

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

¿Las empresas públicas cumplen con el rol subsidiario?: el caso de Adinelsa

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Autor:

Milagros Pahuacho Camarena

Asesor:

Alejandro Martin Moscol Salinas

Lima, 2023

Informe de Similitud


Yo, ALEJANDRO MARTIN MOSCOL SALINAS, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “¿Las empresas públicas cumplen con el rol subsidiario?: el caso de Adinelsa”, del autor(a) MILAGROS PAHUACHO CAMARENA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 32%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 05/12/2023.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 21 de febrero del 2024

<u>MOSCOL SALINAS, ALEJANDRO MARTIN</u>	
DNI: 09855438	
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1125-3065	
	Firma:

RESUMEN

El presente artículo desarrolla el tema del principio de subsidiariedad reconocida constitucionalmente y el cumplimiento de este en el ejercicio de las actividades empresariales de las empresas públicas, específicamente en la empresa pública Adinelsa. El estudio se divide en 2 partes: la primera parte de este artículo, brindaremos un refrescamiento del cambio en el régimen económico que provocó el nacimiento del principio de subsidiariedad y los mecanismos de control que fueron creados para su protección.

En la segunda parte, analizamos a fondo el cumplimiento del principio de subsidiariedad en el ejercicio de la empresa Adinelsa, así como también la figura de los encargos especiales impuestos por disposición legal a empresas públicas y la exigencia del cumplimiento del principio de subsidiariedad también en estos casos. La finalidad del artículo es analizar el cumplimiento del rol subsidiario del Estado en las actividades realizadas por Adinelsa en su calidad de empresa pública dedicada a la distribución de energía eléctrica en zonas rurales del país.

Palabras clave

Subsidiariedad – Empresa pública – Zonas rurales

ABSTRACT

This article develops the issue of the constitutionally recognized principle of subsidiarity and its compliance in the exercise of business activities of public companies, specifically in the public company Adinelsa. The study is divided into 2 parts: the first part of this article, we will provide a refresher of the change in the economic regime that caused the birth of the principle of subsidiarity and the control mechanisms that were created for its protection.

In the second part, we analyze in depth the compliance with the principle of subsidiarity in the exercise of the company Adinelsa, as well as the figure of

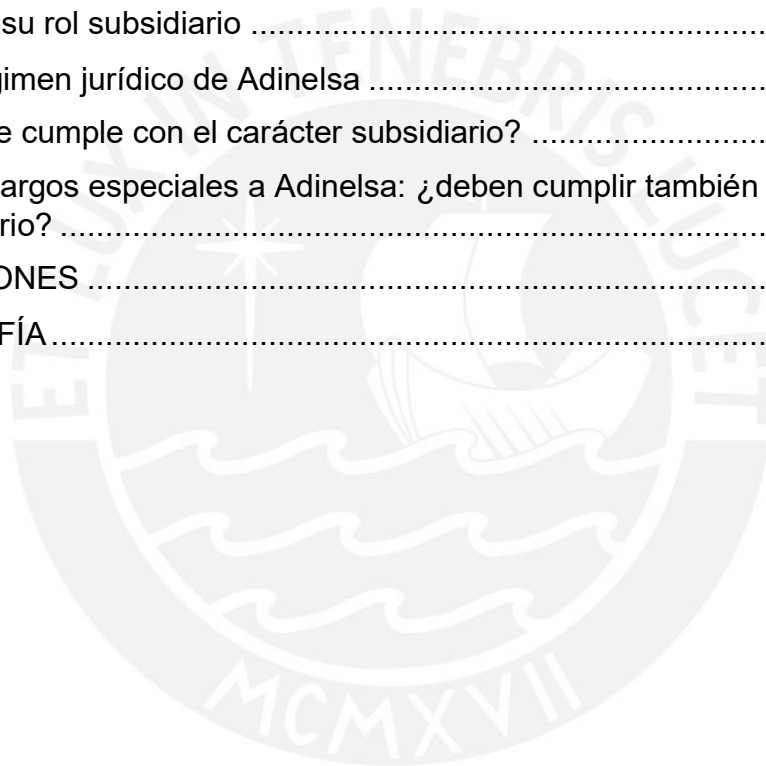
special orders imposed by law to public companies and the requirement of compliance with the principle of subsidiarity also in these cases. The purpose of the article is to analyze the fulfillment of the subsidiary role of the State in the activities carried out by Adinelsa as a public company dedicated to the distribution of electricity in rural areas of the country.

Keywords

Subsidiarity - Public enterprise - Rural areas

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. Nuevo régimen económico, nuevo rol del Estado	2
I.1 ¿El rol subsidiario como limitación absoluta?	3
I.2 Consideraciones entorno al régimen jurídico de la actividad empresarial del Estado.....	5
II. El caso de la empresa de Administración e Infraestructura Eléctrica (Adinelsa) y su rol subsidiario	10
II. 1 Régimen jurídico de Adinelsa	10
II. 2. ¿Se cumple con el carácter subsidiario?	13
II.3 Encargos especiales a Adinelsa: ¿deben cumplir también un rol subsidiario?	19
CONCLUSIONES	23
BIBLIOGRAFÍA.....	25



INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas nuestro país ha experimentado cambios significativos en su régimen económico, que fueron reconocidos en artículos de la, en su momento nueva, y ahora vigente Constitución Política. Con ello, el Estado pasó de tener un rol intervencionista a uno garantista, en donde se enfocará en vigilar que la economía y el mercado se desarrollen de manera óptima. Es así que, lo que se busca ahora era la reestructuración de los mercados y la desregulación de muchos sectores con la finalidad que el país abra sus puertas al comercio exterior para generar una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, la intervención del Estado en la economía no solo se manifiesta en la creación de políticas económicas tributarias o arancelarias sino, también, se sigue permitiendo su participación en actividades empresariales, sólo que ahora, bajo el cumplimiento de requisitos. Uno de estos requisitos, y el más cuestionado, fue el “principio de subsidiariedad”:

La limitación de la actividad empresarial del Estado de cumplir con un carácter subsidiario ha generado, con más fuerza en los últimos años, discusiones que han llevado hasta iniciativas de proyectos de ley que formulan una reforma constitucional para que se permita nuevamente la participación del Estado sin restricciones en las actividades empresariales.

Solo en el presente año se presentó el proyecto de ley 5912-2023-CR por un grupo parlamentario con la intención de plantear una reforma al artículo 60 de la Constitución y así ampliar los alcances del pluralismo económico y así, permitir la actividad empresarial del Estado pero con la premisa de que no se le entrega subsidios adicionales más que el primero que se entrega al momento de su constitución. Ahora, con esta reforma del artículo lo que se busca es que, si bien se liberen las barreras normativas para la participación de la actividad empresarial del Estado, lo que también se propone es la subsistencia de las empresas públicas que puedan ser eficientes y justificar su existencia.

Este proyecto de ley solamente nos refresca la latente discusión del rol subsidiario del Estado, como base del régimen económico del país, sigue atravesando. Las empresas públicas siguen siendo vistas por un grupo como necesarias para la corrección de las deficiencias del mercado, mientras que otro grupo cuestiona si de verdad cumplen o no con un rol subsidiario.

El presente artículo explorará, en la primera sección, el debate en torno a la participación del Estado en la actividad empresarial y, por ende, el concepto de subsidiariedad; para luego presentar el régimen normativo y el mecanismo de control que tienen las empresas públicas que actúan acorde al rol subsidiario. En la segunda sección, con los elementos estudiados de la primera sección, analizaremos a la empresa pública Adinelsa y si esta cumple o no con el rol subsidiario que justifica su existencia.

I. Nuevo régimen económico, nuevo rol del Estado

La reforma en el régimen económico del país que sucedió en los noventa no se debió a un mero capricho político sino, fue la consecuencia del deplorable manejo administrativo que tenían las empresas públicas en ese momento. Los déficits fiscales de las empresas públicas solamente originaron que el acceso al mercado internacional de capitales sea imposible y como resultado el país se enfrenta a una crisis de deuda externa, deuda que durante los años de 1970 a 1980 creció de 974 millones a 6,310 millones de dólares.

La respuesta acertada que tuvo el Estado ante esta crisis que no solo atravesaba el país sino, toda América Latina, fue la reestructuración de la economía, que provocó la reorientación del rol del Estado a uno más regulador y supervisor. De la mano de ello, el proceso de privatización de las empresas públicas fue crucial para permitir el ingreso de inversionistas tanto nacionales como extranjeros en la economía del país.

Tal como ha señalado Ruiz (2002, p.23), la privatización lejos de debilitar al Estado, con el traslado al sector privado de la actividad productiva y empresarial, se consiguió el fortalecimiento y eficiencia en servicios que el Estado había descuidado. Sin lugar a dudas, la actividad empresarial del Estado se limitó,

permitiendo su participación solo bajo el cumplimiento de los requisitos reconocidos en la Constitución.

I.1 ¿El rol subsidiario como limitación absoluta?

La Constitución ahora reconoce todo un apartado “Del Régimen Económico” (Título III), donde señala los derechos, deberes y principios que se aplicaran en la relación del Estado y mercado. El artículo 58 inicia advirtiendo el nuevo modelo económico que se manejara en el país, la “economía social de mercado”. Este modelo económico va a reconocer el pluralismo económico, es decir, la coexistencia de distintas formas de organización empresarial, lo que concuerda con lo establecido en el artículo 59 de la Constitución que reconoce la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria; el rol del estado de proveer de manera directa o indirecta los servicios públicos, tales como la salud, educación, electricidad, entre otros y; garantizar la libre competencia para los usuarios y competidores (Arroyo, 2021, p.31) . Podemos sostener que el modelo económico, por un lado, busca el libre ejercicio de la iniciativa privada, es decir, la participación de los particulares en el mercado y, por otro lado, también vela por el bienestar general por medio de la prestación de los servicios públicos sociales y asistenciales.

A partir del planteamiento del nuevo régimen económico es que se presenta el artículo 60 que reconoce la subsidiariedad en la actividad empresarial del Estado, que señala de forma expresa, “*Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional*”. De la lectura de este artículo es claro que el principio de subsidiariedad está enfocado en la actividad empresarial del Estado, la cual busca dejar claro que, en principio el Estado, no puede intervenir en el mercado creando empresas públicas.

Sobre ello, el Tribunal Constitucional mediante expediente 07644- 2006-PA/TC, caso Gremco Publicidad S.A, donde se discutía una posible actividad empresarial por parte del Estado mediante el Instituto Nacional de Deporte en el arrendamiento del Estadio Monumental de la “U”, se sostiene sobre el principio

de subsidiariedad “*se manifiesta como el acto accesorio o de perfeccionamiento en materia económico, que se justifica por la inacción de la iniciativa privada*”¹.

Al respecto, el principio de subsidiariedad, en interpretación de Huapaya, debe entenderse desde una perspectiva positiva y negativa. Del lado positivo, se permite que el privado tenga la libertad de realizar actividad empresarial y, del lado negativo, se reconoce el derecho de tener un estado empresario subsidiario, es decir, la posibilidad de que el Estado ejerza actividad empresarial cuando el privado sea insuficiente y sea necesario su intervención por razón del bienestar general (citado en Mendez, 2020, p. 127) .

Otra manera de entender el principio de subsidiariedad es de un enfoque garantista, por un lado, funciona como garantía para los privados de que el Estado no intervendrá en el mercado demuestran una actuación igual o con mayor eficiencia y, por otro lado, como garantía para los ciudadanos de que el Estado tendrá la obligación de intervenir cuando la iniciativa privada sea ineficiente, nulo o cuando sea necesario por temas asistencias.

Entonces, con todo lo antes mencionado, podemos sostener que bajo el modelo de economía social de mercado que maneja el país, la regla supone la libre iniciativa privada y, la excepción la actividad empresarial del Estado. Sin embargo, al no negarse la posibilidad de la actividad empresarial del Estado, el artículo 60 establece tres requisitos obligatorios, detallados de la siguiente manera:

- A. Autorización por Ley expresa: La actividad empresarial tiene que ser autorizada por una ley expresa. A criterio del Indecopi, este primer requisito responde a la necesidad de tener una voluntad indubitable que exprese textualmente la autorización de la actividad empresarial del Estado. En esa línea, al ser una actuación del Estado excepcional es necesario que la ley que autorice su actividad empresarial sea una ley

¹ Expediente 07644- 2006-PA/TC (15 de diciembre de 2006). Tribunal Constitucional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/07644-2006-AA.pdf>

aprobada por el Congreso y, por otro lado, debe ser clara y patente, es decir, no debe haber puerta a una interpretación contraria².

- B. Carácter subsidiario: Requisito sustancial vinculado con la intervención del Estado en la economía que advierte que el Estado se encuentra habilitado a ingresar al mercado solo si la inversión privada resulta insuficiente, inexistente y/o responda a una necesidad asistencial que necesita ser atendida³.
- C. Alto interés o manifiesta conveniencia nacional: Este requisito responde a la importancia que denota la actividad económica para la comunidad y al no tener mecanismo alternativo que pueda corregir la situación, es necesario que el Estado intervenga directamente en la prestación de la actividad⁴.

Estos tres requisitos obligatorios y concurrentes son lo que determinan si la actividad empresarial ejercida por el Estado es legal al respetar lo normado por la Constitución

I.2 Consideraciones entorno al régimen jurídico de la actividad empresarial del Estado

La actividad empresarial llevada a cabo por el Estado puede manifestarse a través de diversas formas jurídicas, ya sea mediante una entidad pública, una empresa pública u otro tipo de estructura, siendo relevante la naturaleza de la actividad realizada más que la forma legal adoptada. No obstante, las empresas públicas son las más comunes y, al mismo tiempo, son el foco principal del artículo en cuestión.

En este contexto, la prosecución de la actividad empresarial estatal ha impulsado la necesidad de poner un énfasis especial en la elaboración de disposiciones legales dirigidas específicamente a las empresas públicas. El propósito de estas disposiciones es permitir que dichas empresas operen según criterios de eficiencia económica y puedan desarrollarse con autonomía, siempre

² Resolución N° 3134-2010/SC1-INDECOPI (2010, 29 de noviembre)

³ Ibidem

⁴ Ibidem

respetando los límites establecidos por el principio de subsidiariedad consagrado en la Constitución (Pareja, 2012, p. 87) .

La principal normativa legal que regula el control de las empresas públicas es la Ley N° 27170, conocida como la Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (en adelante, FONAFE). Este fondo constituye una entidad de derecho público que está vinculada al Ministerio de Economía y Finanzas. Es relevante señalar que existen otras empresas estatales que poseen regímenes particulares y, por lo tanto, no están sujetas al ámbito de aplicación del FONAFE, ejemplos de ello son Petróleos del Perú – Petroperú S.A. o las empresas municipales.

El FONAFE tiene la responsabilidad de regular y supervisar la actividad empresarial llevada a cabo por el Estado, asegurando el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Además, su función abarca la administración de los recursos que pertenecen al Estado y que constituyen el capital de las empresas públicas y, por último, la aprobación del presupuesto consolidado de las empresas públicas⁵. Por ende, esta empresa pública, en su calidad de autoridad competente encargada de salvaguardar la actividad empresarial del Estado, debe llevar a cabo la supervisión necesaria para asegurar que dicha actividad cumpla con los requisitos estipulados en la Constitución.

La segunda disposición legal que tiene como objeto desarrollar eficiencia y desarrollo económico, señalado líneas arriba, es el Decreto Legislativo 1031, Decreto Legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado”⁶. Es importante señalar que este Decreto Legislativo sólo es aplicable a empresas públicas que se encuentren bajo el ámbito del FONAFE.

⁵ Artículo 3.- Objetivos

Los principales objetivos de FONAFE son:

- a) Normar y dirigir la actividad empresarial del Estado.
- b) Administrar los recursos derivados de la titularidad de las acciones del Estado.
- c) Llevar un registro y custodiar los títulos representativos del capital de las empresas del Estado.
- d) Dirigir el proceso presupuestario y la gestión de las empresas bajo su ámbito de conformidad con las normas, directivas y acuerdos que se emitan para estos efectos.

⁶ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 24 de junio del 2008.

Ahora bien, las empresas públicas asumen una forma de sociedad anónima, entre las cuales el Estado puede presentar la titularidad mayoritaria de las acciones o ser titular completo de las acciones.

- A. Empresas del Estado de accionariado único: son empresas que pertenecen en su 100% al Estado, siendo éste el único propietario de las acciones y de su administración.
- B. Empresas del Estado con accionariado privado: se trata de entidades organizadas en forma de sociedad anónima, en las cuales el Estado ostenta la mayoría de las acciones, ejerciendo así un control predominante en la Junta General de Accionistas. Estas empresas son conocidas como sociedades de economía mixta, ya que, aunque el Estado posee la mayoría de las acciones, otras están abiertas a inversores privados que tienen derecho a voto en las decisiones y participan en las ganancias de la empresa. Es importante destacar que esta participación privada no altera la condición de empresa estatal, dado que el Estado sigue siendo el principal propietario al poseer la mayoría de las acciones.
- C. Empresas del Estado con potestades públicas: Estas empresas son entidades cuya ley de creación les confiere las atribuciones de derecho público para llevar a cabo sus funciones.

El grado de participación del Estado en titularidad de las acciones de conformar las empresas públicas son relevantes toda vez que eso determinara la toma de decisiones en las Juntas de Accionistas. En efecto, las empresas públicas que estén bajo el ámbito del FONAFE serán empresas en donde el Estado tiene un gran poder de decisión pues de lo contrario, no sería considerado actividad empresarial del Estado⁷.

⁷ Último párrafo del artículo 4 del Decreto Legislativo 1031: *“El accionariado estatal minoritario en empresas privadas no constituye Actividad Empresarial del Estado y se sujeta a las disposiciones de la Ley General de Sociedades y demás normas aplicables a tales empresas.”*

I.3 Mecanismo de control: El Indecopi a través del Decreto Legislativo 1044

Uno de los actores que ha tomado la competencia de analizar y frenar la actividad empresarial del Estado ha sido el Indecopi por medio de la promulgación de la Ley de Represión contra la Competencia Desleal, Decreto Legislativo 1044⁸ (en adelante, LRCD).

En efecto, la finalidad de la LRCD es proveer de herramientas a la Comisión y Sala del Indecopi para la fiscalización y resolución de situaciones en donde se discutan prácticas, por agentes económicos, en contra de la buena fe empresarial y el adecuado funcionamiento del proceso competitivo (Castaneda, 2017, p188). Es así que, lo que establece el Derecho de la Competencia Desleal es un sistema jurídico que regule el orden en el mercado y sancione actividades económicas que, al ser desleales, puedan alterar la operación de este mercado.

En esa línea, el ordenamiento jurídico parece no establecer diferencias de trato para los agentes económicos que concurren en el mercado sino, por el contrario, se aplica la misma vigilancia y sanción a quien actúe en contra de las normas imperativas. Por lo tanto, la exigencia de no infringir lo establecido en la norma imperativa es para el privado como para el Estado, lo cual guarda sentido con el último párrafo del artículo 60 que señala que *“la actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal”*.

Es en este punto, resulta coherente lo estipulado en el numeral 14.3 del artículo 14 de la LCRD, al configurar como acto de competencia desleal bajo la modalidad de violación de normas, la actividad empresarial de una empresa pública o institución pública que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 60 de la Constitución. Asimismo, se dispone que no se necesita verificar una ventaja significativa en el mercado por parte de la entidad pública o empresa pública al momento de ejercer actividad empresarial, toda vez que, como se señala en la Constitución, el Estado no busca generar ganancias ni ventajas competitivas, sino que, por el contrario, actúa con la finalidad de que el privado se desarrolle de manera libre y competitiva.

⁸ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 26 de julio del 2008.

Los estándares para evaluar la actividad empresarial del Estado, que actualmente están codificados en la LCRD, tienen sus orígenes en el pasado a través del Decreto Supremo N° 034-2001-PCM. Este decreto establecía el procedimiento mediante el cual el FONAFE solicitaba la opinión de Indecopi y del titular del sector en el que operaba la empresa pública en cuestión, sobre el ámbito de sus respectivas funciones. La norma actual, la LCRD, ha consolidado estos criterios de evaluación de manera permanente y legal.

Los informes de opinión por Indecopi se dieron entre el año 2001 y 2003, y fueron emitidos específicamente por la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi (GEE), que a pedido de FONAFE evaluaba los criterios para una actividad empresarial del Estado acorde al mandato reconocido en el artículo 60 de la Constitución. A continuación, mostramos un cuadro elaborado Luyo Castañeda⁹ de algunos de los informes que se emitieron:

Empresas	N° de Informe	Fecha
Serpost S.A.	Informe N° 037-2001/GEE	17/08/2001
Tans Perú S.A.	Informe N° 038-2001/GEE	17/08/2001
Editora Perú S.A.	Informe N° 039-2001/GEE	20/08/2001
Sima Perú	Informe N° 040-2001/GEE	20/08/2001
Sima Iquitos	Informe N° 041-2001/GEE	20/08/2001
Inmobiliaria Milenia S.A.	Informe N° 042-2001/GEE	19/09/2001
Adinelsa	Informe N° 005-2002/GEE	17/01/2002
Enaco	Informe N° 010-2002/GEE	30/01/2002
Perupetro	Informe N° 023-2002/GEE	04/03/2002
Cofide	Informe N° 024-2002/GEE	06/03/2002
Coneminsa	Informe N° 040-2002/GEE	19/04/2002
Banco de la Nación	Informe N° 045-2002/GEE	18/06/2002
Banco de Materiales	Informe N° 106-2002/GEE	10/01/2003

En efecto, el reconocimiento como acto de competencia desleal a la actividad empresarial del Estado que contravenga lo establecido en el artículo 60 de la Constitución, dentro de la LCRD, representó un cambio sustancial en el control de la subsidiariedad estatal.

⁹ Magister por la Universidad del Pacífico en Derecho Administrativo Económico. En la actualidad, tiene el cargo de coordinador de la Secretaría Técnica de la Sala en Eliminación de Barreras Burocráticas de Indecopi

Cada uno de estos informes de opinión emitidos por la GEE de Indecopi sirvió como base para construir la metodología que será reconocida en el artículo 14.3 de la LRCD.

II. El caso de la empresa de Administración e Infraestructura Eléctrica (Adinelsa) y su rol subsidiario

Con todo lo desarrollado en la sección precedente, en esta sección nos centraremos en analizar el caso de la empresa pública Adinelsa y su cumplimiento con el mandato Constitucional que reconoce su actividad empresarial siempre y cuando este se ejerza acorde al principio de subsidiariedad.

II. 1 Régimen jurídico de Adinelsa

La Empresa de Administración de Infraestructura Eléctrica (ADINELSA) tiene una trayectoria de más de 25 años desde su creación. Se la reconoce como una empresa estatal de derecho privado, con personería jurídica, y está vinculada al sector de Energía y Minas. Lo más destacado es que está sometida a la supervisión y alcance del FONAFE.

En esa misma línea, tal como se explicó anteriormente sobre las formas en que se puede desarrollar las empresas estatales, ADINELSA es una empresa del Estado de accionariado único, es decir, que esta pertenece integralmente al Estado quien es el propietario del 100% de las acciones y, por lo tanto, toma las decisiones en su gestión sin ningún tipo de intervención privada.

Sobre la actividad principal de Adinelsa resulta pertinente que compartamos la modificación en su objeto social que tuvo en el 2004 la empresa. Inicialmente, el artículo 2 del Estatuto de Adinelsa indicaba como su objeto social lo siguiente:

“La empresa tiene como objetivo social dedicarse a la administración de bienes e infraestructura que se le proporcionen, transfieran o encomienden, especialmente aquellas relacionadas con obras de infraestructura eléctrica ejecutadas por entidades estatales. Además, se involucra en las actividades de operación y mantenimiento relacionadas con los bienes e infraestructuras de la sociedad. En este sentido, Adinelsa

tiene la responsabilidad de subcontratar estas labores a terceros mediante los contratos correspondientes¹⁰.”

Como se lee, en un principio el objeto social de Adinelsa no respondía a una actividad que fuera parte de las cuatro etapas en el proceso de energía: generación, transporte o transmisión, distribución y entrega o comercialización; sino que, respondía a la mera administración de bienes e infraestructura del sector eléctrico que sean solicitado por entidades del Estado, pudiendo incluso tercerizar dichas labores. La actividad de Adinelsa no se encontraba delimitada ya que su creación parecía tener la finalidad de servir como soporte para el Estado cuando necesite que se administren y operen bienes e infraestructura en el sector eléctrico.

Sin embargo, no fue hasta el 2002 que el Gobierno promulgó diversas normas legales que establecen un nuevo contexto legal en el que Adinelsa debía desarrollar actividad empresarial; así al respecto la Ley N° 27744, Ley de Electrificación Rural y de Localidades Aisladas y de Frontera¹¹, que declara como necesidad nacional y utilidad pública la electrificación de zonas rurales y localidades aisladas y de frontera del país, establece que la dirección ejecutiva de proyectos del Ministerio de Energía y Minas, transfiera a Adinelsa la administración y propiedad de las obras.

En este contexto, es que mediante una sesión del Directorio se decidió aprobar el cambio del objeto social de Adinelsa, con la finalidad de responder a la necesidad de incrementar la eficiencia para aumentar la oferta de energía eléctrica por medio de sus instalaciones, para atender la solicitud de servicio eléctrico s de localidades que no cuentan con este servicio. Aprobada la modificación del artículo 2 del Estatuto de Adinelsa, su objeto social quedó de la siguiente manera:

¹⁰ Minuta Numero 359. Modificación de Estatuto social en cuanto a su objeto social que otorga la Empresa de Administración de Infraestructura Eléctrica S.A. Adinelsa.
[https://www.adinelsa.com.pe/files/transparencia/perugob/A I b Modificacion Objeto Social.pdf](https://www.adinelsa.com.pe/files/transparencia/perugob/A%20I%20b%20Modificacion%20Objeto%20Social.pdf)

¹¹ Norma derogada por la la Ley N° 28749, publicada en el Diario Oficial el peruano el 1 de junio de 2006.

“Adinelsa tiene como propósito dedicarse a la gestión de bienes e infraestructura que le sean aportados, transferidos o encomendados, con un enfoque especial en obras de infraestructura electrónica realizadas por entidades gubernamentales o a través de aquellas a las que se refieran las normativas aplicables. También se ocupa de los bienes e infraestructuras que no se hayan transferido a empresas privatizadas en el sector eléctrico.

En las zonas rurales y localidades aisladas y de frontera, donde no exista un operador de otras entidades tanto del sector público como del privado, Adinelsa tiene la facultad para administrar y operar servicios de electricidad. Para llevar a cabo esta tarea, la empresa puede solicitar las concesiones y autorizaciones correspondientes de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.^{12.}”

La modificación en el objeto social adicionó la actividad empresarial que el Estado ejercería por medio de Adinelsa. A lo largo de los años, esta actividad se ha venido delimitando, hasta el punto de que actualmente, se considera como actividad principal de Adinelsa la distribución de energía eléctrica en zonas rurales donde, debido a su difícil acceso, no existe otra empresa que pueda brindar ese servicio y se le otorgue la concesión y esté bajo la supervisión del FONAFE. En tal sentido, donde la empresa brinda el servicio son en la sierra de Lima, Ica, norte de Arequipa, sur de Ayacucho y Huancavelica¹³.

El modelo empresarial de Adinelsa comprende entonces dos roles, el primero, como una empresa eléctrica de distribución rural, donde también se sitúan los encargos especiales¹⁴ y, el segundo, como administrador de activos, actividad

¹² Minuta Numero 359. Modificación de Estatuto social en cuanto a su objeto social que otorga la Empresa de Administración de Infraestructura Eléctrica S.A. Adinelsa.

[https://www.adinelsa.com.pe/files/transparencia/perugob/A I b Modificacion Objeto Social.pdf](https://www.adinelsa.com.pe/files/transparencia/perugob/A%20I%20b%20Modificacion%20Objeto%20Social.pdf)

¹³ ADINELSA. Plan estratégico 2022 al 2026.

¹⁴ El numeral 5.2 del artículo 5° del Decreto Legislativo 1031, señala que “Las Empresas del Estado sólo podrán recibir encargos especiales, mediante mandato expreso, aprobado por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. En este caso, las Empresas del Estado deberán ser provistas de los recursos necesarios para su sostenibilidad financiera, debiendo registrar dichos encargados en una contabilidad separada, y revelarlos adecuadamente en sus estados financieros.

que se centra en el mantenimiento y operación de infraestructura eléctrica, así como la comercialización de la energía eléctrica. Lo interesante del cambio de objeto social que se dio hace años y que surgió ante la necesidad de zonas rurales y localidades aisladas que no contaban con el servicio eléctrico, es que actualmente esta actividad de distribución de energía se ha vuelto su actividad principal, obteniendo de esta el 75% de los ingresos de la empresa.

En este contexto, dado que la actividad principal de Adinelsa es la distribución de electricidad, se encuentra sujeta al Decreto Ley N° 25844, conocido como la Ley de Concesiones Eléctricas, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 009-93-EM y sus modificatorias. Por consiguiente, también está sujeta a la fiscalización y supervisión de Osinergmin, el organismo regulador de la inversión en energía y minería. Además, se adhiere a un marco normativo que fomenta la inversión privada en el subsector eléctrico, compuesto por normas técnicas peruanas destinadas a garantizar la calidad del servicio para el usuario y la seguridad en las operaciones eléctricas.

Por último, pero no menos importante, dentro de las tantas normativas imperativas y organismo regular bajo los que será fiscalizada y supervisada Adinelsa, muy aparte de ya encontrarse bajo el ámbito de FONAFE, tenemos a Indecopi que mediante la LRCD velará por un orden en el mercado y sancionará actividades que al ser desleales puedan alterar este orden, como por ejemplo actividades empresariales del Estado que no cumple con consagrado en la Constitución.

II. 2. ¿Se cumple con el carácter subsidiario?

Es correcto señalar que existen tres requisitos fundamentales establecidos por el mandato constitucional para que el Estado pueda llevar a cabo actividades empresariales: habilitación legal, carácter subsidiario e interés público. En el caso de Adinelsa, se cumplen dos de estos requisitos. En primer lugar, la Ley N°

Cuando los encargos especiales califiquen como proyectos de inversión pública, para que éstos puedan ser ejecutados por las Empresas del Estado, deberán contar previamente con las evaluaciones correspondientes dentro del marco del Sistema Nacional de Inversión Pública.”

28749, conocida como la Ley General de Electrificación Rural, respalda la legitimidad de la presencia de Adinelsa en la prestación del servicio de distribución de energía eléctrica. En segundo lugar, en relación con el requisito de interés público, la mencionada ley fue promulgada con el propósito de declarar la necesidad nacional y utilidad pública de la electrificación en zonas rurales. Por lo tanto, busca el interés público al proporcionar un servicio básico como la electrificación en áreas rurales, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de la población.

Hasta ahora, Adinelsa, en calidad de empresa estatal, cumple lo establecido por la Constitución. No obstante, surge controversia en torno al requisito de carácter subsidiario. En este contexto, la verificación de que una actividad empresarial estatal cumple con el principio de subsidiariedad va más allá de simplemente contar con una ley que la autorice; por el contrario, implica analizar exhaustivamente la actividad empresarial en su conjunto y su posición en el mercado en comparación con las empresas privadas.

En tal sentido, resulta importante explicar la metodología de análisis empleada por INDECOPI para la determinación del carácter de subsidiariedad en la actividad empresarial ejercida por el Estado.

La metodología propuesta por INDECOPI inicia con la determinación del mercado relevante en el cual opera la empresa estatal. En el contexto de las normas de libre competencia¹⁵, se destaca la importancia de identificar tanto el mercado del producto como el mercado geográfico al determinar dicho mercado relevante.¹⁶

Como segundo paso, una vez que se ha identificado el mercado relevante de la actividad, es necesario examinar la naturaleza subsidiaria de la actividad empresarial y determinar si está atendiendo las necesidades de consumidores

¹⁵ Decreto Legislativo 1034. Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

¹⁶ El mercado relevante

Mercado de producto: se trata de definir los productos o servicios que ofrece la empresa estatal y evaluar cómo estos se diferencian con otros productos o servicios en el mercado.

Mercado geográfico: se trata de delimitar la ubicación geográfica en la cual la empresa opera y compete.

y/o usuarios en ausencia o insuficiencia por parte del sector privado. En este contexto, la presencia de la empresa estatal en el mercado relevante, junto con la presencia de otros participantes privados, permitirá evaluar si se está cumpliendo con el papel subsidiario. Se pueden presentar tres escenarios distintos.

1. Escenario 1: Existen dos (2) o más empresas privadas no vinculadas y una (1) empresa estatal¹⁷.
2. Escenario 2: Existe una (1) empresa privada y una (1) empresa estatal¹⁸.
3. Escenario 3: Solo existe una (1) empresa estatal¹⁹.

Sobre el primer escenario, al haber dos o más de dos empresas privadas que no están vinculadas y solo una empresa estatal en el mercado relevante, existe la presunción de que la presencia de las empresas privadas es suficiente para la competencia, por lo tanto, será la empresa estatal la que tendrá que demostrar que su presencia en el mercado resulta indispensable y que las empresas privadas son insuficientes.

En el segundo escenario, donde solo hay una empresa estatal y una empresa privada, no se presume automáticamente que la presencia de la empresa privada sea suficiente para cubrir la demanda del mercado. En este caso, la empresa estatal está obligada a justificar su participación en el mercado. Es responsabilidad de la autoridad competente, como Indecopi, verificar que la empresa privada cuente con las condiciones adecuadas para satisfacer la demanda y que la intervención estatal no resulte subsidiaria. En otras palabras, la presencia de la empresa estatal debe ser respaldada por la evidencia de que su participación es necesaria y complementaria, y no simplemente redundante en relación con la oferta del sector privado.

Por último, el tercer escenario presencia solo una empresa estatal, sin presencia de oferta privada que pueda abastecer la demanda en el mercado. En este escenario lo que se deberá analizar serán las barreras de entrada al mercado

¹⁷ Resolución N° 3134-2010/SC1-INDECOPI (2010, 29 de noviembre).

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibidem

para determinar si es posible el ingreso de inversión privada o existen obstrucciones.

Ante el caso de Adinelsa, como empresa pública que tiene como actividad principal la distribución de energía, resulta relevante determinar su competencia real o potencial. Al estar frente a la actividad de distribución de electricidad, el marco regulatorio permite que esta pueda ser desarrollada tanto por personas naturales como jurídicas, nacionales o extranjeras, tal como lo reconoce el sistema de concesiones y autorizaciones establecidos por el Ministerio de Energía y Minas. Sobre ello, se tiene que la actividad se desarrolla en el ámbito geográfico de zonas rurales, localidades aisladas, que tienen la característica de no contar con la presencia de inversión privada que pueda cubrir con el servicio.

En efecto, en una primera aproximación, podríamos argumentar que al definir nuestro mercado relevante como el servicio de distribución de electricidad y limitarlo a las zonas rurales y localidades aisladas como mercado geográfico, donde la inversión privada es inexistente, nos encontraríamos en el tercer escenario de la metodología planteada. En esta situación, la empresa estatal sería la única entidad con los recursos necesarios para satisfacer la demanda. Esto último, se condice con lo señalado en el artículo 3 de la Ley de Electrificación rural, que reconoce el rol subsidiario del Estado en la electrificación rural y, por ende, a Adinelsa:

“Artículo 4.- Rol del Estado en la electrificación rural

En el proceso de ampliación de la frontera eléctrica en las zonas rurales, localidades aisladas y de frontera del país, el Estado **asumirá un rol subsidiario, a través de la ejecución de los Sistemas Eléctricos Rurales (SER), así como promocionará la participación privada, incluso desde las etapas de planeamiento y diseño de los proyectos.**”
(énfasis nuestro)

La situación descrita sugiere que Adinelsa opera en un mercado de electrificación rural donde no hay otros operadores que ofrezcan el servicio de distribución de electricidad. En este contexto, se le otorga la facultad de desempeñar el papel de concesionario en todas las zonas rurales donde la

inversión privada es inexistente. Sobre ello, surge la pregunta de ¿por qué no existe inversión privada en el mercado rural?

La respuesta, como lo han sostenido diferentes estudios, se basa en la poca accesibilidad, el bajo consumo de energía de los pobladores, las viviendas dispersas, entre otros. Resulta relevante detenernos en estas características porque no solo nos permiten entender la importancia en la presencia de empresas públicas en la distribución de energía eléctrica en zonas rurales alejadas, sino también, entender la justificación de su existencia para cumplir con la labor subsidiaria que exige la Constitución.

Existe una investigación interesante realizada por el abogado y Licenciado en Administración, Javier Pineda Ancco, en donde hace un análisis comparativo entre las empresas privadas y empresas públicas de distribución de energía eléctrica. La investigación recoge los siguientes datos importantes:

1. En el ámbito de la venta de energía a clientes finales, las empresas privadas tienen una participación significativamente mayor que las empresas públicas. Específicamente, las empresas privadas venden el 80% de la energía, mientras que las empresas públicas representan solo el 20% en este segmento de mercado.
2. Aunque las empresas privadas venden el 80% de la energía, atienden al 40% de la población. En contraste, las empresas públicas, que representan el 20% de las ventas de energía, atienden al 60% de la población. Dicha situación, destaca una dinámica interesante donde las empresas públicas, a pesar de vender menos energía, tienen una mayor cobertura en términos de la cantidad de personas a las que prestan servicio en comparación con las empresas privadas.
3. El grado de eficiencia en las ventas y pérdidas de energía, costo de ventas y gastos administrativos, indican que las empresas privadas muestran un mejor rendimiento a comparación de las empresas públicas, sin embargo, ello se debe a que las poblaciones rurales se encuentran muy dispersas, los ingresos familiares y el consumo de energía son bajos, se requieren extensas líneas y redes de distribución para poder brindar el servicio, por lo que la demanda incurre en mayores costos operativos y de

mantenimiento que afecta la sostenibilidad del servicio; dificultades que enfrentan las empresas públicas y no las empresas privadas al no ser un mercado llamativo para su inversión.

La investigación revela que, a pesar de que las empresas privadas han demostrado un mejor desempeño en el servicio de distribución de energía eléctrica, la distinción que separa a las empresas pruebas de las públicas radica en el sector al que prestan el servicio. Las empresas públicas atienden a una mayor cantidad de población, sin embargo, presentan menores índices de rentabilidad a comparación de las empresas privadas. Como lo hemos mencionado, este fenómeno se atribuye a la dispersión de clientes, ya que el servicio brindado se da en áreas remotas y rurales, en contraste con las empresas privadas que se centran en clientes de zonas más centralizadas y densamente pobladas.

Las empresas públicas en el servicio de distribución de energía eléctrica en zonas rurales están cumpliendo con un rol subsidiario pues atienden justamente a esta población rural alejada que carece del servicio de energía eléctrica en donde no existen privados que cubran tal demanda. Los resultados de este rol subsidiario del Estado frente a la prestación de este servicio se van demostrando con el pasar de los años. Según el Plan Nacional de Electrificación Rural 2021-2023, de la Dirección General de Electrificación Rural (DGER) del Ministerio de Energía y Minas, la cobertura eléctrica ha evolucionado de la siguiente manera en el Perú:

Ámbito geográfico	Año											Variación porcentual (2021 - 2020)
	2011 al	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Nacional	82,5	84,2	86,3	87,3	90,0	91,7	92,4	92,9	92,9	94,6	94,1	-0,5 *
Urbana	90,9	91,9	92,7	93,0	95,9	96,3	96,4	96,8	96,8	97,6	97,1	-0,5
Rural	58,2	61,0	66,7	70,0	71,4	76,3	79,2	79,6	79,1	83,3	82,6	-0,7

El cuadro nos demuestra el progresivo avance en la cobertura de este servicio en zonas rurales alejadas.

En el trabajo, nos centramos en el caso de la empresa pública Adinelsa, que presta servicio de energía eléctrica, teniendo un mercado relevante definido en:

- Mercado de servicio: distribución de energía eléctrica.
- Mercado geográfico: zonas rurales alejadas y aisladas.

Sobre ello, determinamos que nos encontramos en el tercer escenario de la metodología planteada la cual señala que solo existe una empresa pública capaz de brindar el servicio ya que no existe inversión privada que pueda cubrir con la demanda. Ciertamente, como hemos explicado líneas arriba, la realidad de que sean empresas públicas las que presten el servicio de distribución de energía eléctrica en zonas rurales y no empresas privadas se debe a la complejidad de la dinámica del mercado. Las empresas públicas enfrentan desafíos financieros debido a los mayores costos operativos asociadas con la prestación del servicio en áreas dispersas, en contraste, las empresas privadas son más cautelosas al momento de invertir en áreas rurales, justamente, por los desafíos económicos y logísticos que tienen estas zonas geográficas.

En efecto, Adinelsa ha desempeñado un papel significativo en el bienestar y en su desarrollo socioeconómico de la población rural al proporcionar un servicio eléctrico eficiente. La electrificación rural no solo facilita el acceso a la energía, sino que también tiene impactos importantes en aspectos de la vida de las comunidades, tales como la mejora en las condiciones de vida, apoyo en actividad productivas e impulso al desarrollo local.

Esta contribución destaca el papel fundamental que las empresas públicas, en este caso Adinelsa, pueden desempeñar en la promoción del desarrollo sostenible y el bienestar de las comunidades rurales al brindarles servicios esenciales como el de energía eléctrica.

A partir de este análisis, resulta correcto sostener que Adinelsa, en su calidad de empresa distribuidora de energía eléctrica que ha venido cubriendo el servicio en zonas rurales alejadas en donde la demanda era muy alta, en el marco del rol subsidiario del Estado.

II. 3 Encargos especiales a Adinelsa: ¿deben cumplir también un rol subsidiario?

Un tema del que resulta interesante hablar son los encargos especiales que muchas veces son asignados a diferentes empresas públicas. Las empresas públicas por su naturaleza realizan actividades empresariales del Estado y, por lo tanto, se orientan en el marco de la subsidiariedad. Sin embargo, ¿qué naturaleza tienen los encargos especiales? ¿para su ejecución por parte de la empresa pública también tiene que darse en un marco de subsidiariedad?

El Decreto Legislativo 1031 ya antes mencionado, cuando se comentaba la búsqueda de la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, reconoce en su artículo 5.2 la posibilidad de que una empresa del Estado pueda recibir encargos especiales por mandato expreso. Lo característico de estos encargos especiales es que, si bien la empresa pública será la ejecutora del encargo, los recursos que se necesitarán para su ejecución serán provistos por quien decidió solicitar el encargo especial. Asimismo, la sostenibilidad financiera de dichos encargos se registró en una contabilidad separada para su correcta distinción.

En efecto, si bien la actividad a realizar no es propia de la empresa pública y, es más, la contabilidad de esta actividad será independiente del objeto de la empresa, la ejecución de la actividad si reconoce responsabilidad al punto de tener que remitir al FONAFE reportes sobre la situación financiera del encargo especial. En esa línea, el encargo especial tiene una naturaleza económica toda vez se basa en la realización de un servicio, de manera temporal, por parte de la empresa pública a favor del sector que lo solicite como consecuencia de una disposición legal y que, característica importante, reconoce una compensación económica por la gestión realizada.

Así pues, la idea detrás de los encargos especiales implica la realización de acciones que generan efectos económicos y que son encomendadas a empresas estatales a través de una normativa legal, de manera provisional, con la contrapartida de recibir una compensación económica.

Ahora, Adinelsa no es ajena al recibimiento de encargos especiales, sin embargo, los encargos especiales más conocidos y de los cuales vienen ejecutando por años son, primero, el recibido por Osinergmin, el Fondo de Inclusión Social Energético (en adelante, FISE) y, segundo, el recibido por el Ministerio de Energía y Minas, la gestión comercial de la empresa ERGON.

Con la finalidad de entender mejor la naturaleza de los encargos especiales vamos a comentar, específicamente el encargo especial que se dio en el marco del Decreto Supremo N° 036-2014-EM y el convenio que suscribió el Ministerio de Energía y Minas con las empresas distribuidoras de la Corporación FONAFE, donde Adinelsa recibió el encargo especial de atender a los usuarios de los Sistemas Fotovoltaicos Domiciliarios (SFD) de la empresa ERGON desde el 2017.

En el marco del Decreto Legislativo N° 1002, se declara de interés nacional y necesidad pública la promoción de la nueva generación de energía mediante el uso de Recursos Energéticos Renovables (RER). Esta declaración se vincula directamente con la disposición final de la Ley N° 28749, que enfatizaba la importancia del desarrollo de proyectos de electrificación rural, especialmente dando prioridad a la utilización de RER como la energía eólica y solar, entre otras fuentes. Como resultado de esta situación, se implementaron procedimientos de subasta a través del Reglamento de Instalaciones RER Autónomas para adjudicar a inversionistas la instalación, operación, mantenimiento y reposición de dichos servicios.

De la mano de ello, el artículo 2 inciso a) del Decreto Supremo N° 036-2014-EM, dispuso que las empresas públicas concesionarios de distribución eléctrica y Adinelsa, mediante encargo especial, se harían cargo de la gestión comercial del servicio.

Así, la actividad de la cual se encargaría Adinelsa sería la de gestión comercial como la facturación, reparto y cobranzas del servicio a los usuarios así como también, la verificación de que el inversionista cumpla con la operatividad del servicio en la zona adjudicada. A primera vista, los encargos especiales, al tratarse de actividades con un carácter económico, podrían considerarse fácilmente como una forma de actividad empresarial del Estado. Según esta perspectiva, se esperaría que cumplan con los requisitos establecidos constitucionalmente. No obstante, desde mi punto de vista, esta cuestión resulta más compleja y merece un análisis más detenido.

En primer lugar, en este caso específico, la actividad que Adinelsa lleva a cabo a través del encargo especial no se alinea directamente con el propósito principal

de la empresa, en cambio, está vinculada al suministro eléctrico que un inversionista proporciona a los usuarios de las Áreas No Conectadas a Red mediante Instalaciones de Recursos Energéticos Renovables (RER). El encargo especial asignado a Adinelsa para realizar la actividad de gestión comercial está relacionado con el servicio prestado por el inversionista.

La tarea especial asignada a Adinelsa por parte del Ministerio de Energía y Minas a través de un Contrato de Servicios está vinculada al acuerdo que surge como resultado del proceso de subasta otorgado al inversionista para llevar a cabo un servicio. La estructuración de la actividad empresarial del Estado en este escenario se torna más compleja, dado que no implica la entrega temporal a Adinelsa del servicio en su totalidad, sino más bien la gestión de una porción específica de la prestación del servicio, concretamente, la gestión comercial.

En este punto, resulta pertinente mencionar a Mitma Ramirez (2015, p. 168) , quien sostiene que el marco normativo destinado a fomentar las energías renovables no convencionales ha logrado éxitos significativos en el país gracias a las subastas de energía que han obtenido reconocimiento a nivel mundial. Sin embargo, a pesar de estos logros, aún estamos lejos de lograr una transición energética sostenible, ya que no existe un plan de desarrollo claramente definido. Los procesos de subasta se aprueban con el objetivo de priorizar a nivel nacional la promoción de la electricidad generada a partir de recursos RER. En este contexto, los inversionistas son adjudicados para la prestación del servicio, pero la gestión comercial del servicio se confiere, a través de un encargo especial, a Adinelsa por un período de 15 años.

En efecto, si bien la prestación del servicio es realizado por un inversionista en el marco de un proceso de subasta, el encargo especial otorgado a Adinelsa para la gestión comercial de este mismo servicio no desvirtúa que, aun así, nos encontremos frente a una actividad que tiene carácter económico y, por lo tanto, es una actividad empresarial del Estado que debe regirse bajo lo estipulado en la Constitución.

Por consiguiente, los encargos especiales siguen siendo actividades empresariales que si bien no son, en situaciones, objetos sociales de las

empresas públicas a las que son impuestas, la naturaleza de la actividad no se desvirtúa.

CONCLUSIONES

La subsidiariedad del Estado es un elemento esencial para entender el manejo del régimen económico en el Perú toda vez que funciona como una suerte de garantía al privado de que no habrá intervención directa o indirecta del Estado en el mercado y, de haberla, esta será estrictamente cuando la participación privada sea insuficiente o nula. Sobre ello, la Constitución consagra en el bien conocido artículo 60 los requisitos que permitirían la actividad empresarial del Estado.

A raíz del cambio en el régimen económico es que, la creación de las empresas estatales se fundamenta en la premisa de que operen con un carácter subsidiario y, por lo tanto, desde una perspectiva legal, la ausencia de este carácter subsidiario en las empresas públicas implicaría una violación de lo establecido en la Constitución.

A lo largo del artículo hemos mencionado la importancia del carácter subsidiario y los mecanismos de control que se han creado para su protección. En el marco normativo, se creó tanto a la FONAFE para la supervisión, dirección y gestión de la actividad empresarial del Estado, así como también, a través de la LRCD se identifica como práctica desleal las actividades empresariales del Estado que no se ajusten a lo establecido en la Constitución, facultado a Indecopi para imponer sanciones en tales casos.

La empresa materia de análisis del trabajo fue Adinelsa, de la cual se demostró que, en su calidad de empresa pública que brinda el servicio de distribución de energía eléctrica en zonas rurales alejadas, cumple con tener carácter subsidiario ya que brinda un servicio en zonas en donde no existen operadores que cubra la demanda. Asimismo, cumple un papel importante en la contribución en el bienestar general y en el desarrollo socioeconómico de la población rural al proporcionar un servicio eléctrico eficiente.

Ahora, resulta notable indagar sobre la ausencia de operadores en el servicio de distribución de energía eléctrica en áreas rurales. Como se ha detallado en el

informe, esta circunstancia se explica por la baja rentabilidad en las zonas rurales distantes, derivada de la dispersión de clientes y las características geográficas de dicha ubicación. Como consecuencia, las empresas privadas optan por no invertir en dicho sector, a diferencia de las empresas públicas, que, al actuar en representación del Estado, tienen la obligación de ofrecer el servicio cuando no hay presencia de proveedores privados.



BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

Arellan, L. A. (2020). El marco regulatorio de la calidad del servicio público de electricidad y la gestión de las empresas estatales de distribución eléctrica. PUCP. Tesis para obtener el grado de magíster en regulación de servicios públicos.

ADINELSA. Plan estratégico 2022 al 2026.

ADINELSA. Rol empresarial de Adinelsa en la electrificación rural del Perú.

Ancco, J. S. P. (2018). Importancia de la subsidiariedad del estado a través de empresas públicas de distribución de energía eléctrica del Perú. Análisis comparativo financiero y social con la empresa privada. *Revista de Derecho*, 3(1), 107-120.

Arroyo, C. L. (2016). El principio de subsidiariedad en el marco de la Constitución Económica del Perú. *Forseti. Revista de derecho*, (6), 146-158.

Arroyo, A. C., & Pizzorno, A. F. (2021). La aplicación del principio de subsidiariedad en la actividad económica del estado en el ordenamiento jurídico peruano. *Advocatus*, (041), 29-46.

Bullard, A. (2011). El Otro Pollo. La Competencia Desleal del Estado por Violación del Principio de Subsidiariedad. *Revista del Círculo de Derecho Administrativo*, 10(2), p. 199-209.

Castañeda, M. L., & Vásquez, V. H. B. (2017). Esclareciendo la actividad empresarial del Estado: Hacia una construcción adecuada de sus actividades No Económicas. *Derecho & Sociedad*, (49), 185-202.

Cruces-Burga, A. (2021). *Economía social de mercado y principio de subsidiariedad en la Constitución peruana*. Palestra Editores.

INEI (2021). Electrificación: Hogares con acceso al servicio de energía eléctrica mediante red pública.

Pareja, G. G. (2016). La actividad empresarial del Estado: Entre la subsidiariedad y el trato legal igualitario. *Pensamiento crítico*, 21(2), 083-103.

Méndez Reátegui, R. C. B. (2020). Algunas consideraciones previas: la agencia peruana de competencia (INDECOPI) como garante del principio de subsidiariedad.

Rodrich, A. Á. (1985). La actividad empresarial del Estado en el Perú. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, (16), 3-29.

Ruiz, G., Martínez, M., & Quintana, E. (2008). El carácter subsidiario de la actividad empresarial del Estado desde una perspectiva de políticas de competencia. *Boletín Latino Americano de Concorrenca*, (22), 107-125.

Ruiz, K. Mimbela, M. (2021). Análisis del sector de energía eléctrica en el Perú. Trabajo de Investigación para optar al Grado de Máster en Dirección de Empresas.

Napurí, C. G. (2021). El principio de subsidiaridad empresarial del Estado. *Revista Derecho Público Económico*.

Nava, M. H., & Poves, J. R. T. (2008). Principio de Subsidiariedad: Consideraciones respecto a la aplicación Constitucional del Numeral 14.3 del D. Leg. N° 1044 en materia de Actividad Empresarial del Estado. *Derecho & Sociedad*, (31), 277-284.

Núñez, J. L. D. C., & Díaz, C. B. (2011). Analizando el papel Subsidiario del Estado a propósito de la Resolución N 3134-2010/SC1-INDECOPI. *Revista de derecho administrativo*, (10), 221-235.

Jurisprudencia

Expediente N° 0008-2003-AI/TC (2003, 11 de noviembre). Tribunal Constitucional.

Expediente N° 00034-2004-PI/TC (15 de febrero de 2005). Tribunal Constitucional.

Resolución N° 3134-2010/SC1-INDECOPI (2010, 29 de noviembre). Sala de Defensa de la Competencia Desleal N° 1 del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

Expediente 07644- 2006-PA/TC (15 de diciembre de 2006). Tribunal Constitucional.

INFORME N.° 146-2020-SUNAT/7T0000

Normativa

Presidencia del Consejo de Ministros. (2008, 25 de junio). Decreto Legislativo N° 1044. Por el cual se expide la Ley de Represión de la Competencia Desleal.

Presidencia del Consejo de Ministros. Decreto Legislativo N° 1031. Por el cual se expide el Decreto Legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado

Presidencia del Consejo de Ministros. (1992, diciembre) Decreto Ley N° 25844. Por el cual se expide la Ley de Concesiones Eléctricas.

Congreso de la República (2006, 1 de junio). Ley general de Electrificación Rural N° 28749

Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Energía y Minas. (2014, 6 de noviembre). Decreto Supremo N° 036-2014-EM

