

Relaciones del Derecho Administrativo y el Derecho Mercantil

Rafael Badell Madrid*

RVDM, EE nro. 5, 2026, pp. 773-800

Resumen: El trabajo examina la relación creciente entre el Derecho Administrativo y el Derecho Mercantil en el marco de la constitucionalización del ordenamiento venezolano. Partiendo de las garantías constitucionales de la iniciativa económica —libertad de empresa, libre competencia y derechos del consumidor—, explica cómo dichas libertades, sin ser absolutas, se condicionan por la tutela del interés general. Analiza la incidencia de la actividad administrativa sobre el mercado a través de tres manifestaciones principales: la policía administrativa (regulación, supervisión y sanción sectorial), la función registral mercantil como servicio público de publicidad y control de legalidad, y la gestión económica estatal mediante empresas públicas organizadas bajo formas societarias

Palabras clave: Derecho administrativo. Derecho mercantil. Constitucionalización del derecho. Constitución económica. Libertad de empresa. Libre competencia. Intervención del Estado en la economía.

Intersections Between Administrative Law and Commercial Law: Constitutional Guarantees of Economic Initiative and the Regulatory Role of the State

Abstract: *This article examines the growing interaction between Administrative Law and Commercial Law in Venezuela within the broader process of constitutionalization. Focusing on constitutional guarantees of economic initiative—freedom of enterprise, free competition, and consumer rights—it explains how these freedoms, while protected, are not absolute and may be limited in pursuit of the public interest. The paper analyzes how administrative activity shapes market dynamics through three core channels: regulatory police powers (sector-based regulation, supervision, and sanctions), the commercial registry function as a public service providing publicity and legality control, and the State's direct economic participation through public enterprises organized under corporate forms.*

Keywords: *Administrative law. Commercial law. Constitutionalization of law. Economic constitution. Economic freedom / freedom of enterprise. Free competition. State intervention in the economy*

* Doctor en Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello y Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de esa misma Universidad. Profesor de la Universidad Central de Venezuela. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales de Chile. Socio fundador del Despacho de Abogados Badell & Grau.

Relaciones del Derecho Administrativo y el Derecho Mercantil

Rafael Badell Madrid*

RVDM, EE nro. 5, 2026, pp. 773-800

SUMARIO:

INTRODUCCIÓN. *I. Garantías constitucionales de la iniciativa económica y sus límites. 1. Consideraciones generales. 2. Libertades económicas en la Constitución de 1999. II. Incidencia de la actividad administrativa en el Derecho Mercantil. 1. Consideraciones generales. 2. Actividad administrativa de policía. 3. Actividad de servicio público o actividad registral de la Administración. 4 Actividad administrativa empresarial del Estado.*
CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

1.- El ordenamiento jurídico es una estructura unitaria, orgánica e interdependiente en razón de lo cual, entre las distintas parcelas del derecho, se producen intensas relaciones que influyen de forma constante, comparten principios y tienen una interdependencia mutua.

El derecho moderno se caracteriza por un proceso de simbiosis normativa, en el que lo público adopta técnicas propias del derecho privado y, recíprocamente, lo privado se ve condicionado por la creciente expansión de normas e instituciones de carácter público, por eso la clásica distinción entre derecho público y derecho privado tiende a desdibujarse.

2.- Una de las manifestaciones más significativas de esta tendencia hacia la unidad del sistema jurídico es el fenómeno de la constitucionalización del derecho, pues desde que la Constitución pasó a ser la norma suprema y el fundamento de validez de todo el ordenamiento, cada rama jurídica quedó sometida a sus valores, principios y mandatos. Esto ha transformado no solo la estructura jerárquica del sistema, sino también la manera de comprender e interpretar sus diferentes disciplinas.

* Doctor en Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello y Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de esa misma Universidad. Profesor de la Universidad Central de Venezuela. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales de Chile. Socio fundador del Despacho de Abogados Badell & Grau.

La constitucionalización del derecho implica que todas las normas -sean de naturaleza civil, mercantil, laboral, penal o administrativa- deben interpretarse a la luz de los valores y principios constitucionales.

Las Constituciones modernas incorporan de manera creciente principios, valores y disposiciones sustantivas que inciden directamente en las distintas ramas del derecho. Estos preceptos normativos, al permear todas las disciplinas jurídicas, han generado una renovación interna, que exige que éstas sean integradas y reinterpretadas de modo compatible con el texto constitucional.

3.- En el Derecho mercantil la influencia constitucional se refleja en las libertades y derechos constitucionales que orientan la actividad económica, como lo son la libertad de empresa, la libre competencia, la protección del consumidor y la prohibición de prácticas monopolísticas. No obstante, el ejercicio de esos derechos y libertades constitucionales no es absoluto, sino que está sometido a limitaciones y restricciones justificadas en razones de interés público.

El mercado, entendido como el sistema donde interactúan compradores y vendedores y se desarrollan los actos de comercio, ha trascendido su concepción tradicional de ser un espacio exclusivo del derecho privado. Hoy el mercado se ha transformado en un ámbito constitucionalmente regulado, en el que los operadores económicos deben desarrollar sus actividades conforme al interés general y respeto a los derechos fundamentales.

4.- En el derecho administrativo esta impronta constitucional se manifiesta con especial claridad en la afirmación de los principios de legalidad y separación de poderes, en la consagración de la responsabilidad patrimonial del Estado, en el diseño de una jurisdicción especializada para el control de la actuación administrativa, en el reconocimiento del derecho a la buena administración, entre otros¹.

5.- Este proceso también ha intensificado las conexiones entre las distintas áreas jurídicas. La presencia de normas, valores y principios constitucionales ha generado nuevas zonas de convergencia normativa, especialmente en materias donde confluyen intereses privados y funciones públicas.

¹ Sobre este tema véase en Rafael Badell Madrid, "Relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo", en Jessica Vivas Roso y Gabriel Sira Santana (coords.), *La relación del Derecho Administrativo con otras disciplinas. Jornada anual de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo, año 2024*, Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA), Caracas, 2025.

6.- Una de las expresiones más evidentes de esta interacción es precisamente la estrecha relación entre el derecho administrativo y el Derecho mercantil. Esta relación puede apreciarse, en primer lugar, por la notable influencia del derecho administrativo sobre el Derecho mercantil y, por el contrario, por el impacto que tiene el Derecho mercantil en el derecho administrativo. De allí que haya normas de derecho administrativo que se le aplican a los comerciantes y disposiciones de Derecho mercantil que resultan aplicables a la actividad administrativa.

7.- El punto de encuentro más intenso y notable entre ambas disciplinas en los tiempos modernos ha sido la creciente regulación administrativa de la actividad económica privada, especialmente en lo relativo a la delimitación de la libertad de empresa y de las condiciones en las que los particulares pueden desarrollar actividades comerciales.

El Estado Social del Derecho lleva al Estado a asumir un rol regulador y redistributivo en la economía, interviniendo cuando sea necesario para asegurar que los beneficios del crecimiento económico lleguen a todos los ciudadanos y consigo lograr la igualdad material².

Esas intervenciones del Estado en la economía están dirigidas garantizar el bienestar social y la calidad de vida de la población; ofreciendo *"algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna"*³.

Pero al mismo tiempo se entiende que el Estado debe favorecer la actividad privada, que supone el libre desenvolvimiento de la personalidad, la organización social y la actividad económica de los particulares, y promover y garantizar la estabilización macroeconómica.

8.- En este contexto de creciente relación entre lo público y lo privado, resulta evidente que el derecho administrativo ha pasado a desempeñar un rol determinante en la configuración del mercado. La tradicional primacía del Derecho mercantil como eje rector de la economía ha sido desplazada por una intensa presencia regulatoria del Estado, de modo que la actividad empresarial se desenvuelve bajo un marco de normas e instituciones de derecho administrativo.

² Al respecto véase en Rafael Badell Madrid, "Estado Social de Derecho, Economía Social de Mercado y Constitución", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* Nro. 176, Caracas, julio-diciembre, 2024.pp. 223-287.

³ Vito Tanzi, "El papel del Estado y la calidad del sector público", en *Revista de la CEPAL*, 71, Agosto 2000.

De tal manera que “*El Derecho mercantil (...) ya ha dejado de ser el centro del ordenamiento jurídico de la economía, y la intervención del Estado en el proceso económico ha abierto paso a las regulaciones del derecho administrativo de la economía que, cuando está planteada la reforma de aquél, debe tenerse presente*”⁴.

9.- La intervención del Estado en la actividad económica privada se articula, en primer lugar, mediante un conjunto de leyes administrativas que regulan ámbitos específicos de la actividad mercantil, tales como lo son sectores como banca, seguros, mercado de capitales, energía, telecomunicaciones, salud, transporte, entre otros⁵.

Estas leyes administrativas contienen no solo disposiciones materiales que delimitan las condiciones en las que deben operar los agentes económicos, sino también normas de organización destinadas a crear y regular autoridades administrativas especializadas dotadas de amplios poderes de supervisión, control y fiscalización sobre quienes desarrollan actividades mercantiles reguladas.

Estas organizaciones administrativas ejercen funciones de policía que abarcan desde la vigilancia permanente del cumplimiento normativo hasta la imposición de medidas correctivas y sanciones cuando se advierten infracciones o incumplimiento a las normas administrativas que rigen cada sector.

En Venezuela, esta función estatal de supervisión y control de las actividades mercantiles se manifiesta a través de diversos órganos administrativos -generalmente descentralizados y con autonomía técnica y financiera-, creados por leyes sectoriales y dotadas de amplias potestades regulatorias.

Tales entidades adquieren distintas denominaciones según el ámbito de su competencia, como lo son la Superintendencia del Sector Bancario (SUDEBAN), la Superintendencia de la Actividad Aseguradora (SUDEASEG), la Superintendencia Nacional de Valores (SUNAVAL), la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), la Superintendencia Animonopolio, el Servicio Autónomo de Contraloría Sanitaria (SACS), la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), el Servicio Desconcentrado de Normalización, Calidad, Metrología y Reglamentos Técnicos de Venezuela (SENCAMER), entre otros.

⁴ Allan Brewer-Carías, “Intervención del Estado en la actividad mercantil”, *Jornadas de Derecho Mercantil sobre Aspectos de derecho público internacional de las empresas de producción internacional*, Universidad Católica Andrés Bello, Instituto de derecho privado, Caracas, 1978. pp. 529-530.

⁵ Al respecto véase en Rafael Badell Madrid, “Intervención del Estado en la economía”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* N° 170, homenaje a Pedro R. Tinoco (h), Caracas, octubre-diciembre, 2022. Pp. 183-206.

Así, la actividad administrativa se despliega a través de potestades que aseguran el ordenado funcionamiento del mercado, la protección de los usuarios y la estabilidad del sistema económico, consolidando un régimen de intervención que, aunque compatible con la libertad de empresa, impone a los operadores económicos obligaciones específicas orientadas al interés general.

10.- Dentro de estas relaciones entre derecho administrativo y Derecho mercantil, uno de los puntos de contacto más evidentes y tradicionales es la función registral que ejerce la Administración pública sobre los actos del comercio. A través de los registros mercantiles, el Estado interviene directamente en la ordenación del tráfico jurídico-empresarial, no solo al realizar funciones de inscripción y legalización de actos mercantiles, sino también al ejercer potestades de control destinadas a verificar el cumplimiento de los requisitos legales para la constitución y funcionamiento de las sociedades mercantiles.

Esa actividad administrativa-registral reviste la naturaleza de servicio público y desempeña un rol fundamental en el tráfico jurídico-mercantil, al conferir a los actos inscritos una presunción de legalidad oponible a terceros mediante la fe pública registral, sin que ello implique la convalidación de actos nulos o anulables.

11.- Por otra parte, la Administración pública para el cumplimiento de sus fines en ocasiones opta por ejercer determinadas funciones -como la prestación de servicios públicos o la gestión de actividades económicas estratégicas- mediante figuras típicas del Derecho mercantil, particularmente a través de sociedades mercantiles en las que el Estado participa como accionista único o mayoritario.

Esto, incluso, ha dado origen a que la doctrina hable de la existencia de un derecho administrativo privado para referirse a las normas e instituciones que rigen las diversas actividades que despliega el Estado bajo figuras de derecho privado. La doctrina el derecho administrativo privado *"consiste en la sujeción de derechos fundamentales y los principios generales del Derecho Administrativo respecto de la actividad en régimen jurídico-privado de los entes que crea la administración para el cumplimiento de funciones administrativas"*⁶.

⁶ Santiago González-Varas Ibáñez, *El Derecho Administrativo Privado*, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid, 1996. P. 103.

Ramón Parada señala que ese derecho surge como respuesta a la necesidad de flexibilizar la actuación de la Administración Pública, permitiéndole utilizar herramientas propias del Derecho Privado para la consecución de sus fines. De tal manera que esta rama del derecho se caracteriza por la aplicación de principios como la autonomía de la voluntad, la libertad contractual y la igualdad jurídica entre la Administración y los particulares, sin renunciar a la protección del interés general⁷.

El derecho administrativo privado es, entonces, el conjunto de normas de derecho privado, especialmente de Derecho mercantil, que resultan aplicables a las administraciones públicas descentralizadas en la realización de sus actividades.

En estos casos, la actividad administrativa, especialmente la relacionada con actos y contratos propios de las empresas del Estado, suele regirse por normas de Derecho mercantil, sin que ello implique el abandono total de las normas y principios de derecho público -en particular de derecho administrativo-, las cuales siguen aplicándose en resguardo del interés general. Por ello, el régimen jurídico aplicable deba entenderse como mixto.

En Venezuela, esas empresas del Estado son definidas por el artículo 103 del Decreto-Ley Orgánica de la Administración Pública (DLOAP) como “*personas jurídicas de derecho público constituidas de acuerdo a las normas de derecho privado, 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 el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, solos o conjuntamente, tengan una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social*”⁸.

A diferencia de las sociedades mercantiles privadas, la creación de las empresas del Estado está sujeta a un procedimiento administrativo diseñado para asegurar el control político y la racionalidad en el uso de los recursos públicos.

Según el artículo 104 del DLOAP, la constitución de toda empresa estatal debe ser autorizada mediante Decreto emanado del Presidente de la República en Consejo de Ministros o del gobernador o alcalde correspondiente en el ámbito de su competencias. Dicho decreto debe ser publicado en la Gaceta Oficial respectiva, y la empresa estatal solo adquiere personalidad jurídica una vez protocolizada su acta constitutiva en el registro correspondiente.

⁷ Ramón Parada, *Derecho Administrativo*, T. I., duodécima edición, Marcial Pons, Madrid, 1996.

⁸ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicado en Gaceta Oficial Nro. 6.147 Extraordinario del 17 de noviembre de 2014.

Asímismo, la DLOAP y otras leyes administrativas que regulan la actividad empresarial del Estado someten a las empresas públicas a estrictos deberes de publicidad, supervisión política y mecanismos de control, ajenos a las empresas privadas.

De tal manera que, aun cuando estas empresas estatales se organicen y se rijan en parte conforme a normas de derecho privado, su constitución, funcionamiento y control se encuentran sujetos también a un régimen jurídico público, orientado a garantizar transparencia, publicidad y resguardo del patrimonio estatal.

12.- A continuación estudiaremos la creciente interrelación entre el derecho administrativo y el Derecho mercantil, entendida como consecuencia de la constitucionalización de la actividad económica y del papel cada vez más intenso del Estado en la regulación del mercado.

Para ello, se examinan, por una parte, el régimen de libertades económicas consagrado en el texto constitucional como fundamento de la actividad mercantil, incluyendo sus límites y restricciones derivados de la tutela del interés general; y, por la otra, los mecanismos de intervención administrativa que inciden sobre la actividad empresarial.

I. Garantías constitucionales de la iniciativa económica y sus límites

1. Consideraciones generales

1.1. Siendo la Constitución la base del ordenamiento jurídico del Estado de derecho moderno, el primer punto de encuentro entre el Derecho mercantil y el derecho administrativo está, precisamente, en el texto constitucional. La Constitución como norma superior, rectora del ordenamiento jurídico, no solo regula la organización, competencias y funcionamiento de los órganos del Estado, desde un punto de vista funcional y territorial, así como los derechos civiles, sociales, políticos y económicos, también establece el marco fundamental dentro del cual se desarrollan las relaciones entre el Estado y los particulares, delimitando el alcance de la autonomía privada y precisando el ámbito legítimo de intervención administrativa en la economía.

La doctrina ha denominado "Constitución Económica" al bloque de regulaciones constitucionales referidas a la economía y al derecho. La Constitución económica comprende el conjunto de normas o principios de rango constitucional que establecen el marco regulatorio para el desarrollo de la actividad económica, previendo formas de interrelación entre la iniciativa económica de los particulares (individualmente o en grupos, asociaciones o empresas), y la actividad del Estado⁹.

⁹ Rafael Badell Madrid, "Intervención del Estado...", *ob. cit.*, pp. 187 y 188.

A partir de esas cláusulas económicas, se precisa cuál ha de ser la posición del Estado frente a la propiedad privada, la libertad contractual, la libertad de industria y comercio, así como cuál es la naturaleza y grado de intervención estatal dentro de la economía.

Se considera que debe haber ‘neutralidad política’ de dicho marco constitucional, con el fin de que no se pueda deducir de la letra del texto constitucional un modelo económico concreto, sino que por el contrario se dejen expresamente plasmados algunas expresiones, principios, libertades y derechos dirigidas a configurar un sistema económico flexible y adaptable a las necesidades del concretas de cada momento históricos.

2. Libertades económicas en la Constitución de 1999

2.1.- La Constitución de 1999 no define un modelo económico rígido, por el contrario, consagra una serie de principios y disposiciones generales que constituyen la base normativa del orden económico y orientan la economía en su conjunto.

Téngase en cuenta el artículo 299 que determina que el régimen socioeconómico 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. Igualmente, se resalta el objetivo de promover la actividad económica conjunta del Estado y de la iniciativa privada en la persecución y concreción de los valores supremos consagrados en la Constitución.

Junto con ese régimen socio económico, el texto consagra un conjunto de derechos y libertades a favor de los particulares, los cuales encuentran limitaciones y restricciones en manifestación de la denominada “tutela del interés general”, que se concretan esencialmente mediante instrumentos del derecho administrativo.

2.2.- El artículo 112 constitucional reconoce la libertad económica al disponer que todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, dentro de los límites previstos en la propia Constitución y en las leyes. Esta libertad, también conocida como libertad de empresa, implica la posibilidad de emprender actividades económicas lícitas y asignar recursos conforme a los fines legítimos que cada persona elija.

La libertad de empresa, como un derecho subjetivo público, vincula a los poderes públicos en el sentido de que su limitación compete a la ley y ésta debe en todo caso respetar su contenido esencial. De allí que dicha libertad empresarial compren-

da un límite a la actuación del Estado, sobre todo cuando realiza actividades empresariales, “*en el bien entendido que en la economía de mercado la regla general debe ser la iniciativa privada y la excepción la pública o la participación del Estado empresario*”¹⁰.

No obstante, su ejercicio no es absoluto, pues la libertad de empresa encuentra su límite en el orden público económico y está sujeta a las potestades de ordenación, regulación, autorización, inspección y sanción propias del derecho administrativo, mediante las cuales el Estado puede imponer restricciones justificadas por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, estabilidad financiera, protección ambiental u otros intereses sociales relevantes.

2.3.- Con el propósito de equilibrar la libre iniciativa privada con la protección del interés público, la Constitución establece un marco normativo fundamental que delimita las “reglas de juego” para el desarrollo de toda actividad económica.

Así, en su artículo 113 recoge el principio de la libre competencia, al prohibir los monopolios no autorizados, los abusos de posición de dominio o demandas concertadas que restrinja el funcionamiento competitivo del mercado. Estas prohibiciones configuran límites -o barreras normativas- destinados a asegurar que la actividad económica, y en concreto las relaciones mercantiles, se desarrollen bajo reglas claras, transparentes y competitivas.

Ahora bien, la doctrina ha señalado que, si bien el artículo 113 constitucional se limita a señalar esos tres supuestos -monopolios, abuso de posición de dominio y acuerdos restrictivos-, su alcance es más amplio y se extiende a cualquier otro tipo de actividad restrinjan o falseen la libre competencia, pues “*carecería de sentido que se consagrara a nivel constitucional la protección de determinados bienes jurídicos, pero al mismo tiempo que se sostuviera que ésta operaría sólo respecto a determinadas conductas o situaciones que ella consagra expresamente, sin que eso sucediera respecto a otras prácticas restrictivas de la libre competencia no enunciadas*”¹¹.

¹⁰ Luis Cazorla González-Serrano, “Una aproximación al régimen jurídico de la empresa pública”, en “La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial. El derecho público y la empresa” (Antonio Serrano, Director), Editorial Bosh, Barcelona, 2015, p.158., cit. en María Amparo Grau, *La inconstitucional actividad empresarial del Estado en Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2019. p. 92.

¹¹ Miguel J. Mónaco, “Reflexiones sobre el Derecho de la Competencia en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, en Rafael Badell Madrid, Cecilia Sosa Gómez y Miguel Mónaco (coords.), *Perspectiva y desafíos del Estado Constitucional de Derecho. Libro homenaje al 50° aniversario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello*, Universidad Católica Andrés Bello, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2025. p. 445.

En todo caso, esa disposición constitucional ha sido desarrollada a nivel legal, en incumplimiento de la disposición decimo octava de la Constitución, por el Decreto-Ley Antimonopolio, que establece prohibiciones y obligaciones destinadas a garantizar la libre competencia y a prevenir prácticas que distorsionen el funcionamiento del mercado¹².

Para garantizar el respeto al principio de libre competencia, el Estado ejerce potestades regulatorias y sancionatorias a través de autoridades administrativas especializadas, encargadas de supervisar, prevenir, investigar y corregir conductas que distorsionen el mercado. Esto significa que la estructura competitiva del mercado, es decir, del espacio donde se realizan las transacciones e intercambios de bienes y servicios entre compradores y vendedores, depende en gran medida de potestades administrativas de control y supervisión.

En concreto, la aplicación de este régimen corresponde a la Superintendencia Antimonopolio, órgano encargado de llevar adelante la función de policía administrativa en materia de competencia económica. Su actuación incide directamente en el ámbito mercantil, al delimitar los comportamientos competitivos permitidos, condicionar operaciones empresariales significativas (como fusiones o adquisiciones) y remedios o sanciones frente a prácticas anticompetitivas.

Esos límites de la libre competencia atañen no solo a los particulares, sino también a las empresas del Estado, cuyas actividades debe estar condicionada por el respeto a este principio de la libre competencia. De hecho, en el caso de las actividades empresariales del Estado el asunto de la libre competencias es especialmente delicado en el entendido de que un abuso del poder de la Administración Pública para el logro de sus objetivos empresariales puede suponer un “falseamiento de la competencia” o una “competencia desleal” en detrimento de quienes le compiten¹³.

¹² En efecto, la disposición decimo octava establece que: “*Decimoctava. A los fines de asegurar la vigencia de los principios establecidos en el artículo 113 de esta Constitución, la Asamblea Nacional dictará una ley que establezca, entre otros aspectos, el organismo de supervisión, control y fiscalización que deba asegurar la efectiva aplicación de estos principios y las disposiciones y demás reglas que los desarrollen (...)*”. Es decir que el constituyente había ordenado al órgano legislativo desarrollar mediante ley formal lo relativo al régimen de libre competencia, sin embargo, ello no fue cumplido, visto que fue el Ejecutivo Nacional quien dictó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Antimonopolio, publicado en Gaceta Oficial Nro. 40.549 del 24 de noviembre de 2014.

¹³ En este sentido, González-Varas expone tres tipos posibles de prácticas desleales por parte de la administración en los siguientes casos: 1) cuando la administración abusa de su autoridad: se produce cuando con el ejercicio de las competencias públicas, la administración promueve la actividad de sus empresas o de terceros; 2) cuando saca partida en el mercado a la hora de ejercer sus competencias; y 3) cuando se usan las ventajas propias o conaturales de su condición de administración en relación con la posición de sus competidores privado. Santiago González-Varas Ibáñez, *ob. cit.*, pp. 338 y 339.

Por ello, aun cuando el Decreto-Ley Antimonopolio -como ley especial en materia de competencia- excluye de su aplicación a las denominadas “empresas de propiedad social”, a las empresas públicas o mixtas de carácter “estratégico” o vinculadas a servicios públicos (artículo 3), en el derecho comparado y en la doctrina patria se ha sostenido de forma consistente que, cuando el Estado participa directamente en la economía a través de actividades empresariales, en principio, está igualmente obligado a competir en condiciones de mercado y a no distorsionar la dinámica competitiva.¹⁴

En virtud de ello se exige la sujeción de las empresas públicas al principio de libre competencia, mediante la eliminación de las intervenciones excesivas del Estado, así como de los monopolios en manos públicas, y la disminución del abuso de la actividad de fomento.

2.4.- De la misma forma, el artículo 117 reconoce el derecho de todas las personas a disponer de bienes y servicios de calidad, a recibir información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno.

Estas previsiones comprenden obligaciones específicas a los operadores económicos, dirigidas a proteger al consumidor como parte débil de la relación de mercado. De allí que la actividad empresarial queda condicionada por deberes de transparencia, veracidad informativa, seguridad y trato justo, cuyo cumplimiento garantiza el equilibrio entre la libertad de empresa y los derechos de los usuarios.

Para hacer efectivos estos deberes, el Estado interviene mediante instrumentos típicamente administrativos: regulaciones técnicas, sistemas de registro, supervisión, controles de calidad, fiscalización y procedimientos sancionatorios.

No obstante lo anterior, ese régimen jurídico de protección al consumidor y al usuario en Venezuela, históricamente desarrollado mediante la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario (1974–2008)¹⁵ y, luego, el Decreto-Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (2008–2014)¹⁶, se encuentra actualmente prácticamente desarticulado. La derogatoria definitiva de estos cuerpos normativos en el año 2014 significó la desaparición de un sistema integral que establecía derechos, obligaciones y procedimientos administrativos específicos orientados a garantizar la calidad, seguridad y transparencia en las relaciones de consumo.

¹⁴ Al respecto véase, entre otros, Jose Ignacio Hernández G., “Objeto y ámbito de aplicación de la nueva Ley Antimonopolio”, *Revista de Derecho Público* Nro. 140, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 2014, pp. 203-205.

¹⁵ Última versión publicada en Gaceta Oficial Nro. 37.930 de fecha 4 de mayo de 2004.

¹⁶ Última versión publicada en Gaceta Oficial Nro. 39.358 de fecha 1 de febrero de 2010.

En su lugar, la materia ha quedado regulada por el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos (DLOPJ) y sus sucesivas reformas¹⁷, normativa cuyo objeto principal no es la protección del consumidor, sino el control de precios y de la actividad económica. En este instrumento jurídico solo subsisten algunas disposiciones generales en la materia, entre ellas el artículo 7, que recoge los derechos de las personas con relación con los bienes y servicios.

La intervención administrativa en esta materia se articula través de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), órgano al que se le atribuye la competencia para regular lo concerniente a las garantías de bienes y servicios y para actuar como ente rector en la protección de los consumidores (artículo 8 DLOPJ).

Esta autoridad ejerce potestades típicamente administrativas -fiscalización, supervisión, inspección, registros, sanciones y regulación técnica- dirigidas a asegurar el cumplimiento de los deberes empresariales de información, transparencia, calidad y trato justo. En tal sentido, la eficacia de los derechos constitucionales de los consumidores depende hoy, en parte, de la actividad administrativa de control, pese a la ausencia de un régimen legal especializado semejante al que existió antes de 2014.

2.5.- Si bien la Constitución establece la posibilidad de que el Estado intervenga en la actividad económica en procura de tutelar el interés general, prevé límites a esa intervención, con la finalidad de mantener un equilibrio entre el interés público y la libre participación de los ciudadanos. Estas limitaciones pretenden evitar que la actividad estatal comprometa el régimen de libertades ciudadanas o deje sin esencia el núcleo esencial de los libertades económicas.

Entre los principios que regulan y limitan la intervención estatal en la economía se encuentra el de reserva legal, conforme al cual la libertad económica solo poder ser restringida mediante ley; el *favor libertatis*, que orienta la interpretación en favor de la libertad económica; el principio de proporcionalidad, que asegura que las intervenciones sean necesarias y ajustadas a su fin; el principio de subsidiariedad, que permite la intervención estatal solo cuando la iniciativa privada es insuficiente; o, según el caso, el principio de coiniciativa, que faculta al Estado para actuar como un agente económico más, en la medida en que respete el régimen de libertades individuales y siempre que actúe con fundamento en el interés general.¹⁸

¹⁷ Última versión publicada en Gaceta Oficial Nro. 40.787 de fecha 12 de noviembre de 2015.

¹⁸ Véase en Rafael Badell Madrid, “¿Más Estado de Derecho, mejor Estado? Caso de Venezuela”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 173, homenaje a Hildegard Rondón de Sansó, julio-septiembre, Caracas, 2023.

2.6.- De este modo, el Derecho mercantil -como derecho de la actividad económica privada- encuentra en las libertades económicas previstas en la Constitución su fundamento inmediato; pero, al mismo tiempo, queda sometido a las potestades regulatorias, de control y de supervisión propias del derecho administrativo.

Dichos derechos, garantías y libertades económicas previstas en la Constitución no tienen carácter absoluto, sino que admiten límites y restricciones derivadas de la tutela del interés general, las cuales se manifiestan principalmente a través del derecho administrativo como instrumento jurídico de intervención estatal en la economía.

En correspondencia, esa intervención del Estado se encuentra limitada por principios que impiden que la actividad estatal se da tal magnitud que los derechos y libertades económicas queden sin efecto.

II. Incidencia de la actividad administrativa en el Derecho mercantil

1. Consideraciones generales

La Administración pública puede también intervenir en la economía, con mayor o menor intensidad, de acuerdo a lo que determinen las normas legales o sub legales, que con respeto a los principios constitucionales se dicten, a través de la actividad administrativa de policía, registral o de gestión económica.

Recordemos que la actividad de la Administración Pública se concreta a través de actos administrativos, contratos administrativos y hechos o actuaciones. La actividad coactiva de la Administración -actividad de policía- tiene como principal forma de manifestarse a la figura de los actos administrativos. Estos son los actos unilaterales de la Administración por medio de los cuales se crean, modifican o extinguen las situaciones jurídicas de los administrados.

Otras formas de actividad de la Administración, como son la de prestación de servicios públicos o de gestión económica, pueden llevarse adelante a través de actos administrativos y actuaciones, pero también, con el auxilio de los administrados, mediante contratos, que pueden estar regulados por normas de derecho privado o, en algunos casos, de derecho administrativo.

Pasemos, entonces, a ver cómo esa actividad administrativa concretada en actos, contratos y actuaciones incide sobre el Derecho mercantil, no solo al establecer límites, controles y condiciones para el ejercicio de la iniciativa privada, sino también al participar directamente en el tráfico económico junto con los particulares.

2. Actividad administrativa de policía

2.1.- La actividad administrativa de policía constituye una de las formas clásicas de intervención del Estado en la actividad empresarial y económica en general. Comprende el conjunto de limitaciones, condicionamientos y controles que la Administración impone a la actividad privada con el fin de preservar el orden público, entendido hoy en un sentido amplio que abarca no solo la seguridad, salubridad o tranquilidad, sino también la protección de los intereses económicos generales, la corrección de fallas de mercado y la defensa de los sujetos en posición de debilidad contractual.

En efecto, el orden público económico opera como fundamento tanto de la legislación protectora de los sujetos especialmente vulnerables (trabajadores, arrendatarios, consumidores, usuarios de servicios financieros, inversionistas, pacientes, etc.) como de las potestades administrativas dirigidas a orientar, regular y controlar el desenvolvimiento de ciertas actividades económicas (la banca, los seguros, la bolsa, el transporte, la producción, distribución y consumo de bienes)¹⁹.

Es decir que, aunque el Derecho mercantil organiza la actividad económica desde la óptica de la autonomía privada, la libertad de empresa y la autorregulación del mercado, la policía administrativa introduce límites indispensables para garantizar que el ejercicio de la actividad económica sea conforme al interés público, la estabilidad de los mercados, la libre competencia, la protección de los usuarios y el equilibrio en las relaciones empresariales.

La actividad de policía se manifiesta a través de las potestades que el ordenamiento atribuye a los órganos reguladores y de control de cada sector económico para ordenar, supervisar y, en caso necesario, corregir la actuación de los agentes del mercado.

Esas potestades estructuran la forma como el Estado incide sobre las relaciones mercantiles, condicionando el modo en que las empresas acceden, participan y se mantienen en el mercado.

Dicha actividad se ejerce principalmente a través de actos administrativos, que constituyen el instrumento jurídico por excelencia de la intervención estatal cada sector. Estos actos pueden tener, entre otros, un carácter *normativo*, a través de instrumentos de rango sublegal que concretan y desarrollan la legislación aplicable,

¹⁹ Alfredo Morles Hernández, “De lo privado a lo público en el Derecho mercantil”, *Revista de Derecho Público No. 100, Edición Especial*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006. p.480.

como son los reglamentos técnicos, resoluciones o providencias de carácter general; *autorizatorio*, que habilitan a los particulares para operar en un determinado mercado regulado; *de supervisión y control* para prevenir eventuales faltas o contravenciones a la normativa; o *sancionatorio*, destinados a corregir desviaciones e infracciones frente al incumplimiento de la ley y demás regulaciones vigentes.

2.2.- Un ejemplo paradigmático de esta función de policía administrativa lo constituye la organización y funcionamiento de los distintos sectores que integran el sistema financiero nacional (bancario, asegurador y mercado de valores), cuya regulación general se encuentra prevista en la Ley Orgánica del Sistema Financiero Nacional (LOSFIN)²⁰.

Esta ley, además de establecer el marco jurídico general del sistema financiero venezolano, dispone de una organización administrativa constituida, en primer lugar, el Órgano Superior del Sistema Financiero Nacional (OSFIN) encargada regular, supervisar, controlar y coordinar el sistema financiero en su conjunto. Como órgano rector, el OSFIN ejerce funciones de orientación normativa, vigilancia macrofinanciera y potestad sancionatoria, con el objeto de garantizar la coherencia del sistema, preservar su estabilidad y asegurar su alineación con las políticas económicas estatales.

A la par de esta regulación general del Sistema Financiero Nacional, cada uno de sus sectores -bancario, asegurador y de valores- cuenta con un desarrollo legislativo propio que establece reglas específicas para su funcionamiento y disponen de organizaciones administrativas especializadas con competencias de regulación, supervisión y control.

Estas regulaciones implican que las actividades financieras, aunque formen parte del tráfico mercantil y se rijan en principio por la lógica de la autonomía de la voluntad, se encuentran fuertemente condicionadas por la actividad de la Administración como garante del interés general.

En el ámbito bancario, la actividad administrativa de policía se estructura a partir del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Instituciones del Sector Bancario²¹, normativa que define las bases para la constitución, funcionamiento, expansión y disolución de las instituciones financieras. Esta ley, en su artículo 9, erigió a la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN) como órgano encargado de regular, supervisar, autorizar y registrar la actividad bancaria.

²⁰ Publicada en Gaceta Oficial Nro. 39.578 de fecha 21 de diciembre 2010.

²¹ Publicado en Gaceta Oficial Nro. 40.557 de fecha 8 de diciembre de 2014.

Entre sus facultades se encuentran la emisión de normas prudenciales, la aprobación de productos y servicios financieros, la supervisión *in situ* y *extra situ*, la intervención administrativa de instituciones con deficiencias patrimoniales y la imposición de sanciones. Estas potestades moldean el contenido de las relaciones jurídicas bancarias -contratos, operaciones activas y pasivas, servicios financieros-, al imponer límites y condiciones en la actividad mercantil bancaria con el fin de asegurar que su desarrollo se ajuste al interés público nacional.

En materia de seguros, el desarrollo sectorial se materializa a través de la Ley de la Actividad Aseguradora (LAA)²², que tiene por objeto establecer el marco jurídico para la autorización, regulación, funcionamiento, control, supervisión y vigilancia de la actividad aseguradora. Se trata de un cuerpo normativo dirigido tanto a las empresas de seguros, reaseguros, medicina prepagada y administración de riesgos que actúan en el sector, como a las personas que, en calidad de tomadores, asegurados, beneficiarios, contratantes, usuarios o afiliados, participan en la relación asegurativa.

El órgano regulador de este régimen es la Superintendencia de la Actividad Aseguradora (SUDEASEG), dotada con potestades normativas, de supervisión, control y sanción. Su intervención determina cómo se estructuran los contratos de seguros, cómo deben gestionarse las reservas técnicas y de capital, y bajo qué parámetros deben operar los intermediarios del sector, definiendo condiciones mínimas de solvencia, prácticas prudenciales, reglas de comercialización y estándares de transparencia e información en garantía de los dechos de los asegurados.

Por su parte, el mercado de valores está regido fundamentalmente por el **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Mercado de Valores (DLMV)**²³, que establece un conjunto de disposiciones normativas dirigidas a regular, a través de una estricta disciplina administrativa de supervisión y control, el comportamiento de los distintos sujetos que intervienen directa o indirectamente en el mercado de valores, así como sus actividades conexas o relacionadas (artículo 1 DLVM).

La autoridad encargada de ejercer estas funciones es la **Superintendencia Nacional de Valores (SUNaval)**, dotada de potestades normativas, supervisoras y sancionatorias sobre todos los actores que participan en el mercado (emisores, intermediarios autorizados, inversionistas institucionales, bolsas, calificadoras de riesgos, etc.) (artículo 3 DLVM), con el fin de asegurar que la actividad financiera en este ámbito se realice bajo condiciones de igualdad, tutelando la estabilidad del mercado y la debida protección al inversionista.

²² Publicada en Gaceta Oficial Nro. 6.770 Extraordinario de fecha 29 de noviembre de 2023.

²³ Publicada en Gaceta Oficial Nro. 6.211 Extraordinario del 30 de diciembre de 2015.

Un ejemplo particularmente ilustrativo de esta interrelación entre derecho administrativo y Derecho mercantil lo constituyen las ofertas públicas de adquisición (OPAs), mecanismos mediante los cuales se canaliza la compra de participaciones significativas en sociedades mercantiles de capital abierto.

Aunque la transmisión de acciones es, en esencia, un acto propio del tráfico mercantil, cuando se trata de acciones ofertadas públicamente y sujetas a negociación masiva en el mercado de valores, su enajenación queda sometida a procedimientos administrativos estrictamente regulados y a la autorización previa de las autoridades administrativas, de acuerdo a lo previsto en el DLMV. En efecto, en estas operaciones mercantiles la aprobación, supervisión y seguimiento por parte de la SUNAVAL y de otros entes reguladores, según el caso, resulta obligatoria, pues la OPA debe ajustarse a los requisitos de transparencia, igualdad de trato y protección al inversionista establecidos por normas administrativas de orden público.

2.3.- De tal manera que, en todas estas materias, caracterizadas por una intensa intervención administrativa, la actividad mercantil de los operadores no se desarrolla únicamente bajo la lógica de la autonomía privada. Por el contrario, estas actividades quedan sujeta a una serie de normas administrativas que regulan el acceso y la permanencia en el mercado, además de delimitar las prácticas contractuales y operativas de los agentes que lo integran.

Así, la constitución de las sociedades mercantiles destinadas a operar estos sectores regulados, la incorporación de accionistas, la designación directores o miembros de sus juntas directivas, los aumentos o disminuciones de capital, las modificaciones estatutarias, la aprobación de balances, los procesos de fusión, escisión o transformación, e incluso las políticas de reparto de dividendos, requieren la autorización o no objeción del órgano regulador antes de poder surtir efectos.

Asimismo, la intervención administrativa incide directamente en el contenido de los contratos y operaciones mercantiles propios de cada sector. En el ámbito bancario, asegurador y de valores, muchos contratos solo pueden celebrarse conforme a normas prudenciales, modelos autorizados, requisitos de información, límites operativos y estándares de protección al usuario fijados por la Administración.

2.4.- Además del sistema financiero, el ordenamiento jurídico contemporáneo ha dado lugar a un creciente conjunto de regulaciones sectoriales que inciden de manera directa en actividades económicas específicas. Ámbitos como telecomunicaciones, energía eléctrica e hidrocarburos, transporte aéreo y marítimo, salud, alimentación, infraestructura, tecnologías de la información, comercio exterior, entre otros, se encuentran sometidos a marcos regulatorios particulares que responden a la

complejidad técnica de cada sector y a la necesidad de asegurar su funcionamiento en condiciones compatibles con el interés general.

En todos estos casos, la actividad administrativa de policía -ejercida mediante autorizaciones, licencias, fiscalización técnica, estándares operativos y potestades sancionatorias- condiciona la forma en que los agentes económicos acceden al mercado, organizan sus operaciones y se relacionan con consumidores y usuarios.

De este modo, cada sector económico cuenta con un ente regulador especializado (por ejemplo, CONATEL en telecomunicaciones, el SACS en materia sanitaria, el SENCAMER en normas técnicas, entre otros), cuyas actos administrativos -normativos, autorizatorios, de supervisión o sanción- determinan y forman parte de la dinámica del tráfico mercantil de cada sector.

3. Actividad registral de la Administración

3.1.- Una de las instituciones base de la relación entre el Derecho mercantil y el derecho administrativo se da en la función registral de la Administración pública, por medio de la cual el Estado interviene, a través de los registros mercantiles, en las operaciones comerciales privadas, conforme a lo previsto en el Código de Comercio venezolano (CCo)²⁴ y en la Ley de Registro y Notarías (LRyN)²⁵.

Los registros mercantiles son órganos administrativos que forman parte de la estructura organizativa de la Administración pública y están bajo la rectoría del Servicio Autónomo de Registros y Notarías (SAREN), adscrito a la vicepresidencia de la República. Su función principal es inscribir, certificar y dar publicidad a los actos y contratos mercantiles (artículos 52 y 53 LRyN). Además, el registrador mercantil posee potestades de control y vigilancia del cumplimiento de los requisitos legales exigidos para la constitución y funcionamiento de las sociedades mercantiles (artículo 57 *ejusdem*).

Esa función administrativa-registral es un servicio público que desempeña un rol esencial en el tráfico jurídico comercial, ya que garantiza la seguridad jurídica y la transparencia al dotar a los actos jurídicos inscritos de una presunción de legalidad oponible a terceros (fe pública). Sin que ello implique -claro está- una convalidación de los actos nulos o anulables (artículos 53 y 61 *ejusdem*).

²⁴ Publicado en Gaceta Oficial Nro. 475 Extraordinario del 21 de diciembre de 1995.

²⁵ Publicada en Gaceta Oficial Nro. 6.668 Extraordinario del 16 de diciembre de 2021.

En el entendido de que la inscripción de los actos mercantiles (artículo 19 CCo) supone una limitación al ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes, la función registral ha de regirse, no solo por sus principios inherentes establecidos en los artículos 4 al 9 de la LRyN, sino también por los principios generales de la actividad administrativa, tales como el de legalidad, economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza. Al mismo tiempo, debe respetar los principios propios de la actividad mercantil, garantizando un equilibrio entre la intervención estatal y la libertad contractual que caracteriza al Derecho mercantil.²⁶

De este modo, la función registral representa un lugar de convergencia entre ambas ramas del derecho, en la cual el Estado, a través de herramientas del derecho administrativo, ordena el tráfico jurídico-mercantil, sin alterar su esencia privada, asegurando a la vez el cumplimiento de principios fundamentales como la legalidad, la seguridad y la estabilidad de las relaciones comerciales.

4. Actividad administrativa de gestión económica

4.1.- Antes dijimos que la Administración pública puede concurrir con los particulares en el ejercicio de la actividad económica, industrial y comercial, bajo figuras de Derecho mercantil, actuando en régimen de competencia para la consecución de los intereses generales.²⁷

Esa intervención estatal directa en la economía se instrumenta según el diseño constitucional adoptado en cada Estado y de acuerdo con la posición que se tenga sobre la iniciativa privada y la pública. Conceptualmente, la gestión empresarial del Estado se articula en torno a dos modelos principales: uno regido por el principio de subsidiariedad y el otro, de mayor intensidad, por el principio de coiniciativa pública concurrente.

4.2.- En Venezuela, la actividad empresarial del Estado encuentra asidero jurídico en la Constitución de 1999. El artículo 300 por su parte establece que la ley establecerá las condiciones para la creación de entidades descentralizadas para la realización de actividades empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan.

²⁶ Nayibe Chacón Gómez y Daniel Pérez Pereda, "La Función registral y las sociedades anónimas venezolanas", *Revista Venezolana de Derecho Mercantil*, N° 10, Caracas, 2023. Pp. 67-68.

²⁷ Sobre este tema véase en Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.

También puede mencionarse, entre otros, el artículo 301 constitucional, que el Estado se reserva el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas, así como los artículos 302 y 303 de la Constitución, que reservan al Estado la actividad petrolera, y la posibilidad de que la reserva se realice respecto de otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional.

Conforme a ese modelo constitucional, el Estado venezolano interviene de manera directa en la economía únicamente en los casos en que el interés público justifique esa actuación. En efecto, en el entendido de que la Constitución modelo económico de mercado, que reconoce i) la actividad económica dentro del ámbito de libertad de los particulares y ii) la actividad económica del Estado como algo excepcional o subsidiario, por estar referida a áreas legalmente permitidas o reservadas al cumplimiento de la cláusula social frente a las deficiencias del mercado²⁸.

4.3.- No obstante, el modelo de economía social de mercado previsto en la Constitución, caracterizado por la intervención del Estado únicamente en los casos en que el interés público justifique esa actuación, dicho modelo ha sido reemplazado en Venezuela por un Estado de “Bienestar” que no necesita de justificación específica para asumir de manera directa la gestión de actividades económicas realizadas hasta ahora por los particulares y aun cuando ello suponga la violación del modelo de economía de mercado, la libertad de empresa y la eliminación de la competencia, es decir, por la imposición de una economía mixta.

El Estado venezolano no se ha caracterizado, en efecto, por una intervención subsidiaria en la economía. Por el contrario, la intervención estatal directa en la economía es considerada en nuestro país como una costumbre en el desarrollo de la actividad económica.

Si algo caracteriza al Estado Social de Derecho venezolano es precisamente su actividad empresarial, dándole el carácter de economía mixta en que el Estado juega un papel de empresario y de regulador de la vida económica, no solo en las áreas donde los particulares no actúan, sino también en las áreas económicas en que estima conveniente.²⁹

²⁸ En sentido similar, véase en María Amparo Grau, ob. cit., pp. 73 y 74.

²⁹ María Amparo Grau, ob. cit., p. 74.

4.4.- Dentro de este contexto, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (DLOAP) establece un régimen particular para las empresas del Estado, que se distingue del que rige a las sociedades mercantiles privadas.

Conforme al artículo 104, la creación de estas empresas públicas no surge de un acuerdo de voluntades entre particulares, sino del acto administrativo formal, ya sea de un Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros o del gobernador o alcalde según corresponda, que autoriza la constitución empresa del Estado, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial respectiva.

Las empresas del Estado solo adquiere personalidad jurídica una vez se protocolice su acta constitutiva en el registro mercantil correspondiente. En dicho registro deberá archivers, junto a los estatutos, una copia de la Gaceta Oficial donde consta la publicación del acto administrativo que autorizó su creación.

El DLOAP también ordena que todos los documentos de las empresas del Estado que legalmente estén sujetos a régimen de publicidad -como modificaciones estatutarias, nombramiento de directivos, aumentos de capital social, fusiones, entre otros-, deben aparecer publicados en la Gaceta Oficial respectiva (artículo 105). Asimismo, el artículo 109 del DLOAP obliga a que exista un registro actualizado de la composición accionaria de todas las empresas donde participe el Estado, el cual debe remitirse semestralmente a los órganos legislativos competente para su control.

Otras particulares de las empresas del Estado es la posibilidad de que estas sociedades mercantiles se constituyan con un único accionista estatal (artículo 106), lo que redundo en su naturaleza instrumental de servir a los fines públicos y no de la lógica asociativa privada propia del Derecho mercantil. Además, cuando operan varias empresas públicas en un mismo sector, el artículo 107 permite la creación de empresas matrices (holdings públicos) encargadas de gestionar acciones y coordinar actividades.

Ahora bien, el artículo 108 establece que las empresas del Estado se rigen por la legislación ordinaria y por las disposiciones del DLOAP, lo cual implica que la sujeción al Derecho mercantil no es completa ni exclusiva, sino que convive con normas de derecho administrativo. Tal como lo advierte la doctrina, cuando la Administración actúa en el ámbito del derecho privado “(...) siempre existe un último núcleo de carácter público que puede y debe separarse, para su más correcto tratamiento, de bloque del acto del negocio privado en el que aparece mezclado”³⁰

³⁰ Eduardo García Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, séptima edición, Editorial Civitas, Madrid, 1996. P. 56.

4.5.- La actividad administrativa empresarial se manifiesta sobre todo a través de los contratos que celebra con los particulares para el cumplimiento de sus fines.

Normalmente los comerciantes suelen contratar con la Administración bajo las reglas generales del derecho común y, en particular, del Derecho mercantil; no obstante, en muchas ocasiones esos contratos están de tal forma vinculados a los servicios públicos o al interés público que son gobernados, no ya por la teoría general de los contratos del derecho civil, sino por normas de derecho administrativo, dando lugar a lo que la jurisprudencia y la doctrina ha denominado como contratos administrativos.³¹

Ese es el caso de los contratos de obra pública, los contratos que regulan el uso, administración y aprovechamiento de los bienes de la dominialidad pública y los de prestación de servicios públicos o asociados a estos, entre otros.

Los contratos administrativos son regulados fundamentalmente por la Ley Contrataciones Públicas³², que consagra tanto los procedimientos administrativos de selección de contratistas como las normas de los contratos que se suscriban con base en tales procedimientos. De la misma forma, dicha ley administrativa incorpora preceptos referidos a la ejecución de contratos administrativos, particularmente, los vinculados con los poderes exorbitantes del ente contratante y la mutabilidad del contrato administrativo, frente al contrato de derecho privado.

En tal sentido, cuando las empresas del Estado actúan en cumplimiento de funciones públicas que les han sido atribuidas -como la gestión de servicios públicos o la administración de bienes estatales- y celebran contratos administrativos con particulares, dichas empresas pueden, en ejercicio de sus potestades exorbitantes, dictar actos administrativos unilaterales para modificar el alcance de las prestaciones convenidas, interpretar una cláusula contractual, o declarar la rescisión o caducidad de un contrato administrativo por incumplimiento del cocontratante, o revocarlo por mérito o conveniencia.

Incluso, en ciertas ocasiones esos contratos administrativos son calificados de interés público nacional y requieren la intervención del Procurador General de la y la aprobación de Asamblea Nacional, tal y como lo prevé los artículos 150 y 247 de la Constitución.

³¹ Sobre este tema véase en Rafael Badell Madrid, *Régimen Jurídico del Contrato Administrativo* 1.^a edición, Editorial Torino, Caracas, 2001.

³² Publicada en Gaceta Oficial Nro. 38.895 del 25 de marzo de 2008.

Esta capacidad de las empresas estatales de dictar actos administrativos se explica por su naturaleza pública y por el hecho de que, aun revestidas de forma societaria mercantil, siguen siendo instrumentos de la Administración para la ejecución de fines estatales.

CONCLUSIONES

1. El ordenamiento jurídico contemporáneo se caracteriza por la creciente unidad e interdependencia entre distintas ramas, lo que ha desvanecido la frontera tradicional entre derecho público y derecho privado.
2. La constitucionalización del derecho ha incorporado valores, principios y mandatos constitucionales en todas las ramas jurídicas, transformando la interpretación y el contenido del Derecho mercantil y administrativo.
3. La incidencia del derecho administrativo sobre el Derecho mercantil se manifiesta en la intervención estatal en la economía, especialmente mediante regulaciones sectoriales y potestades administrativas de supervisión, control y sanción.
4. El Derecho mercantil ha influenciado al derecho administrativo en la medida en que la Administración pública para el cumplimiento de sus fines se vale de figuras e instituciones propias del Derecho mercantil.
5. El Estado Social de Derecho justifica la intervención pública para garantizar bienestar general, igualdad material y estabilidad económica, sin desplazar la libertad de empresa como regla general de la actividad económica privada.
6. Las libertades económicas reconocidas en la Constitución -como la libertad de empresa, la libre competencia y los derechos de los consumidores- constituyen el fundamento del Derecho mercantil, pero su ejercicio está condicionado por límites administrativos derivados de la tutela del interés general.
7. La intervención administrativa en la economía se rige por principios limitativos -reserva legal, proporcionalidad, subsidiariedad y favor libertatis- destinados a evitar que la actuación estatal vacíe de contenido las libertades económicas constitucionales.
8. La Administración pública incide de manera directa en el Derecho mercantil mediante tres formas de actuación: la actividad de policía, la función registral y la gestión económica, todas ellas ejecutadas a través de actos, contratos y actuaciones administrativas.

9. La actividad administrativa de policía constituye el mecanismo clásico de intervención estatal en la economía y opera imponiendo límites, controles y condicionamientos al ejercicio de la iniciativa privada para garantizar el orden público económico, la protección de los usuarios y la corrección de fallas de mercado.
10. La regulación sectorial evidencia que las relaciones mercantiles en estos ámbitos no se rigen exclusivamente por la autonomía privada, sino que quedan fuertemente moldeadas por actos administrativos de autorización, supervisión y sanción emitidos por órganos reguladores especializados.
11. La actividad registral de la Administración constituye un punto de convergencia fundamental entre derecho administrativo y Derecho mercantil, al configurar un servicio público orientado a dotar de seguridad jurídica, publicidad y control legal a los actos del tráfico comercial.
12. La actividad de gestión económica de la Administración supone la participación directa del Estado en actividades empresariales bajo la forma de sociedades mercantiles públicas, integrando elementos del derecho privado con controles y finalidades propias del derecho administrativo.
13. Las empresas del Estado están reguladas por un régimen jurídico que combina normas mercantiles con normas del derecho público que modulan su actuación, estructura societario, funcionamiento y mecanismos de control.
14. Cuando las empresas del Estado actúan en la gestión de servicios públicos o en la administración de bienes públicos, celebran contratos administrativos sometidos a procedimientos especiales, potestades exorbitantes y mecanismos de control propios del derecho público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BADELL MADRID, Rafael. “Relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo”, en Jessica Vivas Roso y Gabriel Sira Santana (coords.), *La relación del Derecho Administrativo con otras disciplinas. Jornada anual de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo, año 2024*, Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA), Caracas, 2025.

——— “Estado Social de Derecho, Economía Social de Mercado y Constitución”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N.º 176, Caracas, julio-diciembre 2024.

- _____ “¿Más Estado de Derecho, mejor Estado? Caso de Venezuela”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N.º 173, homenaje a Hildegard Rondón de Sansó, Caracas, julio-septiembre 2023.
- _____ “Intervención del Estado en la economía”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N.º 170, Caracas, octubre-diciembre 2022.
- _____ *Régimen Jurídico del Contrato Administrativo*, 1.ª edición, Caracas, 2001.
- BREWER-CARÍAS, Allan. “Intervención del Estado en la actividad mercantil”, *Jornadas de Derecho Mercantil sobre aspectos de derecho público internacional de las empresas de producción internacional*, Universidad Católica Andrés Bello, Instituto de Derecho Privado, Caracas, 1978.
- CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, Luis, “Una aproximación al régimen jurídico de la empresa pública”, en Antonio Serrano (dir.), *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial. El derecho público y la empresa*, Editorial Bosch, Barcelona, 2015.
- CHACÓN GÓMEZ, Nayibe, y Daniel PÉREZ PEREDA. “La Función registral y las sociedades anónimas venezolanas”, *Revista Venezolana de Derecho Mercantil*, N.º 10, Caracas, 2023.
- GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo, y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, 7.ª edición, Editorial Civitas, Madrid, 1996.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *El Derecho Administrativo Privado*. Editorial Montecorvo, Madrid, 1996.
- GRAU, María Amparo. *La inconstitucional actividad empresarial del Estado en Venezuela*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2019.
- HERNÁNDEZ G., José Ignacio, “Objeto y ámbito de aplicación de la nueva Ley Antimonopolio”. *Revista de Derecho Público*, N.º 140, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 2014.
- MÓNACO, Miguel J. “Reflexiones sobre el Derecho de la Competencia en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, en Rafael Badell Madrid, Cecilia Sosa Gómez y Miguel Mónaco (coords.), *Perspectiva y desafíos del Estado Constitucional de Derecho. Libro homenaje al 50º aniversario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello*, Universidad Católica Andrés Bello, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2025.

MORLES HERNÁNDEZ, Alfredo, “De lo privado a lo público en el Derecho mercantil”. *Revista de Derecho Público*, N.º 100, Edición Especial, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006.

PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, Tomo I, 12.^a edición, Marcial Pons, Madrid, 1996.

TANZI, Vito, “El papel del Estado y la calidad del sector público”. *Revista de la CEPAL*, N.º 71, agosto 2000.