

LA BUENA ADMINISTRACIÓN
DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
EN EL
DERECHO ADMINISTRATIVO
IBEROAMERICANO



Director

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Subdirectora

María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo



eBook en www.colex.es



**LA BUENA ADMINISTRACIÓN
DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO EN EL
DERECHO ADMINISTRATIVO
IBEROAMERICANO**

Director

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Subdirectora

María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo

Secretaría Académica

Jennifer Sánchez González

Secretaría de Redacción

Alberta Lorenzo Aspres

Consejo Académico

Carlos Amoedo Souto
Carlos Aymerich Cano
Gonzalo Barrio García
Victoria de Dios Viéitez
Almudena Fernández Carballal
Marta García Pérez
Juan José Pernas García
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
José Ron Romero
Manuela del Pilar Santos Pita
Javier Sanz Larruga

Consejo Científico Internacional

Manlio Fabio Casarín León
Giuseppe Franco Ferrari
Juan Carlos Morón
Alejandro Pérez Hualde
Armando Rodríguez
Cristina Vázquez

LA BUENA ADMINISTRACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO IBEROAMERICANO

Director

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Subdirectora

María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo

COLEX 2024

Copyright © 2024

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

© María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo

© Editorial Colex, S.L.

Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)

A Coruña, C.P. 15004

info@colex.es

www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1194-283-6

Depósito legal: C 150-2024

SUMARIO

PRESENTACIÓN	25
---------------------------	----

PROYECCIONES DEL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Augusto Durán Martínez

(Pág. 27)

1. Reconocimientos	28
2. Raíz de la buena administración	29
3. Gobernanza y buena administración	32
4. Buena administración. Principio, deber y derecho	35
5. La buena administración y la Administración actual	36
6. La buena administración y la carta del CLAD	39
7. Consideraciones finales	47
8. Bibliografía	48

LA TRANSPARENCIA PÚBLICA Y EL EFECTO EXPANSIVO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Miriam Mabel Ivanega

(Pág. 55)

1. Introducción	56
2. Transparencia pública. Las TICs y los derechos humanos	58
3. Transparencia y acceso a la información pública. Derecho a la información y libertad de expresión	61
4. La jurisprudencia argentina	65
5. Conclusiones	68
6. Bibliografía	68

**LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS
DE ELABORACIÓN DE NORMAS**

Raquel Cynthia Alianak

(Pág. 71)

1. Introducción	72
2. Premisa previa: ¿es deseable utilizar la técnica participativa?	73
2.1. Experiencias del derecho comparado	74
2.2. Confrontación de las ideas con la realidad	74
2.3. Medidas de fomento y de educación en participación	74
3. Interrogantes o cuestiones a analizar en torno al procedimiento de participación pública en la elaboración de reglamentos administrativos	75
3.1. Tipo de procedimiento participativo a adoptar: su conveniencia	75
3.2. La iniciativa para llevar a cabo un procedimiento participativo: ¿la propuesta debe provenir sólo del Estado, o también de los ciudadanos?	77
3.3. ¿Participación pública eficaz o procedimiento adversarial?	78
a. Ventajas del procedimiento negociado de elaboración de reglamentos	79
3.4. Utilización obligatoria —para la Administración Pública— del procedimiento participativo, o mecanismo de uso meramente facultativo	80
3.5. Participación general o participación ‘calificada’	81
3.6. Deferencia a otorgar a los comentarios y observaciones recibidas del público, es decir, a los resultados de la participación	82
4. Conclusiones	84
5. Bibliografía	84

**EL BUEN GOBIERNO A TRAVÉS DE UN ESQUEMA
DE AUTORREGULACIÓN REGULADA**

Jorge C. Albertsen

(Pág. 87)

1. Introducción	88
2. Compliance como estrategia para el buen gobierno	90
3. El sistema sancionatorio como fundamento del compliance	91
4. Régimen sancionatorio	93
5. Potestades administrativas	93
6. La autorregulación regulada	94
7. La contratación pública	96
8. Los programas de integridad en el procedimiento administrativo	97
8.1. La existencia de un programa de integridad como eximente de una sanción penal	97
8.2. La existencia de un programa de integridad que incluya reglas y procedimientos específicos para la interacción con el sector público	97
9. Conclusiones	98
10. Bibliografía	98

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: LOS MODOS DE CULMINACIÓN

Luis Eduardo Rey Vázquez

(Pág. 101)

1. Preliminar	102
2. La buena administración como principio del procedimiento administrativo . . .	102
2.1. Decisión fundada en un plazo razonable	102
2.2. Razonabilidad y proporcionalidad. Exceso de punición	106
2.3. El silencio como modo anormal de terminación del procedimiento administrativo. Interpretación restrictiva del plazo de caducidad.	109
2.4. El caso «Perrone y Preckel vs. Argentina» y la garantía de plazo razonable. . .	113
3. Conclusiones.	114
4. Bibliografía	115

PROYECCIÓN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN A LA RELACIÓN ADMINISTRACIÓN-ADMINISTRADO A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Carlos E. Delpiazzo Rodríguez

(Pág. 117)

1. Sentido reconocimiento. Tras los pasos de un referente	118
2. Las dimensiones de la buena administración	119
2.1. Dimensión jurídica	119
2.2. Dimensión ética	121
2.3. Dimensión tecnológica	122
3. Incidencia de la buena administración en el procedimiento. Nueva mirada necesaria	123
4. Énfasis en la colaboración. Función y desvíos	125
5. Colofón. Necesarios medios de concreción	127
6. Bibliografía	128

PRINCIPIOS DE BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Cristina Vázquez Pedrouzo

(Pág. 135)

1. El concepto de buena administración.	136
2. Principios rectores de la buena administración en el procedimiento	140
2.1. Principio de finalidad	142
2.2. Principio de impulsión de oficio	143
2.3. Principio «pro actione»	144
2.4. Principio «favor acti». Presunción de juridicidad.	146
2.5. Principio «conservatio acti».	148

SUMARIO

2.6. Principios de la organización: jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación	148
2.7. Principios de eficacia, economía, celeridad, simplicidad e informalismo.	150
2.8. Principio de imparcialidad. Excusación, recusación e impedimentos de funcionarios.	152
2.9. Principio de buena fe. Confianza legítima.	153
2.10. Principio de lealtad.	154
3. Bibliografía	155

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Graciela Ruocco

(Pág. 157)

1. Introducción	158
2. Potestad sancionadora	160
3. La buena administración como un derecho fundamental de contenido plural en el ámbito sancionador	161
4. La buena administración como un deber, correlativo del derecho	163
5. La buena administración como un principio rector	164
6. La buena administración como mandato de optimización.	166
7. Alcance del concepto en el derecho uruguayo.	166
8. Proyecciones concretas de la buena administración en el procedimiento sancionador	171
9. Bibliografía	173

ALGUNOS ASPECTOS INICIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN EN LA PERSPECTIVA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

Manuel Javier Paolino

(Pág. 177)

1. Homenaje	178
2. Algunas cuestiones generales del procedimiento administrativo. Ubicación del análisis	180
3. Normativa sobre procedimiento administrativo en Uruguay	181
4. Procedimiento administrativo de contratación de una entidad pública estatal en Uruguay	182
5. Procedimiento de contratación administrativa.	183
6. Selección del co-contratante. Potestad discrecional	184
7. Principio de legalidad y autonomía de la voluntad	186
8. El principio de transparencia. Ubicación de los principios generales de derecho	187

SUMARIO

9. Los principios generales de derecho en la contratación administrativa	189
10. El principio de transparencia en la contratación administrativa.	190
11. Transparencia: principio y excepción	192
12. Transparencia en el procedimiento administrativo de contratación.	193
13. Principio de transparencia y normas legales específicas.	195
14. La reserva o el secreto de la información y el principio de transparencia.	197
15. Transparencia, acceso a la información y actividad de control	198
16. Gobernantes y administradores. Buena administración y transparencia.	201
17. Conclusiones	202
18. Bibliografía	203

CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA

Rodolfo Carlos Barra y Martín Ignacio Plaza

(Pág. 209)

1. Derecho, tecnología y contrato administrativo.	209
2. Los principios de la contratación administrativa	215
3. El contrato administrativo electrónico	217
4. Aspectos normativos	219
5. Conclusiones.	221

LAS BUENAS MANERAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

Pablo O. Gallegos Fedriani y Antonella Stringhini

(Pág. 223)

1. Introducción	223
2. Delitos y contravenciones: diferencias y similitudes en la jurisprudencia de la corte suprema de justicia de la nación	224
2.1. Diferencias	225
2.2. Similitudes	227
3. Principios aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio	228
3.1. Tipicidad.	228
3.2. Debido proceso	229
3.3. Control judicial.	230
3.4. Debida proporcionalidad entre la pena y el delito de contravención	231
3.5. Pena	231
4. La inconstitucionalidad del principio <i>solve et repete</i> para habilitar la instancia judicial	232
5. Conclusiones.	234

**LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

María Alejandra Ferreyra

(Pág. 237)

1. Introducción	238
2. Función administrativa	239
3. Buen gobierno y buena administración	240
4. El principio de la buena administración como imperativo obligatorio en el procedimiento administrativo	243
5. El procedimiento administrativo desde la perspectiva convencional	244
6. Conclusiones	248
7. Bibliografía	249
8. Jurisprudencia	250

**LA CADUCIDAD DEL
PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

Armando Enrique Mena Castro

(Pág. 251)

1. Introducción	252
2. Aspectos generales sobre la caducidad	253
2.1. Concepto	253
2.2. Fundamento	253
2.3. Diferencia entre la prescripción y la caducidad	255
3. La caducidad y el procedimiento sancionador	256
3.1. Planteamiento	256
3.2. Caducidad del procedimiento y de la acción sancionadora	257
3.3. Cómputo del plazo	258
3.4. Resolución que da lugar al inicio del cómputo del plazo	259
3.5. Finalización del cómputo del plazo	260
3.6. Incidencias en el cómputo del plazo	260
4. El automatismo de la caducidad y el deber de decretarla de oficio	261
5. Los efectos de la caducidad	263
5.1. La caducidad no extingue la responsabilidad del infractor	263
5.2. La invalidez de la sanción	264
5.3. La conservación de algunos trámites	265
6. La aplicación temporal de las normas que regulan el plazo de caducidad	266
7. Bibliografía	269

**BUENA ADMINISTRACIÓN ANTE EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD
EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:
PERSPECTIVAS DESDE ESPAÑA, PERÚ Y EL SALVADOR**

José Ignacio Herce Maza

(Pág. 271)

1. Introducción	272
2. El principio de tipicidad desde la óptica de la buena regulación y administración	274
2.1. Consideraciones sobre el principio de tipicidad o taxatividad	274
2.2. Alcance del principio de tipicidad	277
a. Tipificación de infracciones y sanciones y su correlación. El empleo de conceptos jurídicos indeterminados	277
b. La tipificación por remisión	279
c. La prohibición de la analogía	281
2.3. El principio de tipicidad desde el derecho fundamental a una buena administración	281
3. El principio de tipicidad: un problema vigente: aproximaciones desde España, Perú y El Salvador	283
3.1. Justificación de las resoluciones judiciales seleccionadas sobre el principio de tipicidad en España, Perú y El Salvador.	283
3.2. El principio de tipicidad en la jurisprudencia española: referencias al catálogo de sanciones de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional y al art. 52 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid	284
a. El catálogo de sanciones de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional	284
b. El catálogo de sanciones de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid	285
3.3. El principio de tipicidad en Perú: el empleo de conceptos jurídicos indeterminados en el procedimiento sancionador y demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30057 de Servicio Civil	286
a. El empleo de conceptos jurídicos indeterminados: el decoro en el empleo del uniforme reglamentario	286
b. La inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley n.º 30057 de Servicio Civil de Perú: especial referencia a la imprecisión del tipo de prevaricación	287
3.4. El principio de tipicidad en El Salvador. La precisión de las multas en la Ley de Medio Ambiente y la remisión a normas técnicas en el Derecho administrativo sancionador en materia financiera	288
a. Consideraciones acerca de la precisión del art. 89 de la Ley de Medio Ambiente	288
b. De la posible infracción del principio de tipicidad por remisión reglamentaria del art. 44 de la Ley de Supervisión y Regulación del Mercado Financiero	289
4. Conclusiones.	290
5. Bibliografía	291

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR: LAS DOS CARAS DE JANO**

José Luis Said

(Pág. 295)

1. Preliminar	296
2. Dos preguntas iniciales	297
3. El derecho administrativo sancionador es derecho administrativo	298
4. La matriz epistemológica del DAS	300
5. ¿Qué es una sanción?	303
6. ¿Cómo diferenciarla de otros actos gravosos?	304
7. El procedimiento sancionatorio —o de qué manera conciliar los dos rostros de Jano—	306
8. Principios del procedimiento administrativo sancionador	309
8.1. El PAS y los DDHH	309
8.2. El PAS y la buena administración	309
8.3. El PAS en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	312
8.4. Innecesaridad de aplicar principios penales en el PAS	313
8.5. Presunción de inocencia del supuesto infractor vs. Presunción de legitimidad del acto administrativo	314
9. La buena administración y los intereses colectivos en el PAS	315
9.1. Intereses colectivos y legitimación para intervenir en el PAS	315
9.2. Oficialidad vs. Oportunidad	317
9.3. Armando el rompecabezas	319
9.4. La denuncia: técnica para la participación	319
10. Bibliografía	320

**DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA EN EMERGENCIA PERMANENTE
FRENTE A LA «NUEVA NORMALIDAD»**

Alejandro Pérez Hualde

(Pág. 325)

1. Introducción	326
2. La trilogía igualdad-equidad-dignidad como principio	327
3. Hacernos cargo de un pasado que ha generado resultados desiguales, inequitativos y —consecuentemente— indignos	330
4. Respeto del crecimiento y su distribución equitativa	333
4.1. Mercado: «sus» reglas y «las» reglas	334
4.2. La globalización de la regulación de la generación de riquezas	335
4.3. La protección social, laboral y el trabajo esclavizado	336
5. La tarea que nos desafía: la regulación globalizada	337
6. Bibliografía	338

**¿UNA NUEVA ERA EN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?**

Josep Ramón Fuentes i Gasó

(Pág. 341)

1. Introducción	342
2. Evolución normativa	343
3. El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial	347
4. Los presupuestos de la responsabilidad patrimonial	351
4.1. Requisitos objetivos y casuística relativa a los accidentes acaecidos en la vía pública	352
4.2. La indemnización.	369
5. La responsabilidad concurrente de las Administraciones públicas	370
6. La responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas	372
7. La responsabilidad de la Administración en relaciones de derecho privado . . .	373
8. La responsabilidad del Estado legislador	373
9. Bibliografía	381

**LA AGENDA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL
DERECHO AMBIENTAL ARGENTINO**

María Elisa Catani

(Pág. 383)

1. Introducción	384
2. La agenda internacional de cambio climático	386
3. La protección ambiental en la Constitución argentina.	388
4. Ley 27.520. Presupuestos mínimos de protección ambiental	389
5. Desafíos.	391
5.1. Desafío 1: Coordinación transversal	392
5.2. Desafío 2: Coordinación interjurisdiccional.	392
5.3. Desafío 3: ¿Quién paga y cómo se paga?	393
5.4. Desafío 4: El problema intergeneracional	395
5.5. Desafío 5: Medidas que sancionan el incumplimiento de los países	395
6. Conclusiones.	396
7. Bibliografía.	397

**PERSPECTIVA AMBIENTAL DEL URBANISMO. DOS
EXPERIENCIAS, IDÉNTICAS CONCLUSIONES**

María Eugenia Echagüe

(Pág. 399)

1. Introducción	400
2. El tema asignado.	400

SUMARIO

3. Las experiencias seleccionadas	400
3.1. ¿Y por qué digo eso?	401
4. Caso número 1	402
4.1. Particularidades del sector.	402
4.2. Lo preocupante del caso	402
4.3. Resumen del Caso número 1	403
5. Caso número 2	403
5.1. La clave de la resolución	404
5.2. Resumen del Caso número 2.	405
6. ¿Cuáles son los puntos en común en los casos elegidos?	405
7. Conclusiones	405
8. Bibliografía	406

LA ADOPCIÓN AUTOMATIZADA DE RESOLUCIONES EN AUSTRALIA

Rafael García Pérez

(Pág. 409)

1. Introducción	410
2. El informe del administrative <i>review council</i>	411
3. La guía australiana de buenas prácticas	413
4. La legislación	416
4.1. Introducción.	416
4.2. Atribución de la competencia	417
4.3. El caso Pintarich	418
4.4. La «accountability»	419
4.5. Las cautelas.	420
5. Dificultades apuntadas por la doctrina.	421
5.1. Los tres grandes problemas.	421
a. El problema de la discrecionalidad	421
b. El problema de la delegación.	422
c. El problema de la motivación.	423
5.2. Otros problemas	427
a. La indefensión del administrado, en especial de los grupos vulnerables	427
b. La posibilidad de errores sistémicos	428
c. ¿Es posible diseñar una AAR libre de prejuicios?	428
d. ¿Son el lenguaje jurídico y el lenguaje binario compatibles?	430
6. En particular, la AAR en el ámbito de la propiedad industrial	430
6.1. Introducción.	430
6.2. Descripción del sistema	431
6.3. Breve valoración del sistema australiano de AAR en el ámbito de la propiedad industrial	434
7. Bibliografía.	436

**DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES Y SIMPLIFICACIÓN
ADMINISTRATIVA. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD GALLEGA**

Francisco Javier Abad Pardo

(Pág. 439)

1. Derechos sociales prestacionales y simplificación administrativa	440
2. Especial referencia a la comunidad autónoma de Galicia	444
3. Bibliografía	448

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES

José Manuel Rey Varela

(Pág. 449)

1. Introducción	450
2. Las políticas sociales públicas	452
3. Compromiso global y Agenda 2030	452
4. Políticas sociales sectoriales de salud	453
5. Políticas sociales sectoriales de servicios sociales	454
6. Políticas sociales sectoriales de empleo y seguridad social	455
7. Políticas sociales sectoriales de educación	456
8. Derecho fundamental a la buena administración.	457
9. Bibliografía	458

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS NUEVOS EMPRENDIMIENTOS
EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS**

Alejandro Canónico Sarabia

(Pág. 461)

1. Aproximación a la noción de emprendimiento	462
2. Marco jurídico legitimador del emprendimiento	465
2.1. Ley para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos.	469
2.2. Proyecto español de Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (Ley de <i>Startup</i>)	471
3. Las compras públicas estratégicas y la participación de los emprendedores . . .	472
4. La incidencia de la ley de nuevos emprendimientos en las compras públicas . .	475
5. Medidas para fomentar la participación de los emprendedores en las compras públicas	478
5.1. Registro y simplificación de trámites administrativos.	478
5.2. Incentivos de orden fiscal	481
5.3. Política de financiamiento y acceso al crédito	482
5.4. Información sobre el régimen simplificado.	482
5.5. Fondo Nacional para el Emprendimiento (FNE)	483

SUMARIO

5.6. Apoyo técnico, metodológico y logístico	484
5.7. Comercio electrónico	485
6. Consideraciones finales	486
7. Bibliografía	487

LAS INFRAESTRUCTURAS VERDES EN EL MARCO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE GALICIA Y SUS ASPECTOS CONTRACTUALES

María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo

(Pág. 489)

1. Antecedentes	490
1.1. Normativa Europea y otros documentos	490
1.1.1. La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural»	490
1.1.2. La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Infraestructura verde (IG)	491
1.1.3. Plan de Acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía, aprobado por la Comisión en 2017	492
1.1.4. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Las Regiones Revisión de los avances en la aplicación de la estrategia sobre la infraestructura verde de la UE Bruselas, 24.5.2019 COM (2019) 236 final	492
1.2. La normativa estatal	494
1.2.1. La Ley 42/2007	494
1.2.2. La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde. Aspecto clave de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible	495
1.3. Normativa autonómica	498
1.3.1. Comunidad Valenciana	498
1.3.2. Andalucía	501
1.3.3. Cataluña	502
1.4. Normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia	503
1.4.1. La Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia	503
2. La infraestructura verde en el marco de la ordenación del territorio de Galicia	504
3. Aspectos contractuales	507
3.1. Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre el Año Europeo por unas Ciudades más Verdes 2022 [2019/2805 (RSP)]	507
3.2. Estrategia sobre la biodiversidad de aquí a 2030	508

SUMARIO

3.3. Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas	508
3.3.1. Contratos que regulan la construcción y gestión de infraestructuras	509
3.3.2. Prescripciones técnicas	509
3.3.3. Cláusula ambiental. Inclusión de condición especial de ejecución. Deber de realizar un análisis de la infraestructura verde .	509
4. Bibliografía	510

BUENA ADMINISTRACIÓN Y BUENA GOBERNANZA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Martín Galli Basualdo

(Pág. 511)

1. Notas esenciales y aportaciones de la buena administración de las instituciones públicas.	512
2. Aproximaciones a propósito de la buena gobernanza	515
3. La buena administración y la buena gobernanza en la contratación pública . .	518
3.1. La buena administración y la buena gobernanza en la etapa precontractual —preparación y adjudicación— de la contratación pública . .	518
3.2. La buena administración y la buena gobernanza en la vida del contrato del Sector público —ejecución y finalización de la contratación pública—	524
4. Colofón	530
5. Bibliografía	531

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

Pablo Santiago Schiavi Muñoz

(Pág. 537)

1. Buena administración como derecho humano fundamental	538
2. Buena administración y sus proyecciones en el derecho positivo uruguayo y comparado.	539
3. Buena administración y sus proyecciones en el debido procedimiento administrativo	542
4. Buena administración y sus proyecciones en la potestad sancionatoria de la administración	544
5. Consideraciones finales	546
6. Bibliografía	547

COMUNICACIONES

**ARGENTINA MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS. EL DESAFÍO
DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN INTEROPERABLE**

Alejandro Spessot y Federico Tabares

(Pág. 551)

1. Introducción	552
2. Los «nuevos principios» específicos del procedimiento administrativo que garantizan el sistema interoperable.	554
2.1. Principio de cooperación y colaboración entre órganos administrativos. Acuerdo y colaboración interestatal. Hacia un acceso conjunto de los estados regionales.	554
2.2. Principio de responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios de la GDE.	556
3. El rol de la función interoperable en el gobierno electrónico.	556
4. De la buena administración en el procedimiento administrativo de la interoperabilidad. La visión de rivero ortega en argentina y la innovación en la teoría de la organización administrativa. Experiencias	557
5. La responsabilidad de los gobiernos. La incidencia del estudio de 2012 de Naciones Unidas y de los valores del Decreto 434/2016	559
6. Estado actual al compás de la tecnopolítica	561
7. Conclusiones	563
8. Bibliografía	563

**LA MOTIVACIÓN COMO DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN
Y OBLIGACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: SITUACIÓN
ACTUAL Y CRITERIOS PARA SU ADECUADA APLICACIÓN**

Carlos Fernández-Espinar Muñoz

(Pág. 565)

1. La motivación como derecho que forma parte del derecho fundamental a la buena administración.	566
2. Régimen jurídico del requisito de motivación en las leyes de procedimiento administrativo.	568
3. La motivación como elemento central en la garantía del derecho de los ciudadanos a una buena administración y en el cumplimiento de los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, objetividad, proporcionalidad, confianza y transparencia . .	572
4. Bibliografía	576

**LA MEDIACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO A LA LUZ
DE LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN**

Cristóbal Dobarro Gómez

(Pág. 581)

1. Mediación y cambio de paradigma administrativo.	582
2. El derecho a una buena administración	583
3. La participación pública y los ADR.	584
4. Principios de buena administración y ADR	586
5. Conclusiones.	591
6. Bibliografía	591

**EL PROCEDIMIENTO DE DESOCUPACIÓN DE LUGARES DE TRABAJO, EN
EL MARCO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y DEL INTERÉS GENERAL**

Gustavo Igarza Funes

(Pág. 593)

1. Introducción	594
2. Procedimiento administrativo y buena administración	595
2.1. Concepto	595
2.2. La buena administración en el procedimiento administrativo	595
3. Derechos sociales y el derecho de huelga	597
4. La ocupación de los lugares de trabajo	598
4.1. Antecedentes	598
4.2. Una colisión de derechos	598
4.3. El régimen anterior, un procedimiento «bifronte».	599
4.4. La nueva regulación.	600
a. Fundamentación.	600
b. Características	601
4.5. La defensa del interés general sobre el interés público	602
5. Consideraciones finales	603
6. Bibliografía	604

**MANIFESTACIONES DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL ÁMBITO
TRIBUTARIO. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO**

Jaime Pensado Sande

(Pág. 607)

1. Introducción	608
2. El interés general y la personalidad jurídica de la Administración como fundamento de la buena administración	610
3. Manifestaciones de la buena administración en el ámbito tributario. La jurisprudencia del Tribunal Supremo.	611

SUMARIO

3.1. Doctrina general.	611
3.2. La necesidad de motivación de las dilaciones en los procedimientos tributarios.	614
3.3. La aplicación del principio de buena administración en relación con la retroacción de actuaciones ordenada por un tribunal económico-administrativo.	615
3.4. La aplicación del principio de buena administración y la inactividad de la Administración Pública.	617
4. Conclusiones.	618
5. Bibliografía.	619

CONTRADICCIONES ENTRE LA DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD POR INADECUADO MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS Y LAS SANCIONES ACCESORIAS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL VENEZOLANO

Jessica Vivas Roso

(Pág. 621)

1. Introducción.	622
2. El control de la Administración pública.	623
3. Responsabilidad por inadecuado manejo de fondos públicos y sistema nacional de control fiscal en Venezuela.	624
4. Breve referencia al procedimiento de responsabilidad por inadecuado manejo de fondos públicos.	626
5. Sanciones accesorias a la responsabilidad por inadecuado manejo de fondos públicos.	629
6. Contradicciones en la aplicación de las sanciones accesorias frente a la declaratoria de responsabilidad por inadecuado manejo de fondos públicos.	630
7. Conclusiones.	632
8. Bibliografía.	632

APROXIMACIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO INTERAMERICANO

José Ignacio Hernández González

(Pág. 635)

1. Introducción.	636
2. El ámbito del Derecho Interamericano.	637
2.1. El Derecho Interamericano desde la Organización de Estados Americanos.	637
2.2. El Derecho Interamericano desde el Pacto de San José.	638
2.3. El Derecho Constitucional Común en América Latina.	639
2.4. Recapitulación.	642

SUMARIO

3. Los fundamentos del Derecho administrativo interamericano	643
3.1. El método comparado del Derecho Administrativo en el Derecho Interamericano	644
3.2. El Derecho Administrativo Interamericano y el <i>ius publicum interamericano</i> . La impronta del bien común	646
4. Consideraciones finales	648
5. Bibliografía	649

EL PRINCIPIO PRECAUTORIO DEL DERECHO AMBIENTAL: UNA VISIÓN DESDE LA TEORÍA DE LA SOCIEDAD DEL RIESGO

Martha Ingrid Gonzales Reyes de Bergfeldt

(Pág. 655)

1. Introducción	656
2. El paradigma de la sociedad del riesgo para el derecho	657
3. La buena administración en los tiempos de crisis	658
4. El rezago regulatorio ambiental	660
5. El principio precautorio para la gestión del riesgo ambiental	661
6. Conclusiones.	664
7. Bibliografía.	665

LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA EXPLOTACIÓN MINERA EN VENEZUELA

Mauricio Rafael Pernía Reyes

(Pág. 669)

1. Introducción	670
2. El procedimiento administrativo en el derecho minero venezolano.	671
3. El principio de buena administración en los procedimientos mineros.	673
3.1. Los procedimientos dirigidos al otorgamiento de derechos mineros	674
3.2. Los dirigidos al otorgamiento de las licencias ambientales, las licencias sociales y a la creación de servidumbres.	675
3.3. Los que tienen como propósito la aplicación de sanciones por la infracción a la normativa minera	678
4. Consideraciones finales	678
5. Bibliografía	679

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL (DAG)

Sandra Eizaguirre

(Pág. 683)

1. Introducción. El principio de la buena administración	684
2. El Derecho Administrativo Global: caracterización, principios y funcionamiento.	685

SUMARIO

3. La buena administración en el procedimiento administrativo de elaboración de normas en el Derecho Administrativo Global y el impacto que puede generar en el derecho a la buena administración en los derechos nacionales. . .	688
4. Conclusiones	689
5. Bibliografía	690

ANEXO

50.º ANIVERSARIO DE LA DECLARACIÓN DEL PAZO DE MARIÑÁN COMO CONJUNTO HISTÓRICO-ARTÍSTICO (1972-2022)

Alberta Lorenzo Aspres

(Pág. 695)

1. Introducción	696
2. Expediente de declaración	699
3. Cincuenta años	701
4. Conclusiones	704
5. Bibliografía	707
6. Reportaje fotográfico	711

LA PARTICIPACIÓN DE LOS NUEVOS EMPRENDIMIENTOS EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

The participation of new companies in public procurement

Alejandro Canónico Sarabia¹

Universidad Internacional de La Rioja

Fecha de Recepción: 01/10/2022

Fecha de Aceptación: 31/10/2022

Resumen: El 15 de octubre de 2021, resultó publicada en la Gaceta Oficial n.º 6.656, la Ley para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos, cuyo principal objeto es promover la creación y desarrollo de nuevos emprendimientos con el propósito de aumentar y diversificar la oferta de productos y servicios en el país, ofrecerles una regulación especial y brindar ciertos incentivos que permitan el crecimiento del sector, así como el de la Nación. Uno de los principales incentivos hacia el sector emprendedor se consagra en el artículo 12 de la citada ley, en donde se reconoce a las compras públicas como una fuente de demanda potencial de los nuevos emprendimientos, por lo que las autoridades deberán establecer criterios claros para privilegiar la participación de los nuevos emprendimientos en esa área de la gestión pública.

Palabras clave: Emprendimiento. Compras públicas. Startup. Empresas emergentes.

Abstract: On October 15, 2021, the Law for the Promotion and Development of New Enterprises was published in the State official newsletter n.º 6,656, whose main purpose is to promote the creation and development of new enterprises with the purpose of increasing and diversifying the offer of products

1 Doctor en Derecho. Abogado UCAB. Doctor en Derecho por la Universidad de A Coruña. *Magister Scientiarum* en Historia Regional de Venezuela. Especialista en Derecho administrativo y en Derecho procesal. Profesor de la Universidad Internacional de la Rioja. Email: alejandro.canonico@unir.net.

and services in the country, offer them a special regulation and provide certain incentives that allow the growth of the sector, as well as that of the Nation. One of the main incentives towards the entrepreneurial sector is stated in article 12 of the law, where public purchases are recognized as a source of potential demand for new enterprises, for which the authorities must establish clear criteria to privilege the participation of new enterprises in this area of public management

Keywords: Entrepreneurship. Public Procurement. Startup. Emerging Companies.

Sumario: 1. Aproximación a la noción de emprendimiento; 2. Marco jurídico legitimador del emprendimiento; 2.1. Ley para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos; 2.2. Proyecto español de Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (Ley de Startup); 3. Las compras públicas estratégicas y la participación de los emprendedores, 4. La incidencia de la ley de nuevos emprendimientos en las compras públicas; 5. Medidas para fomentar la participación de los emprendedores en las compras públicas; 5.1. Registro y simplificación de trámites administrativos; 5.2. Incentivos de orden fiscal; 5.3. Política de financiamiento y acceso al crédito; 5.4. Información sobre el régimen simplificado; 5.5. Fondo Nacional para el Emprendimiento (FNE); 5.6. Apoyo técnico, metodológico y logístico; 5.7. Comercio electrónico; 6. Consideraciones finales; 7. Bibliografía.

1. Aproximación a la noción de emprendimiento

La economía no se detiene, su práctica resulta incesante, además evoluciona de manera constante; dentro de la evolución de las actividades económicas van surgiendo nuevas ideas, modalidades, conceptos y figuras que se incorporan a las prácticas tradicionales para generar riqueza, bienestar, y así contribuir, de forma directa o indirecta, al desarrollo económico y social de los estados. Precisamente dentro de esas nuevas figuras productivas ubicamos al «emprendimiento», que se trata de una nueva modalidad productiva inserta dentro del derecho fundamental a la libertad económica o la libertad de empresa, que comparte las características de libertad, productividad, flexibilidad, informalidad, innovación y sostenibilidad. Actualmente esta figura empresarial emergente se encuentra en estudio, revisión e incorporación normativa en diferentes lugares del planeta, por su aparición espontánea y por su definitiva potencialidad para desarrollar procesos productivos que, sumados a las actividades económicas tradicionales, pueden contribuir a la generación de empleo y al desarrollo de las economías nacionales.

Cabe destacar que, en el contexto de la realidad venezolana, el emprendimiento se ha manifestado con significativa fuerza en la última década, motivado en muchos casos por los evidentes problemas económicos del país y en respuesta a las necesidades humanas tendientes a la obtención de ingresos económicos que les permitan a las personas contar con recursos suficientes para

garantizar una vida digna. Frente a esta realidad, en los últimos años, se han implementado normas, organizaciones y reglamentación de apoyo y estímulo al emprendedor para tratar de proteger las actividades productivas que desarrollan y, al mismo tiempo, para fomentar el surgimiento de nuevos emprendimientos.

En este escenario resulta interesante conocer cuáles son las bases conceptuales que sustentan a la figura de los emprendedores; cuyo estudio nos permitirá comprender realmente en qué consiste esta modalidad empresarial y quiénes serían los principales actores que se configuran como los encargados del desarrollo de ese nuevo sector de producción económica.

A los fines de tratar de marcar el inicio histórico del emprendimiento, nos apoyaremos en la obra de Alejandro Schnarch, denominada: «*Emprendimiento Exitoso*» (2016: 126), donde se indica que:

«Emprendedor viene del vocablo francés *entrepreneur* y tal vez el uso más antiguo de este término se registra en la historia francesa en el siglo XVII y hacía referencia a personas que se comprometían a conducir expediciones militares. El término fue introducido en la literatura económica por primera vez, en los inicios del siglo XVIII, por el economista Richard Cantillon. (...) Cantillon define al *entrepreneur* como el «agente que compra los medios de producción a ciertos precios y los combina en forma ordenada para obtener de allí un nuevo producto». Distingue que el emprendedor, a diferencia de otros agentes no posee un retorno seguro. Y afirma que es él, quien asume y soporta los riesgos que dominan el comportamiento del mercado».

Así mismo, desde la cultura y formación técnica emprendedora (Uribe y Reinoso 2013: 14), se define al emprendimiento:

«(...) como un conjunto de competencias, que parte de la actitud de la persona, para captar oportunidades de su entorno, lo cual requiere un pensamiento sistémico, convertirlas en ideas innovadoras con base en su creatividad y generar proyectos productivos en diferentes campos, para beneficio propio y de su entorno».

Se destaca en la anterior definición que el emprendimiento está íntimamente vinculado a las capacidades y competencias del emprendedor. En relación con lo anterior podemos concluir —a priori— que el emprendimiento se desprende de la condición y conducta humana; no hay emprendimiento sin emprendedor.

La anterior referencia conceptual, técnica e histórica se proyecta hacia la actualidad, destacando las características fundamentales de esta modalidad productiva, que parecen mantenerse en el tiempo. Su origen, sin dudas, es la libertad de la persona para desarrollar la actividad económica que considere más adecuada, con base en sus ideas y en sus capacidades; igualmente se reitera la necesidad como elemento motivador del emprendimiento, para luego llevar a cabo los esfuerzos, procesos y actividades que permiten satisfacer esa necesidad o lograr el objetivo del emprendimiento, por medio de la creación de nuevos productos y servicios innovadores o que aporten valor;

sin olvidar algo muy importante, y es que el emprendedor asume y soporta directamente los riesgos que comporte la ejecución de su emprendimiento (Borja, Carvajal y Vite 2020: 185).

La doctrina ha identificado dos tipos de emprendimiento, a saber:

1. Emprendimiento de subsistencia.
2. Emprendimiento de oportunidad.

Los emprendimientos de subsistencia se han identificado (Borja, Carvajal y Vite 2020: 185) como:

«(...) aquellos que no disponen de las posibilidades, ya sean estas económicas, sociales y culturales para desarrollarse, siendo el principal motivo el hecho de que fueron creados por necesidad. Pueden encontrarse enmarcados dentro de lo que se conoce como economía informal, por lo que hasta se puede analizar cómo se desarrolla dentro de condiciones de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social».

Este tipo de emprendimiento suele caracterizarse por los bajos niveles de capital de trabajo, productividad y nivel tecnológico, lo que supone en consecuencia, que tenga pocas probabilidades de sostenibilidad.

Mientras que el emprendimiento de oportunidad consiste fundamentalmente en la realización de una actividad profesional o personal del emprendedor, sobre la base de sus capacidades, pero que cuenta con cierto capital económico, social, estratégico y de organización, por lo que exhibe algún grado de formalidad, que lo diferencia del emprendimiento de necesidad; «el emprendedor de oportunidad posee incluso un gran nivel educativo y posee considerables niveles de innovación y tecnología» (Borja, Carvajal y Vite 2020: 185).

Las aproximaciones teóricas al concepto de emprendimiento, antes realizadas, nos llevan a analizar la correspondencia entre la noción de emprendedor con respecto a la noción de empresario, a los fines de identificar sus elementos diferenciadores. Se dice (Schnarch 2016: 127) que «un emprendedor no es más que un empresario en potencia»; arrojando inmediatamente la idea del elemento temporal para diferenciar a ambas personas, esto es, el empresario puede comenzar siendo un emprendedor, o mejor aún, todo empresario es o fue un emprendedor. Otro elemento identificador es el hecho de que el emprendedor siempre es una o varias personas naturales o físicas, que pueden desarrollar su idea o actividad de forma directa, sin necesidad de constituir una organización formal; mientras que el empresario desarrolla su actividad económica a través de una empresa debidamente formalizada.

Sin embargo, ambos —emprendedor o empresario— persiguen el mismo objetivo general: realizar una actividad productiva, generar empleo y consolidar un desarrollo económico. No obstante, uno de los errores del emprendedor (Schnarch 2016: 127) es:

«(...) llegar a creer que, si es buen emprendedor, también se puede ser buen empresario, lo que no siempre resulta cierto, y puede costar el éxito de un pro-

yecto. Una cosa es emprender, idear un negocio y desarrollarlo, y otra cosa muy distinta es ser empresario, gestionar el proyecto luego de implementado. Cada uno requiere habilidades diferentes y específicas...».

A modo de conclusión preliminar podemos afirmar que el emprendedor es aquella persona que, por iniciativa propia, con base en la innovación y la creatividad, diseña e implementa actividades productivas, a través de nuevos productos, servicios o procesos, diferenciándose de los existentes en el mercado. Esta figura también puede ser asimilada a las conocidas en otros ordenamientos jurídicos, bajo la denominación de «trabajador independiente», «autónomo o freelance»; las cuales, en función de la actividad y la forma de desarrollarla pudieran ser englobadas en la definición de «emprendedor».

Por último, resulta interesante comentar que en la actualidad se encuentra publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales españolas, el «*Proyecto de Ley de Fomento del Ecosistema de las Empresas Emergentes*» o *startup*. Precisamente a través de esta legislación se pretende regular una figura similar al denominado emprendimiento o empresas emergentes, destacando sobre manera el término innovación para identificar a esta modalidad empresarial. En ese sentido, se considera empresas emergentes innovadoras cuando:

«(...) su finalidad sea resolver un problema o mejorar una situación existente mediante el desarrollo de productos, servicios o procesos nuevos o mejorados sustancialmente en comparación con el estado de la técnica y que lleven implícito un riesgo de fracaso tecnológico o industrial».

En este proyecto se incluye un capítulo relativo al fomento de la compra pública innovadora para empresas emergentes².

2. Marco jurídico legitimador del emprendimiento

Para conocer el marco jurídico que sirve de base al emprendimiento, como nueva modalidad de la actividad empresarial, tomaremos como punto de partida la revisión de la norma constitucional, la cual desde su preámbulo establece que en Venezuela impera un sistema de economía basado en la libertad económica, la economía de mercado y la iniciativa privada, como derecho fundamental; con la garantía que solo puede ser limitado por ley, y en función de razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente y otros derechos sociales³.

2 Artículo 4.1 del Proyecto de Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, en fecha 27 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.digitales.es/wp-content/uploads/2021/12/BOCG-14-A-81-1.pdf>.

3 Con relación al principio de libertad económica contenido en el artículo 112 del texto constitucional, es importante destacar el criterio sostenido por la Sala Constitucional del

En ese orden de ideas, el texto fundamental determina que el régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. Para lograr la consolidación de aquel régimen socioeconómico, es determinante que el Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, sirva las bases para la promoción del desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sostenibilidad, per-

Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia n.º 2.254, de 13 de noviembre de 2001, en la cual señaló:

«Sobre este particular, esta Sala debe destacar que el principio de la libertad económica, no debe ser entendida como un derecho que esté consagrado en términos absolutos, sino que el mismo puede ser susceptible de ciertas limitaciones, las cuales pueden venir dadas por ley o por manifestaciones provenientes de la administración, las cuales, previa atención al principio de legalidad, pueden regular, limitar y controlar las actividades económicas que desempeñen los particulares. A diferencia de la consagración correlativa del texto fundamental de 1961, la previsión antes transcrita contiene una mayor precisión tanto en lo referido a las limitaciones de índole legal al ejercicio de las actividades económicas como a la definición del rol del Estado promotor. Es así como puede inferirse de la relación seguida en la norma, que la restricción a la actividad económica, además de estar contemplada en una Ley, es necesario que obedezca a razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social».

Adicionalmente se observa que el artículo 5 de la Ley Para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos, publicada en la G.O. n.º 6.656, de 15 de octubre de 2021, establece:

«Se reconoce el derecho de toda persona a participar en la actividad económica, mediante la constitución de emprendimientos a los fines de contribuir con el desarrollo nacional y la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y la ley».

Se reconoce, en consecuencia, una modalidad de la libertad económica, como lo es el derecho a emprender, como base para la generación de riqueza, empleo y bienestar de la población. Pero debemos tener claro hasta qué punto se materializa esa libertad, en el entendido que, en el ordenamiento jurídico venezolano, desde el punto de vista constitucional se propugna el reconocimiento a la propiedad privada y a la libertad económica, sin embargo, se observa que existen algunas limitaciones para su ejercicio, como ejemplo de ello tenemos que una compañía recién constituida deberá inscribirse en el Registro Único de Información Fiscal para obtener el RIF, deberá obtener una licencia de actividades económicas en la Alcaldía donde se encuentre su domicilio; deberá inscribirse en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), el Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialistas (INCES), el Banco Nacional de Vivienda y Habitación (BANAVIH), entre otros; para dar cumplimiento a sus obligaciones tributarias deberá inscribirse en el Fondo Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (FONACIT), el Fondo Nacional del Deporte la Actividad Física y la Educación Física (FND), entre otros; tal y como se extrae de la publicación de Cedice Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, disponible en: <https://cedice.org.ve/observatoriolegislativo/wp-content/uploads/2019/02/Serie-DD-No.-4-Hacer-Negocios-en-Venezuela.pdf> y consultada el 17 de enero de 2022.

manencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta⁴.

Observamos que el estado venezolano está obligado a constituirse en el garante de ese sistema o régimen socioeconómico, ya sea como promotor⁵ o regulador, todo ello, en correspondencia con el artículo 308, del texto constitucional que establece:

«El Estado protegerá y promoverá la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. [(...) Asegurando] la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento oportuno».

En los artículos 112 y 118 de la CRBV, se regulan los derechos económicos, que se constituyen en la fuente del régimen económico que rige la actividad empresarial en Venezuela, al establecer que todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia sin más limitaciones que las previstas en el propio texto constitucional, y las que establezcan las leyes por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social, reconociendo, promoviendo y protegiendo además el derecho de los trabajadores, así como de la comunidad para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, como las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas destinadas a mejorar la economía popular y alternativa.

Así mismo, en el ordenamiento jurídico venezolano, observamos que se han sancionado una serie de instrumentos jurídicos para promover el emprendimiento social, ejemplo de ello son las leyes referidas al sistema microfinanciero, asociaciones cooperativas, promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y cajas y fondos de ahorro; todas sancionados en el año 2001, mediante decretos leyes autorizados por Ley Habilitante. Con estas leyes se pretendió facilitar el acceso a una ocupación productiva y crea-

4 Véase el artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

5 Dentro de los parámetros de estado garantista y promotor nos encontramos además que de conformidad con el contenido de los artículos 309 y 310 del texto constitucional, respectivamente:

«La artesanía e industrias populares típicas de la Nación, gozarán de protección especial del Estado, con el fin de preservar su autenticidad, y obtendrán facilidades crediticias para promover su producción y comercialización».

«El turismo es una actividad económica de interés nacional, prioritaria para el país en su estrategia de diversificación y desarrollo sustentable. Dentro de las fundamentaciones del régimen socioeconómico previsto en esta Constitución, el Estado dictará las medidas que garanticen su desarrollo. El Estado velará por la creación y fortalecimiento del sector turístico nacional».

ción de empleo, preferiblemente en forma colectiva, mediante el fomento y protección de las organizaciones asociativas, a las cuales se les brindaría asistencia técnica y financiera.

Posteriormente, en el año 2008, se sancionó la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular, la cual alcanzó un nivel mayor en el ordenamiento jurídico, al promulgarse la Ley Orgánica sobre el Sistema Económico Comunal (2010). Una de las finalidades de este instrumento jurídico fue fomentar un modelo socio productivo comunitario y sus formas de organización comunal en todo el territorio nacional, surgiendo las siguientes modalidades de organización empresarial:

1. Empresas de propiedad social o comunal.
2. Empresa de producción social.
3. Empresa de distribución social.
4. Empresa de autogestión, unidad productiva familiar, grupos de intercambio solidario y grupos de trueque comunitario.

Estas empresas fueron declaradas el eje central de las políticas públicas y, por lo tanto, la base del modelo productivo socialista; sin que a la fecha se cuente con información estadística sobre los resultados concretos de la aplicación de esas normas.

Por otra parte, también en 2008, se promulgó la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social⁶, en donde se estableció que el modelo productivo en Venezuela debe responder a las necesidades comunitarias, estando menos subordinado a la reproducción del capital y dirigido a alcanzar un crecimiento sostenido e inteligente. El instrumento jurídico tenía por objeto definir mecanismos, principalmente de carácter público, para apoyar, fomentar, promocionar o recuperar; según el caso, las pequeñas y medianas industrias, así como las unidades de propiedad social, mediante la capacitación, financiamiento y asesoría técnica por parte de los órganos de la Administración Pública. Igualmente previó formas de participación de estas organizaciones en condiciones preferenciales en los procesos de contratación pública, en sintonía con las propias normas especiales de contratación.

Y en el plano municipal se observa que el fomento a los emprendimientos se ha venido tratando de forma incipiente; como ejemplo de ello se encuen-

6 Normativa derogada tras la entrada en vigencia del Decreto n.º 1.413, de fecha 13 de noviembre de 2014 publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.151 Extraordinario, de fecha 18 de noviembre de 2014, mediante el cual se dictó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de 'Ley de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social, reimpresso por error material y publicada nuevamente en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n.º 4.550 de fecha 27 de noviembre de 2014.

tra el proyecto de Ordenanza para la promoción del emprendimiento y apoyo a los emprendedores del municipio San Felipe del estado Yaracuy, que data de abril de 2018, cuyo objeto fue establecer las normas, procedimientos y lineamientos que incentivarán la actividad y espíritu emprendedor dentro del municipio, a través de las políticas públicas que el Municipio fomentará en virtud de la promoción del carácter emprendedor, como base fundamental de la participación del sector privado en el crecimiento y desarrollo, económico, social, cultural y político de todo un territorio⁷.

En virtud de lo mencionado anteriormente, se puede afirmar que, en el ordenamiento jurídico venezolano, se han establecido parámetros con los cuales se ha buscado fomentar a las empresas de reducida dimensión, así como a las llamadas nuevas formas de asociación económica, dentro de las que se pudiera incluir en forma general a los emprendimientos; sin embargo, ha sido un estímulo muy tímido, que pudiera profundizarse en el futuro.

2.1. Ley para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos

Ahora bien, luego de analizado el contenido del texto constitucional, cuyas bases han permitido la promulgación de un número significativo de normas que fomentan el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, así como de la pequeña y mediana industria, en la actualidad sobre la misma base jurídica fundamental, y tomando en consideración la crisis que atraviesa la economía nacional, unido al impacto económico derivado de la pandemia por la COVID-19, se ha iniciado un proceso de iniciativas individuales, familiares y grupales, integrado por ideas y propuestas innovadoras, relativas a proyectos de desarrollo productivos.

En ese sentido, el estado venezolano en aras de fomentar esos procesos emprendedores que contribuyen al desarrollo de la economía nacional, dictó la Ley para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos —en lo sucesivo Ley de nuevos emprendimientos—⁸, con el objeto de contar con un basamento jurídico que permita promover las iniciativas de nuevos emprendimientos, garantizar los emprendimientos en curso y fomentar una cultura emprendedora orientada al aumento y diversificación de la producción de bienes y servicios, el despliegue de innovaciones y su incorporación al desarrollo económico y social de la nación (artículo 1).

7 Artículo 1 del Proyecto Ordenanza para la promoción del emprendimiento y apoyo a los emprendedores del municipio San Felipe del estado Yaracuy. Disponible en: <https://es.slideshare.net/concejalesunidadesanfelipe/proyecto-de-ordenanza-para-la-promocion-del-emprendimiento-y-apoyo-a-los-emprendedores-del-municipio> y consultada el 12 de diciembre de 2021.

8 Publicada en la G.O., n.º E— 6.656, de 15 de octubre de 2021.

En esta nueva ley se define al emprendimiento, en el artículo 4.1., de la siguiente forma:

«Emprendimiento: Actividad económica con fines de lucro ejercida por una o más personas, que adquiere personalidad jurídica con la inscripción en el Registro Nacional de Emprendimiento y tiene una duración de hasta dos años».

Mientras que emprendedora o emprendedor, es:

«(...) aquella persona con capacidades para innovar, entendidas estas como las capacidades de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, sustentable, responsable y efectiva».

Lo que está conectado con el estrenado Derecho a emprender, que según la norma (artículo 5), consiste en el derecho que tiene toda persona a participar en la actividad económica, mediante la constitución de emprendimientos a los fines de contribuir con el desarrollo nacional y la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población. Como puede observarse de la proclamación de este novel Derecho, y luego de analizar su disposición conceptual, se generan serias dudas de si realmente se trata de un Derecho o de un deber u obligación, especialmente por la finalidad declarada del mismo, que no se alinea con los objetivos del sujeto emprendedor, sino que de forma exclusiva se identifica sólo con una finalidad de interés general que —según la norma— debe perseguir el emprendimiento.

No obstante, con la entrada en vigor de la citada ley, se pretende incentivar y promover los procesos emprendedores, a través de los siguientes mecanismos:

1. La simplificación de trámites administrativos para la constitución, financiamiento y desarrollo de nuevos emprendimientos.
2. El apoyo desde el gobierno central para nuevos emprendedores.
3. La formación y asesoría financiera, administrativa, jurídica y contable.
4. La asesoría en publicidad y marketing digital.
5. La sistematización del registro de emprendimientos, marcas y pymes.
6. La asistencia para la obtención de licencias y autorizaciones de funcionamiento.
7. La creación de fondos especiales para los nuevos emprendimientos.
8. Créditos y financiamientos especiales.
9. La protección jurídica en la actividad comercial y mercantil, así como en materia de propiedad intelectual y marca.
10. La exoneración de impuestos en casos excepcionales, promover los incentivos o reducciones fiscales de los tributos estatales y municipales.
11. El establecimiento de zonas económicas especiales para actividades comerciales de emprendedores, entre otras ventajas.

No se puede dejar de destacar que el Código de Comercio venezolano (1955), como norma que regula a los comerciantes y a las actividades comerciales en el país, no contempla ninguna disposición que se refiera específicamente a las pymes o a los emprendimientos. Sin embargo, si consideramos a las pymes y a los emprendimientos como empresas o entidades que realizan actos de comercio, estarían en la obligación de cumplir con los requisitos y reglas que el referido código establece para los comerciantes y para las sociedades mercantiles. No obstante, al observar la definición contenida en la Ley de nuevos emprendimientos, que será desarrollada más adelante, nos percatamos que conceptualiza al emprendimiento como aquella «actividad económica con fines de lucro ejercida por una o más personas, *que adquiere personalidad jurídica con la inscripción en el Registro Nacional de Emprendimiento y tiene hasta una duración de dos años*» — cursiva añadida—.

Se observa claramente en este caso que el legislador venezolano se apartó de las normas ordinarias establecidas en el Código de Comercio para formalizar la constitución de una empresa, dejando en esta oportunidad supeditado tal formalismo a la inscripción en un registro especial, por lo que se infiere de la referida norma que no se requiere, por lo menos, de la inscripción en el Registro mercantil competente, ni de la fijación o publicación de tal registro para otorgarle la publicidad necesaria, a los fines de adquirir personalidad jurídica, por lo menos durante los primeros dos años de vida del emprendimiento.

Concluyéndose entonces que los emprendimientos, a la luz de la nueva ley especial que se comenta, tendrán una duración máxima de dos años, debiendo migrar al régimen mercantil ordinario al vencimiento de dicho lapso, so pena de sanción por haber incurrido en infracciones a la norma; y entendiéndose además la extinción de la figura legal del emprendimiento.

2.2. Proyecto español de Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (Ley de *Startup*)

La Ley de nuevos emprendimientos venezolana se dicta casi a la par de la discusión del Proyecto de Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (Ley de *Startup*), que actualmente se discute en el Congreso de los Diputados de España, dentro del plan denominado la Estrategia para una Nación Emprendedora (ENE), con el que se pretende establecer un entorno normativo en el cual se puedan desenvolver los emprendedores y *startups*, donde la gestación y desarrollo de las iniciativas de alto componente innovador obtengan un resultado exitoso, independientemente de los factores económicos, sociales o geográficos en que tengan su origen. Tal circunstancia o coincidencia en la producción normativa de ambos países, nos indica que el tema del fomento y la promoción de las empresas emergentes o emprendimientos tiene un interés global y una trascendencia internacional.

Ahora bien, la semejanza que pudiera existir entre ambas leyes, radica en que ambas buscan reconocer la capacidad de producción que tienen las empresas emergentes y los emprendimientos, en cuanto a su promoción de empleos y carácter innovador que las identifica, pero además de ello, se observa que ambas establecen un marco regulador en el cual los protagonistas principales son los incentivos de tipo fiscal y reducciones burocráticas en la tramitación administrativa que determine su funcionamiento.

Actualmente, podemos observar que, tanto en el ordenamiento jurídico español como en el ordenamiento jurídico venezolano, la puesta en funcionamiento de esta nueva categoría de empresas se encuentra supeditada al cumplimiento de diversas normas, que no se encuentran adaptadas a estas nuevas formas de asociación cuyas características se enmarcan precisamente en iniciativas innovadoras, que surgen de conformidad con los cambios que, a nivel económico, tecnológico y social, experimenta cada país.

En el caso español, en cuanto al reconocimiento y medidas de fomento para esta forma de asociación, además se cuenta con las siguientes leyes:

1. Ley 11/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, constituyendo su objetivo reforzar las reformas estructurales enfocadas a las pymes y autónomos para conseguir un alto grado de flexibilidad que permita ajustar los precios y salarios relativos, de forma que consiga aumentar la competitividad de la economía.
2. Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, donde se aprueba una serie de medidas de simplificación administrativa en la creación de empresas y reduce el número de procedimientos de apertura y se simplifica la tramitación de las sociedades limitadas.
3. Ley 25/2015, de mecanismos de segunda oportunidad. Esta ley permite a los emprendedores que pese a un fracaso empresarial no arrastren indefinidamente estas deudas, también establece la exclusión de la obligación de presentar declaración en el Impuesto sobre Sociedades con una serie de requisitos.
4. Ley 5/2015, de Fomento de la financiación empresarial, donde se establece por primera vez un régimen jurídico para la financiación participativa o *crowdfundig*, pero sólo en las que el inversor espera recibir una remuneración dineraria por su participación, excluyendo las derivadas de ventas de bienes o servicios de donaciones.

3. Las compras públicas estratégicas y la participación de los emprendedores

El objetivo principal de la contratación pública es la obtención correcta y oportuna de bienes, servicios y obras, optimizando el uso de los recur-

tos públicos contra los riesgos de desperdicio y uso indebido. Además, los gobiernos reconocen cada vez más su potencial para lograr objetivos de gestión complementarios, sociales, ambientales, innovadores y económicos. Constituyendo la compra pública estratégica una forma de pensar y ejecutar políticas de contrataciones públicas más eficientes, mediante las cuales se cumplan las metas principales y accesorias; y en función de ello, se deben lograr los objetivos contractuales con el menor esfuerzo y con la utilización de los recursos precisos, para ser realmente eficientes (Canónico 2022). La simplificación de los trámites y la descarga burocrática es un ejemplo de ello, y al lograrse este objetivo parcial, se estarían beneficiando los operadores económicos, el interés general, y al mismo tiempo, facilitando el acceso a las pymes y las empresas emergentes en los procedimientos de selección de contratistas, como una de las medidas estratégicas que deben implementar los órganos contratantes. Por lo tanto, resulta determinante que se incorporen variables y criterios de sostenibilidad social, ambiental, ética y económica en los procedimientos de contratación pública⁹, los cuales generan valor agregado y ayudan a garantizar su carácter estratégico.

Se observa, en consecuencia, una estrecha relación entre la denominada compra pública sostenible y la compra pública estratégica, ambas tienen como objetivo desarrollar un proceso de contratación de servicios, adquisición de bienes u obras, produciendo un impacto positivo en lo social, ambiental y económico, principalmente; por lo que su efecto no sólo beneficia a la organización, sino también debe irradiar a otros actores hasta alcanzar al interés general. En ese mismo sentido se expresa Gimeno Feliú (2013: 45), cuando destaca que en la actualidad:

«(...) la contratación pública debe ser visualizada como una potestad o herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas. Es decir, la contratación pública puede —y debe, diría— ser una técnica que permitiera conseguir objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos».

A título de resumen, podemos puntualizar que los objetivos de las compras públicas estratégicas son:

1. La promoción de la eficiencia en los procesos de obtención de bienes, servicios y obras.
2. Utilizar las posibilidades de la contratación pública para incluir variables ambientales, sociales, éticas y de innovación.
3. Promover la participación de las pymes y empresas emergentes, en el mercado de la contratación pública.

9 Ver las Normas ISO 20400. Disponibles en: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:20400:ed-1:v1:es>.

4. Generalizar el uso obligatorio de la contratación electrónica.
5. Garantizar la profesionalización de los agentes públicos que participan en los procesos de contratación.
6. Implementar controles para evitar las irregularidades en la aplicación de las normas y en la ejecución de los procedimientos de contratación pública.

En el estudio del tema que nos ocupa merece una especial mención el contenido de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, elaborada por la Organización de Naciones Unidas (ONU), donde se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹⁰, desde sus tres dimensiones; crecimiento económico, inclusión social y protección del medio ambiente¹¹. El análisis de los señalados ODS con miras a las compras públicas nos lleva a la conclusión que efectivamente esta herramienta integral de gestión se convierte en un medio estratégico para el cumplimiento de aquellos objetivos, que propenden al desarrollo humano. Prueba de lo anterior, se desprende del contenido de las metas de los siguientes objetivos: ODS 5, sobre la igualdad de género; ODS 8, sobre el trabajo decente y el crecimiento económico, donde expresamente se incorpora al emprendimiento, la creatividad, la innovación y las pymes, para lograr una mayor calidad en el empleo, y sin discriminación; ODS 10, sobre la reducción de desigualdades; ODS 12, sobre la producción y el consumo responsable; y el ODS 13, relativo a la acción por el clima, entre otros.

Esta agenda se debe convertir en una guía general para el cumplimiento de las Administraciones públicas, en el diseño y ejecución de las políticas públicas, en un entorno de gobernanza democrática y buena administración; siendo los procedimientos de compras del Estado el escenario ideal (aunque no exclusivo) para implementar las metas de los ODS, ya que, en palabras de la propia ONU, la contratación pública debe estar al servicio de las personas y al servicio de las naciones.

10 Ver <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, consultada el 23 de enero de 2022.

11 El gobierno español aprobó un Plan de acción para implementar los ODS de la ONU, que se puede consultar en el siguiente enlace: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6e0f06b9-a2e0-44c0-955a-dad1f66c11d7/PLAN%20DE%20ACCIÓN%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACIÓN%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>.; y posteriormente el Consejo de ministros del gobierno español aprobó un Plan para el impulso de una contratación pública socialmente responsable, en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, y del anterior Plan de acción. Ver en: <https://www.boe.es/eli/es/o/2019/05/21/pci566>, consultada el 2 de febrero de 2022.

4. La incidencia de la ley de nuevos emprendimientos en las compras públicas

Observando al emprendimiento como una modalidad económica y productiva, basada en la sostenibilidad, la innovación y la inclusión, resulta pertinente su asociación con las contrataciones estatales y, especialmente, con la noción de contratación pública estratégica. Precisamente, uno de los objetivos de la Ley de nuevos emprendimientos es fomentar el acceso a los emprendedores en las compras estatales, a través de políticas que promuevan, incentiven y faciliten su participación (artículo 6); aportando una disposición normativa específica donde se le establece un mandato concreto y directo a los órganos del Estado para que tengan en cuenta a los nuevos emprendimientos en las compras públicas (artículo 12), de la siguiente forma:

«Las compras públicas realizadas por el Estado se reconocen como una fuente de demanda potencial de los nuevos emprendimientos. El Estado establecerá criterios claros para privilegiar en la compra pública la contratación de nuevos emprendimientos».

El citado artículo viene a complementar el marco teórico normativo establecido en otras leyes dictadas con anterioridad, relativas a medidas de sostenibilidad vinculadas a las compras públicas, con el objeto de dinamizar y profundizar las políticas públicas dirigidas a la pequeña y mediana industria y a las unidades de propiedad social, así como para el acompañamiento integral dispuesto por el Estado al sector transformador de materia prima en bienes e insumos elaborados o semielaborados en busca de profundizar una economía autónoma y diversificada¹², impulsando además el sistema econó-

12 Véase el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social, publicado en la G.O. n.º 40.550, de 27 de noviembre de 2014, cuya finalidad radica en apoyar, fomentar, promocionar, expandir y recuperar a la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, velando además por la participación e inclusión de la pequeña y mediana industria en la adquisición de bienes, servicios y ejecución de obras, en iguales condiciones de calidad y capacidad, en los procesos de selección de contratistas a ser ejecutados por el sector público. Posteriormente se dictó el Decreto n.º 2.198 de 26 de enero de 2016, mediante el cual se crea el Sistema Centralizado y Estandarizado de Compras Públicas para los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, publicado en la G.O. n.º 40.836, de 26 de enero de 2016, con el objeto de lograr la optimización del gasto público en la adquisición de bienes y servicios, el incremento de la incidencia positiva de las compras públicas en la reactivación económica y el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa; y luego, se dictó la Ley Constitucional Contra la Guerra Económica para la Racionalidad y Uniformidad en la Adquisición de Bienes, Servicios y Obras Públicas, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 41.318 de fecha 11 de enero de 2018, en cuyo texto se mencionan a los actores económicos del nuevo tejido empresarial, categoría en la que se incluye a las pymes, destacando que será un fin primordial del régimen general de contrataciones públicas la promoción y protección de la pequeña y mediana industria, para lo cual las leyes, reglamentos y demás actos

mico nacional y el empleo de la inversión pública como dinamizador del aparato productivo, en un sistema de compras directa, eficiente, de promoción de las empresas públicas y privadas, mixtas, comunales y en especial de las pequeñas y medianas industrias¹³.

Sin embargo, todas las anteriores normas han sido dictadas con posterioridad al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas (DLCP), cuyo contenido no contempla expresamente las categorías de emprendimiento, ni de pymes; únicamente menciona a los pequeños y medianos actores económicos, para referirse a las empresas de reducida dimensión y poder establecer políticas públicas de fomento y protección. La clasificación entre pequeños o medianos actores económicos se encuentra determinada en función de la organización de la unidad de producción, del número de trabajadores de la empresa y del ingreso bruto anual. Se considera pequeño actor económico a cualquier persona natural o jurídica que realiza una actividad productiva, independientemente de su forma de organización cuyos ingresos anuales no superen un monto equivalente a ocho mil unidades tributarias (8.000 U.T.)¹⁴. Mientras que se considera mediano actor económico, a toda persona jurídica, o conjunto de ellas, independientemente de su forma de organización, que tenga por objeto o

de contenido normativo deberán prever medidas suficientes para asegurar la participación de dichos actores económicos de mediana y pequeña escala. En ese sentido, con el objeto de asegurar el acceso a recursos económicos por parte de los actores económicos de pequeña escala, podrán implementarse mecanismos de anticipo y pronto pago para las empresas de la pequeña y mediana industria, que resulten seleccionadas en procesos de contratación pública. Las medidas para la protección de los pequeños actores económicos deberán guardar suficiente proporcionalidad frente a otras categorías de participantes u oferentes y resultar adecuadas al principio de racionalidad en materia de administración financiera del sector público.

- 13 Véase el considerando 3.º del Decreto n.º 2.198 de fecha 26 de enero de 2016, mediante el cual se crea el Sistema Centralizado y Estandarizado de Compras Públicas para los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, publicado en la G.O. n.º 40.836, de 26 de enero de 2016.
- 14 La unidad tributaria (U.T.) es una variable que se utiliza para establecer un valor monetario de acuerdo con la variación del índice de precios al consumidor del área metropolitana de Caracas, y en la actualidad su valor es de Bolívares 0,02. No obstante, mediante la Ley Constitucional Contra la Guerra Económica para la Racionalidad y Uniformidad en la Adquisición de Bienes, Servicios y Obras Públicas, dictada por la Asamblea Nacional Constituyente Venezolana, publicada en la G.O. n.º 41.318, de 11 de enero de 2018; la UT, para los efectos de la materia regulada en las normas de contrataciones públicas, fue sustituida por la Unidad para el Cálculo Aritmético del Umbral Máximo y Mínimo (UCAU), con un valor de Un Bolívar exacto (Bs. 1,00). Por lo que, en lo sucesivo, cuando la norma se refiera a U.T. se entenderá Unidades para el Cálculo Aritmético del Umbral Máximo y Mínimo (UCAU). Cabe destacar que, para la fecha de publicación de este trabajo, un dólar de los Estados Unidos de Norteamérica (1,00 US\$) equivale a cuatro bolívares con cuarenta y tres céntimos (Bs. 4,43).

desarrolle actos de comercio, que cuente con una nómina promedio anual de hasta cuarenta (40) trabajadores y cuyos ingresos producto de su actividad no superen anualmente un monto equivalente a cuarenta mil unidades tributarias (40.000 U.T.)¹⁵.

Vistas las anteriores definiciones pareciera que la categoría de emprendimiento se ajusta con mayor proximidad a la noción de pequeño actor económico abordada por el DLCP; sin embargo, la Ley de nuevos emprendimientos, no clasifica ni limita a los emprendimientos en función del número de trabajadores, ni en función a su capital o al equivalente de los ingresos percibidos durante un año; lo que nos obliga a concluir que se trata de otra figura distinta de organización productiva y comercial.

Cabe destacar que antes de la entrada en vigor de la ley de nuevos emprendimientos, el gobierno nacional ya había adelantado el anuncio de algunas acciones públicas para garantizar la inclusión de las pymes y de los emprendedores en las compras del estado; por ejemplo se había activado la plataforma electrónica gubernamental denominada «patria», para el registro de las pequeñas empresas e industrias, así como de los emprendedores, con miras a su incorporación en el proceso del Plan Nacional de Compras Públicas, como una medida de planificación y estandarización de las compras públicas¹⁶. De igual manera el gobierno nacional anunció como medida de promoción, la implementación del:

«(...) programa especial de financiamiento contra factura en el marco del Plan Nacional de Compras Públicas (Factoreo) (...) que permite al empresario obtener financiamiento en la banca pública a través del pago de los contratos para la obtención de materia prima e incremento de la capacidad productiva. Luego el Estado, en un lapso de 60 días, paga directamente al banco esa factura, es decir que el Estado sirve de garante para financiar de manera anticipada a los industriales que contraten con el Estado, y así procurar el encadenamiento productivo de esa empresa en la banca pública»¹⁷.

Las anteriores medidas tenían efectos temporales, sin que se tratase de políticas públicas sostenibles que no arrojan certeza sobre los actores del tejido empresarial para confiar en la permanencia de las acciones comentadas.

15 Véase los numerales 8 y 9 del artículo 6 del DLCP.

16 Información descargada del siguiente portal de noticias: <https://finanzasdigital.com/2020/08/activan-la-plataforma-patria-instituciones-para-el-registro-de-pequenas-empresas-e-industrias-para-el-proceso-del-plan-nacional-de-compras-publicas/> consultado el 5 de enero de 2022.

17 Ver: <https://finanzasdigital.com/2020/08/activan-la-plataforma-patria-instituciones-para-el-registro-de-pequenas-empresas-e-industrias-para-el-proceso-del-plan-nacional-de-compras-publicas/> consultado el 5 de enero de 2022.

5. Medidas para fomentar la participación de los emprendedores en las compras públicas

Observamos que se han implementado una serie de medidas que tienen como objeto incentivar y promover los emprendimientos y las pymes, especialmente en lo que respecta a su participación en las compras del estado, por entender la importancia de conciliar las potencialidades del tejido empresarial que representan las empresas de reducida dimensión y las empresas emergentes, con respecto al ámbito de las contrataciones públicas. A continuación, analizaremos las principales medidas de estímulo y fomento de los emprendimientos para tener una idea general del estado de la situación.

5.1. Registro y simplificación de trámites administrativos

Desde la entrada en vigor del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social, antes citado, se incluyeron algunas medidas tendientes a la simplificación de trámites administrativos para beneficiar al sector, entre ellas, la más importante, fue plantear la creación de un sistema de taquilla única de tramitación administrativa, a través de la cual los ciudadanos, empresarios, emprendedores, innovadores, y cualquier otra forma de organización existente, pudieran realizar los distintos trámites necesarios para su funcionamiento, en un solo lugar y mediante un procedimiento uniforme.

Al margen de lo anterior, resulta importante destacar que en la Ley de nuevos emprendimientos se crea el Registro Nacional de Emprendimientos, que consiste en un registro público adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, donde se deberán inscribir de manera obligatoria los nuevos emprendimientos, sus actos y contratos, para contar con personalidad jurídica y gozar del reconocimiento estatal, que le garantizará al emprendedor gozar de los beneficios que el Estado le aporta por esta modalidad de empresas. En tal sentido, se comienza a generar un trámite registral paralelo al ordinario que se aplica al resto de las personas físicas o jurídicas que desarrollan actividades comerciales, industriales o de servicios, por lo menos durante los primeros dos años del emprendimiento¹⁸.

A propósito de las investigaciones adelantadas para desarrollar este trabajo y en definitiva para tener certeza sobre el estado de implementación de

18 De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de nuevos emprendimientos: «El Registro Nacional de Emprendimientos es un registro público del órgano rector que tiene por objeto la inscripción de los nuevos emprendimientos, así como los actos y contratos relativos a los mismos. Su organización y funcionamiento será regulado por los reglamentos y resoluciones de esta Ley y se regirá por los principios previstos en la legislación en materia de registros y notarías, en cuanto le sean aplicables».

las acciones previstas en la Ley de nuevos emprendimientos, nos encontramos en la web una plataforma electrónica gubernamental muy interesante, denominada «*Emprender Juntos*», que consiste en un sistema de información y orientación dirigido a los emprendedores y a sus emprendimientos, conformada por un portal electrónico y una red física de puntos de atención distribuidos en todo el país, según la información que se exhibe; a través de la referida plataforma se brindan espacios para el registro, gestión de financiamiento y la conformación de una red de emprendedores¹⁹.

La iniciativa resulta muy interesante y atractiva, pero aun genera algunas dudas para los usuarios; por ejemplo, se invita a realizar una inscripción o registro en la plataforma para crear esa gran red de emprendedores, pero no se visualiza claramente cuáles son los requisitos que se deben cumplir para efectuar el referido registro, toda vez que, lo único que muestra el sistema es la creación de usuario, suministrando una dirección de correo electrónico y contraseña. También representa una incertidumbre si la inscripción o el registro que se efectuó a través de la plataforma «*Emprender Juntos*», se constituye en el registro formal a que alude el artículo 16 de la Ley Para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos, o se trata de dos registros distintos.

Aunado a lo anterior, se observa que el gobierno nacional, antes de la entrada en vigor de la Ley, dispuso a través de la plataforma electrónica gubernamental «patria», una encuesta nacional dirigida a los emprendedores, a fin de facilitar su formalización como microempresarios. En ese sentido, los emprendedores deben ingresar al sistema de la plataforma patria, y responder una serie de preguntas sobre su emprendimiento, con el objeto de precisar la información a los fines de que el Estado cuente con un registro de las necesidades y dificultades que puedan tener los integrantes de este sensible sector productivo.

Además, se puede constatar que no sólo se trata de una simple encuesta, sino que, además, se activó la plataforma patria instituciones para el registro de las pymes y los emprendedores, a los fines de incorporarlos en el proceso del Plan Nacional de Compras Públicas²⁰. A estas alturas no se tiene certeza si la inscripción en la plataforma patria equivale a la inscripción en el Registro Nacional de Emprendimientos (RNE), si se mantendrá la obligación de inscripción en el sistema patria, aun cuando se termine de crear el RNE; si la plataforma *emprender juntos* se trata del mismo RNE o, por el contrario, si será necesario que el emprendimiento esté inscrito en todas las mencionadas plataformas. Son dudas que las autoridades deberán aclarar para fortalecer el sistema y hacerlo más transparente y eficiente.

19 Véase <https://emprenderjuntos.gob.ve/>, consultada el 14 de marzo de 2022.

20 Véase: <https://finanzasdigital.com/2020/08/activan-la-plataforma-patria-instituciones-para-el-registro-de-pequenas-empresas-e-industrias-para-el-proceso-del-plan-nacional-de-compras-publicas/>, consultada el 21 de diciembre de 2021.

Una vez aclarado cuál será el RNE al que alude la Ley de nuevos emprendimientos, cuya inscripción le otorgará personalidad jurídica al emprendimiento y lo habilitará para recibir las bondades gubernamentales, debemos tener absoluta claridad que esa ficción supone para el emprendimiento lo que hemos denominado «el efecto cenicienta», esto es, sólo dura un lapso de tiempo, ya que el emprendimiento y sus privilegios duran sólo dos años; al vencimiento de ese plazo, se acaba el efecto mágico, y en consecuencia el emprendimiento deberá ser inscrito en el Registro Mercantil correspondiente, bajo las figuras jurídicas establecidas en el Código de Comercio y demás leyes aplicables a todas las empresas, so pena de incurrir en la comisión de ilícitos tributarios formales, materiales y penales previstos en la legislación tributaria²¹.

Frente a tal situación el emprendedor a continuación deberá cumplir con los pasos y requisitos necesarios para su formalización como empresa bajo el régimen general. Sin embargo, observamos en este caso, que el Servicio Autónomo de Registros y Notarías (SAREN), como medida de simplificación de trámites administrativos, habilitó un sistema electrónico de solicitudes para el registro mercantil de empresas o emprendimientos, que inicia en línea a través de la página web www.saren.gob.ve, y culmina con un acto presencial de la firma del otorgamiento de la escritura.

Así mismo se han implementado medidas de simplificación de trámites administrativos en otras dependencias públicas, como en el Servicio Autónomo de la Propiedad Intelectual (SAPI), institución que tiene a su cargo el registro de marcas, patentes y derecho de autor; con la puesta en marcha de la taquilla virtual para el registro de empresas, marcas e invenciones, a los fines de agilizar los trámites en esa dependencia. En ese mismo orden de ideas, el Servicio Desconcentrado de Normalización, Calidad, Metrología y Reglamentos Técnicos (SENCAMER), ha diseñado un plan para facilitar los trámites correspondientes a tres de sus áreas medulares: i. Metrología, ii. Reglamentos Técnicos y iii. Gestión de la Calidad. Entre estos servicios destacan: Control de Productos Envasados (CPE), Contenido Neto Desigual (CND) y Control Metrológico de Envases (CME); Registro de Empresas Manufactureras (REM), Registro de Productos Nacionales e Importados, y el etiquetado de calzado y textil, entre otros. El Plan establece una tarifa especial del 50 % del costo regular de esos trámites, para quienes los tramitan por primera vez, con esto se simplifican los recaudos y agilizan los servicios, priorizando el Registro Nacional de Emprendedores y el Registro de Productor Artesanal, ampliándose incluso la vigencia de estos dos certificados, que será de dos años para emprendedores y de un año para artesanos²².

21 Véase artículo 17 de la Ley de la Ley Para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos, publicada en la *Gaceta Oficial* n.º 6.656, de 15 de octubre de 2021.

22 Véase: <http://www.sencamer.gob.ve/?q=content/sencamer-acompa%C3%B1a-emprende-dores-venezolanos-por-la-senda-de-la-calidad>, consultada el 20 de febrero de 2022

En cuanto a los sellos de calidad que se obtienen a través del Servicio Desconcentrado de Normalización, Calidad, Metrología y Reglamentos Técnicos (SENCAMER), tanto los emprendedores como los artesanos tendrán acceso al sello de calidad «Buenas Prácticas de Emprendimiento» (BPE), el cual se constituye en un certificado de carácter voluntario que se otorgará a los emprendimientos con una antigüedad no mayor a dos años, contado a partir de la inscripción en el Registro Nacional de Emprendimientos²³. El propósito es reconocer el cumplimiento de los requisitos pautados por la metodología de «Buenas Prácticas», otorgando un distintivo que se posicione como un valor agregado de la producción nacional²⁴.

5.2. Incentivos de orden fiscal

En cuanto a los incentivos tributarios aplicados en el ámbito de las compras públicas, observamos que a través de providencia DG/2021/006 de fecha 7 de abril de 2021²⁵, suscrita por el director general del Servicio Nacional de Contrataciones (SNC), se estableció un incentivo para la inscripción en el Registro Nacional de Contratistas (RNC), de los nuevos pequeños y medianos actores económicos, nuevos emprendimientos u otras organizaciones socio productivas, el cual consistía en la exoneración del pago para la inscripción ante el referido registro. Tomando en consideración lo establecido en el punto primero de la providencia, antes mencionada, que señala:

«(...) todos los pequeños y medianos actores económicos, los nuevos emprendimientos, u otras organizaciones productivas que se hayan constituidos legalmente desde el 01 de enero del 2021, y que manifiesten su voluntad de contratar con el Estado, deberán estar inscritos y habilitados en el Registro Nacional de Contratistas (RNC)».

Sin embargo, es importante destacar que la aludida providencia tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021, y no se ha dictado otro instrumento jurídico que extienda dicho beneficio en sintonía con las políticas de incentivo al sector, previstas en la Ley de nuevos emprendimientos.

De igual manera en cuanto a estos incentivos fiscales derivados de tasas por la prestación de servicios, observamos que dentro del trámite para el registro y constitución de pequeñas y medianas empresas, así como para su primer sellado

23 Efecto Cenicienta: a las 12 de la noche desaparece la calabaza y el vestido de emprendimiento, para convertirse en una empresa ordinaria que recibirá de golpe los efectos de la pérdida de los privilegios.

24 Véase: <https://finanzasdigital.com/2021/11/emprendedores-y-artesanos-obtendran-beneficios-en-sencamer/>, consultada el 20 de febrero de 2022

25 Publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, Número 42.134 de fecha 25 de mayo de 2021. Esta providencia se mantuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2021.

de los libros contables y legales, a estas empresas de reducida dimensión se le exoneran las tasas correspondientes, previstas en la Providencia Administrativa mediante la cual se fijan las tasas por concepto de prestación de servicios de los Registros Mercantiles del Servicio Autónomo de Registros y Notarías²⁶.

5.3. Política de financiamiento y acceso al crédito

Con la entrada en vigor del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social, se había contemplado que, a través del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, se implementarían programas especiales de estímulo a los proyectos de inversión presentados por emprendedores.

Actualmente, con la Ley de nuevos emprendimientos, se establece como prioridad firme del Estado promover una política de financiamiento dirigido a fortalecer los emprendimientos (artículo 11). En ese sentido para el acceso al crédito de los emprendedores ha sido implementado un sistema por el gobierno nacional a través del Banco de Venezuela²⁷, quien por medio de su plataforma en línea pone a disposición de los emprendedores un programa de financiamiento y apoyo, denominado «*Emprende BDV*». Se trata de un programa que pretende respaldar a los productores y comerciantes con educación técnica-financiera, estrategias para el impulso de sus marcas, acompañamiento durante el proceso de formalización, así como para el otorgamiento del financiamiento.

Para formar parte del referido programa los emprendedores deberán formalizar su registro a través del portal web: www.emprenderjuntos.gov.ve, e igualmente deben realizar la solicitud mediante el correo electrónico: emprende_bdv@banvenez.com, con la finalidad de ser contactados por los asesores digitales de negocios, quienes se encargarán de la orientación y seguimiento durante todo el proceso.

5.4. Información sobre el régimen simplificado

Otro punto de vital importancia para la consolidación de las políticas de fomento a la actividad emprendedora, se encuentra contenido en el artículo 19 de la Ley de nuevos emprendimientos, el cual establece que:

«El órgano rector en materia de emprendimiento pondrá a disposición de las emprendedoras y emprendedores un informe nacional de los permisos que son

26 Véase artículo 6 de la Providencia Administrativa mediante la cual se fijan las tasas por concepto de prestación de servicios de los Registros Mercantiles del Servicio Autónomo de Registros y Notarías, publicada en la G.O. n.º 42.301, de 20 de enero de 2022.

27 Véase: <https://www.bancodevenezuela.com/qsomos/noticias/11-Feb2022.html>, consultada el 21 de febrero de 2022.

de cumplimiento obligatorio para los emprendimientos. Los órganos y entes de las Administración Pública establecerán un régimen simplificado y provisional de permisos que permita el funcionamiento de los emprendimientos inscritos en el Registro Nacional de Emprendimientos por un periodo máximo de dos años».

Para poner en marcha cualquier empresa en Venezuela, se debe cumplir con una serie de autorizaciones, licencias o permisos, establecidos por el ordenamiento jurídico positivo, dependiendo del producto que se vaya a comercializar o de la actividad que se vaya a realizar; sin embargo, por regla general, cada una de las entidades debe contar con:

- i. Permiso de bomberos;
- ii. Permiso de habitabilidad y conformidad de uso;
- iii. Inscripción militar obligatoria;
- iv. Conformidad sanitaria de habitabilidad;
- v. Permiso sanitario del local;
- vi. Permiso de manipulación de alimentos (Trabajadores); y
- viii. Certificado de salud.

Además, se requiere contar con la Licencia municipal de actividades económicas, cumplir con las inscripciones correspondientes ante los organismos del estado, tales como: IVSS, INCES, FAOV, RNET, entre otros, y además contar con las respectivas solvencias emitidas por los mismos, así como las solvencias por concepto de tributos municipales.

Ahora bien, frente al anterior elenco de autorizaciones, licencias o permisos, quedará por definirse cuáles serán de obligatorio cumplimiento por parte de los emprendimientos, para su funcionamiento legal, y cuáles no se considerarán obligatorios, eximiendo a los emprendedores de su cumplimiento, sin que se constituya en una infracción jurídica.

5.5. Fondo Nacional para el Emprendimiento (FNE)

Una de las principales medidas económicas que prevé la Ley de nuevos emprendimientos, para garantizar la eficiencia y sostenibilidad de la política de promoción y estímulo a este sector de la economía, fue (artículo 20) la creación del Fondo Nacional de Emprendimiento, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, puesto en funcionamiento el pasado mes de febrero, por parte del gobierno nacional.

Inicialmente el FNE se constituirá por un capital «semilla» de 46 millones de bolívares (unos 10,1 millones de dólares), así como una serie de medidas que faciliten la concesión de créditos, entre las cuales se pueden destacar: se disminuye el monto del encaje bancario (reservas obligatorias) de 85 a 73 % para expandir la base crediticia, se faculta a los bancos que deseen utilizar

un 10 % de su posiciones en divisas para dar créditos también, lo cual amplía la base crediticia y genera flujos de circulante. Además, se decidió crear un «título valor» que les permitirá a los emprendedores ir a las Casas de Bolsa y obtener financiamientos a 30, 60, 90 días o un año²⁸.

Este fondo, se asemeja al Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI), el cual fue creado a raíz de la entrada en vigor del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social, cuya finalidad era crear, estimular, promover y desarrollar un sistema microfinanciero, a fin de facilitar el acceso al financiamiento de proyectos socio productivos de las comunidades organizadas, para que éstas, a través de sus diversos procesos creadores, se consoliden, autogestionen y contribuyan en la construcción del Sistema Económico Socialista de la nación, promoviendo nuevas formas de relación basadas en los principios de igualdad y justicia social. No se cuenta con datos precisos del cumplimiento de los objetivos de este fondo, ni de la generación de valor en su implementación.

5.6. Apoyo técnico, metodológico y logístico

Con relación a este punto, el cual se encuentra ligado a los artículos 21 y 22 de la Ley para el Fomento y Desarrollo de nuevos emprendimientos, tenemos que el estado brindará el apoyo metodológico y logístico para facilitar el establecimiento de servicios de consultoría, industria de soportes y centros de incubación de empresas en todo el territorio nacional, con la finalidad de acompañar el desarrollo de los nuevos emprendimientos. Para lo cual además creará la Red Nacional de Emprendimiento que es un espacio abierto de participación y encuentro entre los órganos y entes del Estado, emprendedoras, emprendedores, organizaciones y cualquier otra persona que tenga vocación de servicio y estímulo a la generación y desarrollo del emprendimiento.

Sobre este particular es oportuno indicar, que a través de la página <https://vitrinavenezuela.com/asesoramiento-inicial/>, los emprendedores deberían obtener toda la información relacionada con el apoyo para la promoción de su emprendimiento, sin embargo, al desplegarse la referida ventanilla, se observa un listado denominado «*ventajas para la participación de los oferentes*», pero en el mismo no se tiene acceso a cuales son las ventajas, es decir, que no se obtiene la información transparente y necesaria para comprender el alcance del servicio. Tal situación nos pudiera llevar a concluir que el contenido informativo será suministrado a través de la Red Nacional de

28 Véase: https://www.swissinfo.ch/spa/venezuela-cr%C3%A9ditos_maduro-crea-fondo-de-emprendimiento-y-promueve-facilidades-para-los-cr%C3%A9ditos/47316456, consultada el 15 de marzo de 2022.

Emprendimiento, tal y como lo indica la norma, pero a la fecha, no se tiene más información con respecto a su creación y puesta en funcionamiento, lo que demuestra que aún existen muchos vacíos con relación a la ejecución de la norma, especialmente en cuanto a compras públicas se refiere.

5.7. Comercio electrónico

Siguiendo con las medidas para el fomento de los emprendimientos, el pasado de 2 de marzo, el Ejecutivo Nacional, anunció el lanzamiento del portal denominado «Vitrina Venezuela», que se constituye en una plataforma digital que busca consolidar el comercio electrónico, a través de la venta de los productos y servicios que ofrecen los nuevos emprendimientos. En ese sentido, según declaraciones suministradas por la ministra de Comercio Nacional, a través del:

«(...) portal se brindará apoyo al sector emprendedor y las pequeñas y medianas industrias (Pymes), ya que desde allí podrán negociar directamente con los proveedores para la compra de materia prima»²⁹.

Los interesados en formar parte de la referida plataforma www.vitrinavenezuela.com, deberán estar registrados previamente en el portal web gubernamental [emprenderjuntos.gob.ve](http://www.emprenderjuntos.gob.ve), al que nos referimos anteriormente; esta condición induce a pensar que el registro en la plataforma www.emprenderjuntos.gob.ve se convierte en obligatorio para cualquier emprendimiento que desee estar presente en el sistema público de emprendimientos, lo que nos hace retomar la inquietud formulada con anterioridad, ya que no se tiene la certeza de si efectivamente a través de este registro el emprendimiento adquiere la debida personalidad jurídica, y si se trata del RNE al que se refiere la ley.

No obstante, lo anterior, tenemos que el portal web www.vitrinavenezuela.com, se proyecta como una plataforma de comercio electrónico, tal como pudiera ser cualquier portal de comercio electrónico privado, como por ejemplo: www.mercadolibre.com.ve, www.amazon.com, entre otras; permitiendo las posibilidades de exportación y la publicidad de la página en el extranjero para mostrar las ofertas de bienes y servicios nacionales, constituyéndose además en un mecanismo importante de consulta del sistema nacional de compras públicas, al concentrar un sector significativo y estratégico de la oferta privada y comunitaria de bienes y servicios. Además, es un mecanismo muy potente para la expansión de las fuerzas productivas nacionales, específicamente de los pequeños y medianos productores, así como de los productores comunales e innovadores al hacer visible su oferta de nuevos

29 Noticia disponible en: <http://www.sencamer.gob.ve/?q=content/portal-vitrina-venezuela-apalancamiento-de-la-nueva-econom%C3%ADa-comercial-y-emprendedora>, consultada el 14 de marzo de 2022.

productos y servicios, y para facilitar la obtención de marcas, certificaciones de calidad y poner a su disposición medios de pago electrónicos y la logística de distribución³⁰.

6. Consideraciones finales

Expresamente se reconoce la importancia de fomentar, fortalecer y proteger a los emprendimientos innovadores que contribuyan a disminuir la tasa de desempleados y a la generación de nuevos empleos, a través de la creación y comercialización de productos novedosos y modalidades de prestación de servicios. En tal sentido, celebramos las políticas gubernamentales encaminadas a formar y fortalecer la red nacional de emprendimiento, con criterios de eficiencia, objetividad y transparencia, especialmente con la promulgación la Ley de nuevos emprendimientos, que llegó para ocupar un vacío legislativo en esta materia, con un contenido básico inicial, a partir del cual se deben desarrollar planes, acciones y gestiones para materializar su esencia.

En el marco de la ejecución de la nueva ley, las autoridades deben ser creativas e innovadoras para diseñar e implementar medidas que ayuden al logro de sus fines; mucho más con el contenido actual de la misma, que deja algunas lagunas y vacilaciones. Especialmente en materia de compras públicas, ya que, luego de reconocer que las compras públicas son una fuente de demanda potencial de los nuevos emprendimientos, simplemente se limita al señalar que el Estado deberá establecer criterios claros para privilegiar en la compra pública la contratación de nuevos emprendimientos; dejando muchas dudas y vacíos sin determinar. Una solución a esta incertidumbre estaría en la —necesaria— reforma de la ley de Contrataciones Públicas, cuyo texto normativo requiere ajustarse a los nuevos tiempos y realidades.

Así mismo, llama la atención que, dentro de las políticas de promoción y estímulo para los emprendimientos, nada se ha dicho sobre las condiciones generales de las relaciones de trabajo, partiendo de la base que los emprendedores —en algunos casos-, necesitaran de personal para el desarrollo de sus actividades, obligándolos a contratar personal y por lo tanto a cumplir con las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, dentro de las que destaca la obligación para el patrono y el derecho para el trabajador, a percibir un salario suficiente y digno³¹.

30 Véase beneficios del portal en <https://vitrinavenezuela.com/beneficios-portal/>, consultada el 14 de marzo de 2022.

31 Con relación a este punto es importante observar el contenido de los artículos 98 y 99 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, publicada en la G.O. n.º 6.076, de 07/05/2012, que a tales fines establecen:

«Artículo 98. Todo trabajador o trabajadora tiene derecho a un salario suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia las necesidades materiales, sociales e intelectuales. El salario goza de la protección especial del Estado y constituye un crédito laboral de exigibilidad»

Otros temas, de significativa relevancia para la sostenibilidad de un emprendimiento en Venezuela, también debieron ser considerados en la nueva norma; para mitigar su impacto en los integrantes del tejido empresarial compuesto por emprendedores y pymes; por ejemplo: la relevante fiscalidad tributaria municipal, que afecta directa y fundamentalmente a cualquier emprendedor o empresa de reducida dimensión; la nueva Ley de Registro y Notarías, que ajustó sus tasas y precios públicos a valores internacionales; la entrada en vigor de la nueva Ley del Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras (IGTF), que está afectando al consumo; y en fin, la situación de la economía dolarizada, la pérdida de valor de la moneda nacional, la inflación y la incertidumbre económica y social. Todos estos temas son parte de un gran conjunto de aspectos que deben atacarse para garantizar la sanidad del sistema socio económico y por lo tanto para el surgimiento de los emprendimientos.

7. Bibliografía

- BORJA, Amarilis H., CARVAJAL, Héctor R. y VITE, Harry A.** (2020). «Modelo de emprendimiento y análisis de los factores determinantes para su sostenibilidad. Entrepreneurship model and analysis of the determining factors for its sustainability», en *Revista Espacios*, vol. 41 (24).
- CANÓNICO SARABIA, Alejandro** (2020). «La contratación pública estratégica en España», en *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAI)*, año 4, vol. 15/2020. DTR/2017/4993.
- CANÓNICO SARABIA, Alejandro** (2022). *La contratación pública estratégica y el acceso de las pymes*. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik.
- GIMENO FELIU, José María** (2013). «Compra pública estratégica», en PERNAS GARCÍA, J. (dir.). *Contratación Pública Estratégica*, Madrid: Editorial Aranzadi.
- SCHNARCH KIRBERG, Alejandro** (2016). *Emprendimiento exitoso. Como mejorar su proceso y gestión*. Bogotá: Ecoe Ediciones. Primera edición 2014.

inmediata. Toda mora en su pago genera intereses. Libre estipulación del salario».
«Artículo 99. El salario se estipulará libremente garantizando la justa distribución de la riqueza. En ningún caso será inferior al salario mínimo fijado por el Ejecutivo Nacional, conforme a la Ley».

URIBE MACIAS, MARIO Enrique y REINOSO LASTRA, Juan Fernando (2013). *Emprendimiento y Empresarismo. Diferencias, conceptos, cultura emprendedora, idea y proyecto de empresa*. Bogotá: Ediciones de U.

RONDÓN, Andrea (2019). *Hacer Negocios en Venezuela: Costos e Impactos del Marco Regulatorio*. Venezuela: Cedice Centro de Divulgación del Conocimiento Económico. Disponible en: <https://cedice.org.ve/observatoriolegislativo/wp-content/uploads/2019/02/Serie-DD-No.-4-Hacer-Negocios-en-Venezuela.pdf>.