

Investigación Jurídica Aplicada

Tel: +5411 4349 0491

Av Alicia Moreau de Justo 1400, PB (C1107AFB) Buenos Aires



Programa Ius - Acreditación de Proyectos de Investigación Jurídica

Convocatoria 2022-2024

Convocatoria: del 1 de marzo de 2022 al 30 de abril de 2022

Formulario de postulación de proyectos

1. Título del proyecto

Fundamentos, naturaleza y límites de la empresa pública como instrumento de intervención del Estado en la economía.

2. Resumen (hasta de 300 palabras)

La empresa pública es una presencia habitual en las economías de todos los países, aun aquellos de impronta más capitalista. Su importancia relativa en el devenir económico difiere, está claro, según las épocas y las naciones, pero en ningún caso es irrelevante.

En la Argentina, la configuración jurídica de las empresas públicas dista mucho de ser uniforme. La variedad de formas societarias que adopta es tan amplia como desordenada, al cobijo de regímenes especiales que se han ido dictando a lo largo del tiempo, favorecidos por la amplia discrecionalidad de que gozan las autoridades ejecutivas y legislativas a la hora de diseñar y crear este tipo de entidades: Sociedades de Economía Mixta (ley 12.962), Empresas del Estado (ley 13.653), Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (ley 17.318), Sociedades del Estado (ley 20.705), Sociedades Anónimas puras y simples en las cuales el Estado participa de manera parcial o como único accionista (ley 19.550).

Este poderoso instrumento de injerencia pública que resulta ser la empresa pública provoca inevitables distorsiones en la dinámica económica y afecta, por consiguiente, los derechos e intereses de todos cuantos operan en ese terreno. La aparente ausencia de criterios rectores que limiten las políticas públicas en este ámbito y la profusión de tipologías resultante conspira, qué duda hay, contra la deseable claridad y certidumbre de las relaciones jurídicas que tales entidades entablan *ad intra* y con terceros, generando constantes problemas interpretativos y disputas entre los operadores jurídicos.

El presente proyecto quiere contribuir a la necesaria sistematización dogmático-jurídica de esta figura central del Derecho administrativo económico, a partir de descubrir los fundamentos y notas que caracterizan a la llamada empresa pública, e identificar la presencia de ciertos límites frente a la discrecionalidad existente en la materia.

3. Palabras clave (5)

- #1 Empresa pública
- #2 Intervención administrativa
- #3 Discrecionalidad
- #4 Servicios públicos
- #5 Mercado
- #6 Principio de subsidiariedad

4. Dirección del Proyecto - Grupo Responsable (adjuntar CV)

Nombre y Apellido: Ignacio M. de la Riva

E-mail: ignaciodelariva@uca.edu.ar

Teléfono: 5491140436199

Cargo docente en la Facultad de Derecho de la UCA: Profesor titular ordinario de Derecho administrativo con dedicación especial

Máximo título académico obtenido: Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid (España)

5. Grupo colaborador

5.1. Colaboradores internos (Adjuntar CV de todos, con excepción de los alumnos)

Apellido	Nombre	Carácter	Máximo título académico	E-Mail	Teléfono
Aguilar Valdéz	Oscar		Magister en Derecho Administrativo, Universidad Austral	oaquilarvaldez@beccarvarela.com	40796832
Galeano	Juan José		Magister en Derecho Administrativo, Universidad Austral	juangaleano@uca.edu.ar	1559709376
Piaggio	Lucas		Especialista en Derecho Administrativo Económico, UCA	lpiaggio@nyc.com,	1144345481
Muratorio	Jorge		Magister Profesional en Derecho Administrativo (Univ. Austral, 1992)	muratorioj@eof.com.ar	+5491145589618
Guiridlian	Javier		Especialista en Derecho Administrativo Económico, UCA	javierguiridlian@gmail.com	2236820537

Guglielminetti	Ana Patricia		Magister en Derecho Administrativo, Universidad Austral	apguqli@gmail.com	1140306605
Ascárate	Andrés		Magister en Derecho Administrativo, Universidad Austral	ascandres@gmail.com	1568561310
Stupenengo	Juan A.		Especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública, UBA	jstupenengo@beccarvarela.com	1159327537
Sanguinetti	Juan Carlos	Maestrando	Especialista en Derecho Administrativo Económico, UCA	jcs@cassagnere.com.ar	1135739526
Mendy	Tomás		Especialista en Derecho Administrativo Económico, UCA	tomasmendy11@gmail.com	2215568273
Reimundes	Daniel	Doctorando	Especialista en Derecho Administrativo Económico, UCA	dfreimundes@gmail.com	1167201732
La Becca	Juliana	Maestrando	Abogada, UCA.	julianalabecca@gmail.com	1136205095
Scarramberg	Juan Martín	Maestrando	Abogado, UBA.	Juanmartinsca@gmail.com	1132955538
Duffy	Agustín	Maestrando	Abogado, UCA	agustinduffy@hotmail.com	1143997588
Cáceres	Miguel	Maestrando	Abogado, UBA.	miguelecaceres@gmail.com	1131680304
Ferrari	Ignacio	Maestrando	Abogado, UCA	iferrari@nyc.com.ar	3462596453

5.2. Colaboradores externos (adjuntar CV)

Apellido	Nombre	Carácter	Universidad	Máximo título académico	E-Mail	Teléfono
Calvo	Eduardo			Magister en Derecho Empresario, Universidad Austral	calvoe@eof.com.ar	1566372462
Alurralde	Macarena			Magister en Derecho Administrativo, Universidad Austral	macaalurralde@hotmail.com	1559045469

6. Relevancia, oportunidad del tema a investigar y encuadre con las líneas de investigación de la Facultad (hasta 1000 palabras)

El tema escogido se enmarca en la línea de investigación propuesta por la Facultad enunciada como “El Derecho administrativo ante las transformaciones del Estado”.

Tras medio siglo de creciente presencia de la empresa pública en nuestro país (1940-1990), en 1989 el Congreso argentino sancionó la ley 23.696 en un contexto mundial de generalizada transformación del sector público. Dicho régimen puso en marcha un vasto proceso de reforma del Estado, que incluyó la privatización de la mayoría de las empresas estatales existentes. La concreción del programa fue encomendada al Poder Ejecutivo, quien lo hizo efectivo a través de una variedad de alternativas: venta de activos, acciones o cuotas parte del capital social; enajenación de establecimientos en funcionamiento; o, simplemente, otorgamiento de permisos, licencias o concesiones. En un lapso de apenas diez años (1990-2000), la Argentina prácticamente desterró todo vestigio de empresa pública.

Tras la profunda crisis vivida por el país a comienzos del presente siglo, sin embargo, se retomó la senda intervencionista. En el plano específico de la empresa pública, ello trajo consigo un paulatino, pero persistente resurgimiento de dicha figura como elemento habitual de nuestro panorama económico. Los resultados han sido elocuentes: basta consultar los anexos del decreto 50/2019, para comprobar que a la fecha de su dictado las empresas que integran total o parcialmente el sector público nacional ascendían a treinta y seis.

A esta situación se ha llegado por distintas vías, apelando a la amplia gama de marcos legales disponibles antes de la ola privatizadora, cuya formal vigencia no se vio alterada por la sanción de la ley 23.696.

En ciertos casos, las nuevas empresas públicas fueron creadas por el legislador con el deliberado propósito de contar con un brazo empresario que sirviese de cauce para el desarrollo de las políticas públicas a desplegar en los sectores pertinentes. Tal ha sido el caso de Energía Argentina S.A. (ENARSA, hoy IEASA, Integración Energética Argentina

S.A.) en el campo de la energía, y Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT) en el ámbito de las telecomunicaciones.

En otras ocasiones, se trató de empresas que vinieron a continuar las tareas que venían siendo desarrolladas por concesionarias privadas de servicios públicos hasta la declaración de caducidad de sus respectivos contratos de concesión. Así sucedió con Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), que reemplazó a Aguas Argentinas S.A. en la prestación del servicio de agua potable y cloacas en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense; o con el Correo Oficial de la República Argentina S.A., que sustituyó a Correo Argentino S.A. en la prestación del servicio postal.

El desembarco estatal en Aerolíneas Argentinas S.A. e YPF S.A., a su vez, se concretó a partir de procesos expropiatorios inspirados, para algunos observadores, en inocultables motivaciones políticas. Como resultado de esas iniciativas el Estado retomó el control de ambas empresas emblemáticas, que ocupan un lugar protagónico en sus respectivos sectores.

Sin ánimo de ser exhaustivos, en un gran número de casos la participación que hoy ostenta el Estado en compañías otrora 100% privadas surgió a partir de la implementación de la ley que dispuso la extinción del sistema jubilatorio de capitalización, decisión que conllevó el traspaso *ope legis* a la esfera estatal de participaciones accionarias que, hasta ese momento, pertenecían a las AFJP (administradoras de fondos de pensión). Por esa vía, el Estado devino accionista minoritario de más de cuarenta sociedades anónimas abiertas que figuran entre las principales empresas del país.

Este profundo viraje vivido desde un escenario de franca retirada del Estado del ámbito empresarial en los años 90 del siglo XX, al extremo casi opuesto de un Estado que ha retomado una activa iniciativa en ese mismo terreno, ha suscitado un fuerte debate público, que es indudable eco de la disparidad de miradas que existen en nuestro país sobre el papel que corresponde al Estado en el campo de la economía, debate en el cual la cuestión de la empresa pública es tan solo una de sus vertientes.

Pero más allá de las disputas ideológicas, es indudable que tan notorio cambio de panorama, acaecido de manera azarosa y sin el previo diseño de un programa jurídico-institucional que le diera algún orden, plantea no pocas incertidumbres y desafíos que reclaman un abordaje sistemático desde la perspectiva estrictamente jurídica. Es esta una tarea que urge, como bien consta a quienes toca lidiar con los problemas vinculados a las empresas públicas en la vida real: integrantes de sus cuerpos directivos o de administración; miembros de los órganos a cargo de controlar su actuación; jueces que deben resolver los conflictos que las involucran; cualquier tercero que entable con ellas vínculos contractuales o extracontractuales (permanentes u ocasionales); quienes les brindan, en fin, asesoramiento jurídico, desde dentro de sus mismas estructuras o como consultores externos; todos ellos conviven con la constante dificultad que representa tener que conducirse dentro de la más completa orfandad de criterios jurídicos firmes en todo lo que respecta al funcionamiento y a la condición misma de este tipo de entidades público-empresariales.

La raíz del problema se remonta al hecho mismo de que no hay consenso en cuanto a cuál sea el estatus jurídico de estas personas jurídicas, que se ubican a mitad de camino entre lo público y lo privado. Semejante hibridez de origen proyecta inevitables dudas a todos los respectos y genera otras tantas disputas en cuanto al régimen jurídico aplicable en todos y cada uno de los planos de la actuación de las empresas públicas: empezando por su constitución misma, y siguiendo por los actos jurídicos que ellas otorgan, los contratos que celebran, la forma de aprobación de sus presupuestos, los sistemas de control a que están sometidas, los tribunales en que deben ventilarse sus controversias, y tantos otros aspectos que hacen a su quehacer cotidiano.

En ese contexto de profunda oscuridad y debate, el presente proyecto se propone contribuir al esclarecimiento y sistematización de lo que podría denominarse el estatuto jurídico básico común a las empresas públicas, sin dejar de atender a las diferencias que existen entre ellas en función de su distinta tipología.

7. Estado de la cuestión a investigar (hasta 2000 palabras)

La descripción del estado de la cuestión se puede abordar desde distintas ópticas. Solo mediante la consideración de todas ellas en simultáneo será posible, a nuestro juicio, alcanzar una valoración acertada de la situación presente y de los aspectos problemáticos que plantea el polifacético tema propuesto.

7.1. En el **terreno fáctico**, como ya se señaló, el panorama argentino evidencia un decidido auge del fenómeno de la empresa pública en las dos últimas décadas, a contramarcha del proceso inverso vivido en el tramo final del siglo XX. Ese incremento notorio de entidades empresariales total o parcialmente estatales presenta, al igual que en tiempos pasados, una amplia variedad de orígenes y tipologías, donde el elemento común está dado por la tendencia dominante hacia una intensificación del intervencionismo público en la economía, proceso en el que la técnica empresarial constituye tan solo una de sus manifestaciones.

7.2. En el **plano normativo**, a su vez, cabe reconocer una enorme dispersión y falta de armonía de las disposiciones legales y de inferior rango que regulan la materia.

Es cierto que existe, por un lado, un régimen básico común, dado fundamentalmente por los preceptos del Código Civil y Comercial de la Nación que, con ocasión de establecer el régimen general de las personas jurídicas, sientan unos pocos criterios rectores atinentes a las sociedades en los que el Estado es parte. Sobresale, en tal sentido, el artículo 149 de dicho cuerpo legal, conforme al cual “la participación del Estado en personas jurídicas privadas no modifica el carácter de éstas”, no obstante lo cual advierte la norma que “la ley o el estatuto pueden prever derechos y obligaciones diferenciados, considerando el interés público comprometido en dicha participación”.

Como parte de ese reducido espectro de normas generales referidas a las empresas públicas, dentro del ámbito jurídico-público aparecen diseminadas algunas disposiciones que se les aplican transversalmente. A título meramente ilustrativo, debe hacerse mención del régimen de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional (que el artículo 8° de la ley 24.156 declara aplicable a las empresas públicas), o del régimen

de acceso a la información pública (que alcanza también, con carácter general, a ese tipo de sociedades, conforme surge del artículo 7º, inciso g, de la ley 27.275).

Más allá de ese acotado núcleo de normas comunes, el marco legal de la empresa pública está conformado por un vasto entramado de regímenes especiales en función de los diversos tipos societarios previstos en el ordenamiento: la Ley 13.653 de Empresas del Estado, la Ley 20.705 de Sociedades del Estado, la Ley 12.962 de Sociedades de Economía Mixta, la Ley 17.318 de Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, y la Ley 19.550 que regula a las Sociedades Anónimas (aun aquellas de titularidad enteramente estatal). Este grado de fraccionamiento del régimen de la empresa pública (genéricamente considerada) se torna, sin embargo, considerablemente más profundo en razón de la frecuencia con la que cada entidad público empresarial encuentra su origen en una ley especial propia, que las rodea (en cada caso) de excepciones y especificidades singulares frente al marco normativo más amplio en que se encuentran insertas.

Una configuración tan compleja e intrincada del régimen de las empresas públicas conspira, desde luego, contra toda pretensión de reconducir a cierta unidad los criterios y principios imperantes en este campo. En ello reside, como se comprenderá, uno de los principales desafíos de la tarea investigadora propuesta.

7.3. Como no podía ser de otro modo, semejante diseño normativo corre parejo con la ausencia de consensos mínimos en el **ámbito doctrinal**. La enorme disparidad de enfoques que se advierte entre los autores que se han ocupado del tema no responde, desde luego, únicamente a las dificultades que derivan de los vericuetos del ordenamiento, sino que hunde sus raíces en una dimensión más profunda, vinculada a las marcadas diferencias que median entre ellos en lo que hace a las bases iusfilosóficas y iuspolíticas desde las que cada uno se asoma a la cuestión de la empresa pública. Como ocurre con la generalidad de los temas del Derecho administrativo, las premisas asumidas por cada autor lo conducen a adoptar posturas más proclives a acentuar la vocación interventora del Estado en el ámbito empresarial (Carbajales, 2011), o bien lo inclinan hacia tesis más refractarias ante los avances del sector público sobre un terreno que se considera eminentemente privado (Marienhoff, 1982; Cassagne, 2021; Gordillo, 2014; Ariño Ortiz, 2001). Unas y otras miradas suelen estar emparentadas con posiciones que pregonan, como consecuencia lógica, la sujeción de la empresa pública a un régimen primordialmente iuspublicista (los primeros) o a un régimen preponderantemente iusprivatista (los segundos), aunque existen también casos que escapan a esta lógica binaria (Barra, 2006).

7.4. Frente a tamaño grado de confusión normativa y conceptual, es frecuente que **la dinámica cotidiana de la empresa pública** deje a los operadores jurídicos en un estado de absoluta perplejidad, sin acertar a encontrar respuestas seguras ante las numerosas encrucijadas que este “híbrido jurídico” (público-empresarial) les plantea. ¿Integran, verdaderamente, las empresas públicas, y todas ellas, el cuadro de la Administración pública, en calidad de entes descentralizados? ¿Se les aplica la Ley de Procedimientos Administrativos? ¿Se les aplican, en alguna medida al menos, los principios y criterios propios de la contratación pública, comenzando por la regla de la licitación? ¿Están plenamente sometidas al régimen de publicidad que deriva del derecho al acceso a la información pública que rige respecto de los actos estatales en general? ¿Están alcanzadas

por los sistemas de control externo e interno de la Administración pública nacional, a cargo de la Auditoría General de la Nación y de la Sindicatura General de la Nación, respectivamente? ¿Qué grado de injerencia incumbe a la Administración pública centralizada en la designación de los miembros de sus órganos directivos y de administración, y en el proceso de elaboración y aprobación de sus presupuestos internos? Respecto de las controversias que las involucran, ¿habrán de ventilarse ante los tribunales federales competentes en materia contencioso-administrativa o ante aquellos que lidian con cuestiones que hacen al derecho civil y comercial? Los empleados jerárquicos y los de inferior rango de las empresas públicas, ¿están sometidos al régimen de los agentes públicos o a las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo? Los miembros de sus órganos de administración y dirección designados por el Estado, ¿deben ceñirse a los imperativos del objeto social como pauta orientativa de su gestión, o deben más bien anteponer los requerimientos del interés público frente al interés propio de la empresa?

Estas y otras cuestiones similares no encuentran, las más de las veces, una respuesta clara y rotunda en las normas y por parte de los que en la vida profesional deben dilucidarlas, tal como aparece reflejado en los vaivenes que, a lo largo del tiempo, exponen los repertorios jurisprudenciales y las colecciones de dictámenes emanados de los cuerpos asesores estatales en materia jurídica.

Por todas estas razones, la utilidad de un proyecto de investigación orientado a considerar y procurar desentrañar los temas y situaciones expuestas resulta indiscutible.

8. Objetivos e hipótesis de la investigación (hasta 1500 palabras)

8.1. Hipótesis

La emergencia de la empresa pública, en nuestro país y en el mundo, ha sido producto (como ocurre con la mayoría de las figuras del Derecho administrativo) de necesidades y objetivos coyunturales de los gobiernos de turno, que han apelado a ese formato organizacional como un instrumento para canalizar la intervención directa del Estado en el desarrollo de actividades industriales y comerciales o en la prestación de servicios públicos. Se trata, así, de un enclave estatal en ámbitos del quehacer económico ajenos a los cometidos estrictamente públicos, cuya aparición se ha ido desplegando de manera azarosa.

De allí que el modo preciso en que tal desembarco estatal en el terreno económico se ha concretado haya dado lugar a una variedad de formatos y matices, en función de las necesidades y preferencias de los gobiernos en cada caso. La multiplicidad de tipologías y, consiguientemente, de regímenes especiales dictados para regular a las empresas públicas es, en consecuencia, muy notoria, y torna infructuoso cualquier esfuerzo por explicar el fenómeno a partir de esquemas conceptuales demasiado lineales.

La discrecionalidad con que operan los poderes políticos (legislativo y ejecutivo) para la creación de este tipo de entidades es también muy marcada, no solo en nuestro país. No parecen existir criterios que deban ser respetados o que no puedan ser alterados, ni límites que no puedan franquearse.

Frente a este panorama, los desarrollos doctrinarios sobre la materia son, similarmente, erráticos y huérfanos de consenso, al hilo de una legislación carente de toda uniformidad y de precedentes jurisprudenciales y opiniones volcadas en dictámenes de los cuerpos asesores del Estado que exhiben constantes marchas y contramarchas.

En definitiva, el tema de la empresa pública constituye un terreno donde la elaboración conceptual y la sistematización jurídica por parte la comunidad científica en su conjunto comporta, a nuestro juicio, una asignatura sustancialmente pendiente, cuyo abordaje serio y metódico no puede ser diferido por más tiempo. Sin una base conceptual firme no será posible empezar a revertir la situación descrita, y menos aún progresar en la sujeción de este dinamismo público-empresarial a disciplinas que proporcionen la necesaria previsibilidad.

En suma, resulta impostergable **avanzar hacia la elaboración de un “estatuto jurídico básico de la empresa pública”, partiendo para ello de la identificación de ciertos principios rectores y del escrutinio de las cláusulas de la Constitución Nacional que estructuran nuestra Constitución económica, para inferir desde allí los principios y criterios que han de orientar la labor legislativa y ejecutiva en lo atinente a la creación y gestión de las empresas públicas.** Sólo así será posible ir construyendo y consolidando una verdadera *política de Estado* en este terreno, imprescindible para evitar los históricos vaivenes observados, con los costos y consecuencias sobradamente conocidos.

8.2. Objetivos generales

De la convicción de que resulta indispensable alcanzar, mediante un análisis detenido que parta de la Constitución y de los principios generales del Derecho, un grado suficiente de identificación y comprensión del marco jurídico-institucional que ha de gobernar el fenómeno de la empresa pública en la Argentina, derivan una serie de objetivos generales para el proyecto de investigación planteado. Al enunciarlos nos proponemos establecer las bases sobre las cuales poder, luego, avanzar en la dilucidación de los objetivos específicos que se describirán en el apartado siguiente, referidos a las cuestiones jurídicas concretas que la elaboración de aquel estatuto jurídico básico podría contribuir a resolver.

- a) La investigación deberá, ante todo, orientarse a establecer la Constitución económica ínsita en nuestra Constitución Nacional, así como los principios generales del Derecho aplicables, con particular referencia a los poderes de intervención del Estado en la economía, los principios que deben guiarlos, los instrumentos previstos para su ejercicio y los límites que tal ejercicio debe observar.
- b) Seguidamente, deberá procurarse extraer directivas concretas que emanen del mismo texto constitucional y de los principios generales aludidos, en lo concerniente a la actuación empresaria que decida desplegar el Estado a título propio. Aun cuando haya de reconocerse una amplia discrecionalidad al legislador y (en menor medida) al ejecutivo, sus poderes en la materia no pueden entenderse ilimitados y exentos de todo condicionamiento jurídico.
- c) Será menester, finalmente, confrontar los resultados de este análisis con la experiencia concreta de nuestro país en lo atinente a la creación de empresas públicas, a las leyes sancionadas para regularlas y a la manera en que, en los

hechos, dichas entidades se han conducido. Esta plataforma empírica deberá ser lo más amplia posible, a fin de garantizar la identificación precisa de los problemas concretos que la empresa pública genera en la vida institucional argentina.

8.3. Objetivos específicos

La aspiración de contar con un estatuto jurídico básico de la empresa pública no responde a un afán meramente teórico, sino que está al servicio de facilitar el abordaje y resolución de las múltiples cuestiones que dicha figura plantea en los hechos. La dispersión de criterios con que esas situaciones se analizan y se intentan responder se debe, en buena medida, a la falta de un sistema jurídico-conceptual que sirva de plataforma para afrontar, a partir de puntos de referencia más firmes, esas mismas problemáticas puntuales.

Las cuestiones son múltiples y se ubican en distintos planos. Los objetivos específicos que se exponen a continuación apuntan a contribuir a darles satisfactoria respuesta. A mero título ilustrativo, podrían enunciarse las siguientes:

- a) ¿Qué límites, si los hay, surgen de nuestro marco constitucional y de los principios generales del Derecho en lo que respecta a la iniciativa estatal de constituirse como un protagonista directo de la economía a través de la adopción de un rol empresario, personificado en entidades de ese carácter, de titularidad (total o parcialmente) propia?
- b) ¿Qué estatus jurídico corresponde asignar a tales entidades empresariales, que pertenecen al Estado (total o parcialmente) pero desarrollan actividades de carácter eminentemente privado (industriales o comerciales)? ¿Cuál sería, en suma, el Derecho (público o privado) que primordialmente debe aplicárseles?
- c) ¿Qué incidencia tiene (si alguna), respecto de la cuestión anterior, el hecho de que la actividad desplegada por la empresa pública configure, en ciertos casos, un servicio público?
- d) ¿Qué fines deben guiar la actuación de las empresas públicas? Ante un eventual conflicto, ¿debe prevalecer el objeto social o el interés público? Si fuera lo segundo, ¿cómo se armoniza tal situación con los derechos de los accionistas privados, si los hubiere?
- e) ¿Es admisible que las empresas públicas gocen de ciertos privilegios respecto de las demás empresas que se desenvuelven en el mismo sector? ¿En qué medida les son aplicables las normas de defensa de la competencia? ¿Qué tratamiento debe darse, a este respecto, a los subsidios que reciben del Estado?
- f) ¿Qué sistemas de control aplican a las empresas públicas? ¿Difiere la respuesta según se trate de empresas parcial o enteramente estatales? ¿Qué injerencia debe reconocerse al Estado accionista en la conformación y aprobación de los presupuestos de tales entidades?
- g) ¿Cuál es el régimen aplicable en caso de insolvencia de la empresa pública? ¿Cuál es el procedimiento para su liquidación?

- h) ¿Cuál es el régimen al que están sometidos los empleados de las empresas públicas?
- i) ¿Están las empresas públicas alcanzadas por el régimen de acceso a la información pública que rige para el conjunto de la Administración pública?
- j) ¿Qué condición cabe asignar a los convenios, acuerdos o protocolos celebrados por las empresas estatales? ¿Cabría calificar, en ciertos casos, a tales instrumentos, como tratados internacionales, con la consiguiente aplicación de su régimen jurídico?
- k) Los delitos cometidos por parte de quienes desempeñan cargos directivos en las empresas públicas, ¿deben entenderse encuadrados dentro de los delitos contra la Administración Pública contemplados en el Código Penal y en leyes especiales?

Si bien las cuestiones planteadas serán abordadas, primordialmente, desde la perspectiva que ofrece la órbita nacional, no se descarta la posibilidad de incursionar en la problemática que presenta el tema de la empresa pública en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como punto de contraste que sin duda contribuirá a enriquecer el análisis.

9. Metodología y plan de trabajo (hasta 500 palabras)

El proyecto de investigación se desarrollará a lo largo de cuatro etapas.

Primera etapa (marco constitucional y principios generales del Derecho aplicables).

La fase inicial se dedicará a la dilucidación de los puntos a) y b) de los objetivos generales enunciados en el punto 8.2 (“objetivos generales”), esto es, a reflexionar en conjunto y procurar llegar a ciertos consensos acerca del modelo económico de la Constitución Nacional y a los principios generales del Derecho atinentes, ante todo, al alcance de la actividad interventora del Estado, con el propósito de ir estableciendo ciertos criterios rectores de la dinámica de la empresa pública en particular. La tarea se llevará a cabo, en primer lugar, a partir de la selección de la bibliografía pertinente y su posterior lectura por parte de todos los miembros del equipo investigador, luego de lo cual se celebrarán al menos un encuentro mensual para la discusión de los dos puntos aludidos, con la ayuda de una guía de preguntas que se elaborará al efecto. La duración de esta etapa será de tres meses.

Segunda etapa (sistema conceptual). Estará orientada a realizar un relevamiento completo de la doctrina argentina referida al tema de la empresa pública, incluyendo la literatura comparada que se estime pertinente, en orden a su fichaje y lectura por parte de los miembros del equipo investigador. Reunido y leído el material, se celebrarán al menos tres sesiones de discusión, con el propósito de identificar y clasificar las tesis existentes respecto de las cuestiones enunciadas en el punto 8.3 (“objetivos específicos”). Durante esta segunda etapa se hará, además, un *workshop* con referentes académicos nacionales y extranjeros con vistas a contrastar con ellos las conclusiones preliminares alcanzadas. La duración de esta etapa se estima en seis meses.

Tercera etapa (examen empírico). Su propósito será descender a la problemática concreta que plantean las empresas públicas en la vida real. A tal efecto, se comenzará con un relevamiento completo de las empresas públicas existentes en la órbita nacional, de las

normas (generales y especiales) que las rigen, de la jurisprudencia relevante y de los dictámenes más trascendentes vertidos por los órganos de asesoramiento jurídico del Estado. Tras el estudio de ese material, se llevarán a cabo reuniones internas dirigidas a identificar los principales problemas jurídicos que plantea la dinámica de la empresa pública y las soluciones aportadas en los distintos planos examinados (normativo, jurisprudencial y doctrina administrativa). Una vez alcanzado cierto grado de sistematización en el análisis, se organizará un *workshop* con abogados cuyo ejercicio profesional se encuentre directamente vinculado a la materia, a fin de confrontar con ellos las conclusiones preliminares alcanzadas. La duración de esta etapa será de seis meses.

Cada una de las tres etapas precedentes dará lugar a un informe que recoja los resultados preliminares alcanzados.

Cuarta etapa (redacción de trabajos). En este último tramo, se procurará que cada uno de los integrantes del equipo investigador redacte un trabajo personal o en colaboración sobre alguno de los puntos planteados en los objetivos del proyecto. A medida que se cuente con versiones preliminares avanzadas de tales trabajos, ellas serán sometidas a debate en reuniones convocadas al efecto, en aras a contribuir al enriquecimiento de los mismos. Esta etapa tendrá una duración de nueve meses.

10. Producción científica y resultados esperados (hasta 500 palabras)

Las tareas descriptas en el punto precedente tienen como propósito dar cabida a una reflexión sistemática y documentada sobre los intrincados problemas jurídicos que plantea la figura de la empresa pública, sin duda uno de los temas del Derecho administrativo que exhibe mayor carencia de certezas y consensos entre doctrinarios y operadores jurídicos en general.

Tal proceso reflexivo, a desarrollar sustancialmente a lo largo de las tres primeras de las cuatro etapas previstas, aspira a desembocar en la **publicación de, al menos, tres trabajos de doctrina en revistas indexadas** que sirvan de contribución para el esclarecimiento de las cuestiones planteadas. Dado el número y jerarquía de los integrantes del equipo investigador, es dable estimar que podrán producirse diversos artículos de rigor científico destacable a publicarse en tales medios, sin perjuicio de otras notas o publicaciones que puedan concretarse con vistas a dar mayor difusión a los resultados del trabajo emprendido.

Como quedó reflejado en el punto 9, está también previsto realizar **dos *workshops*** (uno de carácter netamente académico y otro de índole más práctica) a lo largo de las segunda y tercera etapas del proyecto, respectivamente, con la participación de referentes en la materia ajenos al equipo investigador.

Finalmente, a fin de visibilizar y difundir los resultados de la tarea investigadora a desarrollarse al cabo de los dos años del proyecto, en el tramo final del mismo o bien inmediatamente después de su finalización, se organizarán unas **Jornadas sobre el tema de la problemática de la empresa pública en la Argentina**. Las ponencias que se viertan durante su realización podrán ser objeto de una publicación colectiva, en tanto se cuente con los recursos económicos necesarios a tal efecto.

11. Bibliografía (hasta 30 publicaciones)

1. AA.VV. (2021) Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020). De la centenaria YPF a las actuales SABIE. Coordinada por J.J. Carbajales. Editorial EDUNPAZ. Buenos Aires. Disponible en <https://edunpaz.unpaz.edu.a/OMP/index.php/edunpaz/catalog/download/65/76/252-1?inline=1>
2. Alfonso, María Laura (2009). Régimen de nacionalización de empresas privadas. Buenos Aires: RAP.
3. Ariño Ortiz, G. (2001). La empresa pública: teoría y práctica. Líneas de reforma, en Principios de Derecho Público Económico, 2ª. edición, Comares, Granada, 397-444.
4. Balbín, C. F. (2005). Régimen jurídico de las actividades empresariales del Estado. Las empresas absorbidas por el Estado. En AA.VV., Organización administrativa, función pública y dominio público (pp. 625-638). Buenos Aires: RAP.
5. Barra, R. C. (2006). Tratado de Derecho Administrativo, tomo III. Buenos Aires: Ábaco.
6. Carbajales, J. J. (26/4/2011). Participación ilimitada del Estado en los Directorios privados. Un DNU interpretativo. LA LEY 26/04/2011 - LA LEY, 2011-B, 1163 TR LALEY AR/DOC/1156/2011
7. Carbajales, J.J. (2011). Las sociedades anónimas bajo injerencia estatal (SABIE). ¿El regreso del “Estado empresario” a través de una nueva modalidad de “empresa pública”? (Legitimidad y límites constitucionales. Esbozo de régimen jurídico), con prólogo del Dr. Carlos F. Balbín. Buenos Aires: Astrea-Rap.
8. Carbajales, J.J. (febrero-abril de 2017). Efectos de la Ley de Acceso a la Información Pública y el fallo Giustiniani sobre YPF y la industria hidrocarburífera Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM), (12), 109 y ss.
9. Carbajales, J.J. (5/11/2020). ¿Es necesario un régimen jurídico propio para las empresas y sociedades del Estado? En homenaje al Dr. Ismael Mata. Ponencia presentada en las Jornadas de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad Austral, modalidad virtual, Buenos Aires.
10. Carbajales, J. J. y Dates, L. E. (h.) (2009). El Estado Nacional (ANSES) como accionista minoritario. Una mirada desde el Derecho Administrativo. La Ley, 24/06/2009 La Ley, 2009-D, 851-860. TR LALEY AR/DOC/2327/2009
11. Cassagne, J.C. (2021). Curso de Derecho Administrativo, tomo I. 13ª. edición. Buenos Aires: Thomson Reuters- La Ley.
12. Curá, J. M. y Bello Knoll, S. I. (1991). La sociedad anónima con participación estatal mayoritaria (Su naturaleza jurídica a la luz de un fallo clarificador). La Ley, 1991 Tomo A, 365. TR LALEY AR/DOC/13329/2001

13. Dromi, J. R. (1985). Derecho Administrativo Económico, tomo 2. Buenos Aires: Astrea.
14. Dromi, J. y Kemelmajer de Carlucci, A. (2016). Sociedades del Estado Concepto, Clases y Caracteres. Disponible en www.um.edu.ar/ojs-new/index.php/Idearium/article/download/769/751
15. Durand, Julio C. (16/12/2009). Participación de la ANSES en el capital de las sociedades anónimas abiertas. La Ley.
16. Gordillo, A. (2014). Las empresas del Estado. Disponible en https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo23.pdf
17. Huici, H. (2012). El retorno del Estado empresario y la prestación de servicios públicos. ReDA, 2012 -81, 659-672. [TR LALEY AR/DOC/7187/2012](#)
18. Mairal, H. (2010) "El Estado como empresario", en AA.VV., Tratado de la Empresa. Directora Ana Piaggi. Tomo II-A. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 590-632.
19. Marienhoff, M. S. (1982). Tratado de Derecho Administrativo, tomo I. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
20. Marienhoff, M.S. (2008). La intervención económica del Estado a través de sus empresas. Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo. RAP, año XXXI, (361).
21. Marienhoff, M.S. (2009). Los actos de las empresas y sociedades del Estado. En AA.VV., Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y otras Fuentes del Derecho Administrativo. Buenos Aires: RAP.
22. Mata, I. (2009). Empresas y sociedades estatales: pautas de organización y responsabilidad. Ensayos de Derecho Administrativo (pp. 587-607). Buenos Aires: RAP.
23. Mertehikian, E. (2016). La responsabilidad subsidiaria del Estado por la actuación de entidades descentralizadas (Empresas, sociedades de objeto comercial o industrial y entidades autárquicas). *RAP*, (265).
24. Monti, L. M. (2004). La responsabilidad del Estado por los actos, hechos y omisiones de las empresas prestadoras de obras y servicios públicos. En AA.VV., Servicio público, policía y fomento. Buenos Aires: RAP.
25. Muguillo, R. (29/4/09). Las sociedades anónimas abiertas y el Estado Nacional como nuevo socio. [LA LEY 27/03/2009, 27/03/2009, 1 - LA LEY2009-C, 1343 TR LALEY AR/DOC/1422/2009](#)
26. Oberda, G. D. (2015). Sociedades del Estado y el nuevo Código Civil y Comercial. *Revista de Derecho Público*, (1), 477-482.
27. Sykes, Nicolás (2019). La responsabilidad del Estado por la actuación de las empresas y sociedades del Estado. En AA.VV., *Responsabilidad del Estado*, director Guido S. Tawil, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 743-760.

28. Viña, G. A. (2016). Hacia el control de YPF y de la industria hidrocarburífera. *RADEHM*, (10), 135-162.
29. Vítolo, D. R. (2016). Los directores designados a propuesta del Estado argentino en sociedades privadas: ¿un nuevo modo de intervención del Estado en la economía? *Revista Pensar en Derecho*, (8), 31-86. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/8/los-directores-designados-a-propuesta-del-estado-argentino-en-sociedades-privadas.pdf>
30. Yolis, L. (2016). ENARSA, la empresa de energía del Estado. La participación del Estado en el mercado por medio de una sociedad anónima. *RADEHM* (8), 107-146.