer, interpretar y aplicar a partir de la constitución en un caso o estatización de las antiguas empresas privadas en el otro; y a los gerentes corporativos, en la utilización de las mejores prácticas en la gobernanza empresarial, a los fines de alcanzar la sostenibilidad de las empresas con responsabilidad social corporativa⁵⁸.

55 Artículos 97 de la Constitución y 486 al 491 de la Ley Orgánica del Trabajo.

56 Artículos 485 de la Ley Orgánica del Trabajo.

57 Artículos 483 de la Ley Orgánica del Trabajo.

58 ORJUELA CÓRDOBA, Sandra, La responsabilidad social empresarial y la sostenibilidad en el sector energético. Construyendo el futuro, *Energía Eléctrica. Regulación de fuentes*

Precisado lo anterior, cabe efectuar unas reflexiones finales sobre la empresa pública en el derecho nacional.

V. Consideraciones finales

Las empresas públicas en el concepto amplio del término, alejadas del ordenamiento jurídico, se caracterizan por las prácticas siguientes⁵⁹:

1. Confunden la misión empresarial (ser una empresa competitiva, eficiente, que presta servicios de calidad o produce bienes a bajo costo para los usuarios o los consumidores y produce dividendos a los accionistas); con la persecución de fines indefinidos de carácter social, cultural y político que no se corresponden con su objeto social (Petróleos de Venezuela desde el año 2003) e incluso los religiosos (Banfoandes entre 2003-2008)⁶⁰.

2. La politización de los cargos directivos, quienes actúan guiados por criterios ajenos al campo de la gerencia eficiente, productiva y competitiva, es decir, de las mejores prácticas gerenciales, basadas en criterios técnico-económicos se pasó a una gestión no profesional, basada en criterios políticos, lo que genera ineficiencia en la gestión⁶¹.

3. La contratación de personal no profesional, carente de la cualificación necesaria para cubrir los puestos de trabajo que exigen una especialización técnica para ejecutar la gestión. No es infrecuente que se sustituya al personal capacitado, en el cual se han invertido años en su formación, por el entorno de los familiares, amigos o relacionados que más allá de su preparación profesional vienen a buscar qué negocios hacen y cuánto dinero obtienen de una pasantía breve, pero rentable en la empresa pública.

convencionales, renovables y sostenibles, Centro de Estudios de Regulación Económica-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017, pp. 74-120.

⁵⁹ ARIÑO ORTIZ, Gaspar, La liberalización de los servicios públicos en Europa. Hacia un nuevo modelo de regulación para la competencia, *Servicios Públicos, Regulación y Renegociación*, Lexis-Nexis, Buenos Aires, 2005, pp. 12-13; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel y NORIEGA SANDBERG, Raquel, El Proyecto de Ley Argentina de Servicios Públicos. Análisis Crítico, *Servicios Públicos, Regulación y Renegociación*, Lexis-Nexis, Buenos Aires, 2005, pp. 242-243.

⁶⁰ El diario El Universal, titulaba el 1° de agosto de 2004, “Banfoandes donó un millardo a iglesia evangélica para un acto”, https://espanol.groups.yahoo.com/neo/groups/upla-ven_ccs/conversations/messages/4884. Es preciso señalar que el presidente de Banfoandes al momento de la donación pertenecía a dicha iglesia.

⁶¹ Se sustituyeron en el desempeño de la presidencia de Petróleos de Venezuela a personas técnicamente capacitadas que tenían años de gerencia y formación en el negocio petrolero y en su lugar se designó como Presidente [C.E.O.] al Ministro de Energía y Petróleo, que es y actúa como un político de ideología marxista, según sus propias declaraciones de prensa.

4. El aumento desproporcionado del número de empleados que ingresan a trabajar en la empresa⁶², produce una burocratización no para mejorar la gestión, sino para ocupar plazas de trabajo muchas veces inexistentes e innecesarias, pero que permiten pagar los favores políticos de los directivos de turno, incluso a costa de reducir la productividad⁶³.

5. La descapitalización por mala gestión, genera el sobreendeudamiento, que no se realiza para mejorar la calidad de la prestación de los servicios, el aumento en la producción de los bienes, el incremento de la inversión o lograr una mayor eficiencia, sino con la finalidad de afrontar los gastos corrientes de la empresa, como personal, servicios, bienes, etc. (Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico).

6. La exclusión de la empresa de las reglas de la competencia, además de materializar una violación al principio de sometimiento de la Administración Pública a la Ley y al Derecho, constituye un desconocimiento del modelo de economía social de mercado que surge de la Constitución⁶⁴.

7. Las empresas públicas tienen la virtud que aún estando mal gestionadas, no se atrasan, nunca quiebran y muchos menos se liquidan, –como señala la doctrina científica- se encuentran investidas de la inmortalidad (Banco Industrial de Venezuela).

8. Lo anterior se traduce en ausencia de desarrollo e innovación que contribuyan al progreso de la sociedad, lo que afecta e incluso impide que se desarrollen servicios de calidad técnica adecuada –cuando se prestan si se tiene la fortuna de recibirlos, resultan ineficientes-, no satisfacen las necesidades de los usuarios y los costos que se pagan son sumamente elevados, porque no existen servicios o bienes más caros que aquéllos que no se tienen⁶⁵.

62 Petróleos de Venezuela incrementó la nómina de empleados en la industria petrolera, que en 2003 tenía de 40.000 personas a tener en la actualidad 140.626 personas, http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/faq.tpl.html&newsid_temas=8

63 En el año 1999 la producción de la cesta petrolera era de 3.300.000 barriles diarios aproximadamente y para noviembre de 2018, la producción ha descendido a 1.171.000 barriles diarios aproximadamente. OPEP, Monthly Oil Market Report, 13 November 2018, https://www.opec.org/opec_web/en/publications/338.htm

64 La doctrina científica ha señalado que “...entre los principios propios del sistema de economía social de mercado en el que la Constitución de 1999 se inscribe, destacan los principios de igualdad y no discriminación y la libre competencia entre las empresas públicas y las empresas privadas y, por consiguiente, en el ejercicio de la actividad empresarial pública de que se trate, las empresas públicas se habrán de someter sin excepción ni privilegio alguno –directo ni indirecto- a las mismas reglas de libre competencia que rigen el mercado, pues de lo contrario ello podría impedir, restringir o falsear el juego de la libre competencia vulnerando el artículo 113, C, no pudiendo tampoco incurrir en prácticas o abusos que al amparo de la posición de dominio puedan cometer las empresas públicas”. Araujo-Juárez, José, Régimen general de derecho público relativo a las empresas del Estado, *Nacionalización, libertad de empresa y asociaciones mixtas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 208-209.

65 Debe mencionarse en materia de infraestructuras que la autopista que une a las ciudades de Caracas (capital de la República) con La Guaira, –donde se encuentran el principal aeropuerto

Algunos de estas características que se han hecho presentes en la empresa pública de latitudes distintas, llevaron a pronosticar la defunción de la empresa pública⁶⁶, sin embargo, más recientemente en la búsqueda de readaptarlas y que subsistan en el mundo actual, se ha señalado que "...no hay que proscribir necesariamente a la empresa pública. Sigue siendo un instrumento legítimo de los gobiernos siempre que su creación esté justificada, siempre que se vea libre de injerencias políticas y siempre que no se revista de privilegios cuando actúe en el mercado en competencia con las privadas"⁶⁷.

En razón de lo anteriormente expuesto, es posible finalizar señalando que la creación y gestión de la empresa pública requiere una profunda reflexión y una transformación tanto en el fondo como en la forma, pero ello no será posible lograrlo en tanto no se restituyan la Constitución, la democracia y el Estado de Derecho en Venezuela. Justamente ese es parte del reto que tiene por delante la sociedad en este momento.

internacional y el principal puerto internacional de Venezuela-, el peaje iba a ser aumentado conforme al contrato de concesión en una suma irrisoria –Bs. 100,00- y ante la protesta de un grupo de usuarios habitantes de La Guaira, el gobierno decidió no aumentar la tarifa del peaje y ponerle fin al contrato de concesión con la empresa mexicana concesionaria, lo que produjo un conflicto que debió ser resuelto mediante arbitraje internacional, en tanto que la autopista quedó totalmente abandonada. Después de varios años sin mantenimiento ni del concesionario, ni del Estado y de las advertencias al gobierno por el Colegio de Ingenieros de Venezuela, respecto a la factibilidad que uno de los viaductos iba a colapsar y se caería, se tuvo que cerrar temporalmente el tránsito de vehículos por dicha autopista, el día 5 de enero de 2006. Ello produjo como consecuencia que los usuarios que se habían negado a pagar el aumento contractual del peaje de Bs. 100, hayan tenido que pagar para transportarse por la carretera alterna sumas que oscilaban alrededor de los Bs. 400.000, que el tiempo de traslado entre ambas ciudades pasase de entre 30 o 35 minutos a tener que realizarse grandes colas que llevaban a un promedio entre 2 y 6 horas cada día, para efectuar el traslado entre las ciudades, lo que produjo que muchas personas que tienen su residencia en una ciudad y trabajaban en la otra hubiesen perdido el trabajo. A pesar de la negativa del vocero gubernamental del Ministerio de Infraestructura Guillermo Rangel, efectuada al periódico Últimas Noticias, el 18 de marzo de 2006 que el viaducto no colapsaría, el día domingo 19 de marzo de 2006, ante la vista de todo el país el viaducto se derrumbó dejando definitivamente interrumpido el tráfico por esa autopista. En fin, el ahorro del aumento del peaje y un acto demagógico del gobierno impidieron la continuación de los trabajos que hacía la concesionaria, el gobierno tampoco asumió el mantenimiento y construcción de la nueva infraestructura, finalmente se produjo el desplome de la vía y como consecuencia todos han pagado la elevación de los costos y del tiempo por el traslado de personas y bienes entre ambas ciudades, así como el incremento en los servicios, lo que ha hecho que se cumpla el brocárديو que no existe servicio más caro e infraestructura más costosa, que aquélla que no se tiene.

⁶⁶ ARIÑO ORTÍZ, G., "El servicio público como alternativa", *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 23, Civitas, Madrid, 1979, pp. 537-560.

⁶⁷ ARIÑO ORTÍZ, G., Discurso de clausura del IV Congreso de la Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación, *Revista de Regulación Económica. Empresas & Finanzas*, N° 2, ESAN, Lima, 2010, p. 9.